

Camera dei Deputati
VI Commissione (Finanze)

**Indagine conoscitiva sulle tematiche relative all'impatto
della tecnologia finanziaria sul settore finanziario,
credizio e assicurativo**

Audizione del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia
Fabio Panetta

Roma, 29 novembre 2017

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

ringrazio la VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati per aver invitato la Banca d'Italia a esprimersi sull'impatto della tecnologia sul funzionamento del settore finanziario.

La tecnologia, i canali di contatto a distanza tra banche e clienti svolgono già oggi un ruolo di rilievo nell'offerta di servizi finanziari. Si pensi agli ATM, al *trading on line*, ai POS, alle carte di debito e di credito, ai servizi di *home banking*¹. Il ricorso a strumenti telematici è destinato ad aumentare vertiginosamente, sospinto dalla diffusione di Internet, degli *smartphones* e dei *tablets*, dal continuo calo del costo di gestione dei dati², dall'aumento della capacità elaborativa dei sistemi elettronici, anche attraverso il *cloud computing*³. Questi sviluppi interagiscono con la domanda di immediatezza nella fruizione dei servizi da parte dei clienti.

La tecnologia, i servizi digitali stanno trasformando radicalmente le abitudini dei cittadini e l'attività delle imprese. L'impatto che si registra nel settore finanziario è parte di un più ampio processo di digitalizzazione dei consumi e dei processi produttivi che coinvolge l'intera economia. È in un tale contesto che si parla di "Fintech", facendo riferimento alle applicazioni tecnologiche nell'offerta di servizi finanziari in grado di stravolgere l'attività degli intermediari⁴.

Il contesto di mercato

Al momento le attività Fintech assumono un qualche rilievo in specifici segmenti del settore finanziario quali i pagamenti al dettaglio, i prestiti di importo contenuto, la gestione del risparmio. Esse sono tuttavia in rapida espansione in comparti innovativi quali il prestito collettivo (*lending-based crowdfunding*), i servizi automatizzati di investimento (*robo-advisor*)

¹ Gli *Automatic Teller Machines* (ATM) sono strumenti elettronici che permettono di operare sul conto corrente (ritiro o deposito di contanti) senza interagire con un dipendente bancario. I *Point of Sales* (POS) sono terminali elettronici che consentono pagamenti con strumenti diversi dal contante, quali le carte di credito.

² Il flusso di informazioni scambiato internazionalmente è oggi 45 volte superiore a quello del 2005. Inoltre, il costo di archiviazione dei dati è 10 volte inferiore rispetto al 2010. Si veda McKinsey (2016): *Digital globalization: The new era of global flows*.

³ Con il termine *cloud computing* si indica una modalità di erogazione mediante un server remoto, attraverso Internet, di risorse informatiche software e hardware quali l'archiviazione, l'elaborazione o la trasmissione di dati.

⁴ Si veda Consiglio per la Stabilità Finanziaria (*Financial Stability Board*), "*FinTech Credit: Market Structure, Business Models and Financial Stability Implications*", Maggio 2017, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.fsb.org/2017/05/fintech-credit-market-structure-business-models-and-financial-stability-implications/>.

e di aiuto alla clientela (*chatbox*). È crescente il ricorso a tecnologie quali l'intelligenza artificiale, i dati destrutturati (*big data*) e la *Distributed Ledger Technology (DLT)*⁵.

La concorrenza delle aziende Fintech sta già iniziando a intaccare i margini dell'attività bancaria tradizionale. Si stima che nel prossimo decennio, con l'espansione in tutti i segmenti di mercato, i nuovi operatori potrebbero erodere il sessanta per cento dei profitti che le banche ottengono dalle attività al dettaglio⁶.

I casi di successo di aziende Fintech (si pensi al caso della multinazionale TransferWise)⁷ stanno spingendo molti intermediari ad accrescere l'impegno nelle nuove tecnologie. Numerose banche di maggiori dimensioni stanno ampliando l'offerta di servizi digitali sia aumentando i propri investimenti, sia mediante accordi con aziende Fintech. In alcuni casi l'integrazione viene realizzata con l'acquisizione dell'azienda Fintech da parte della banca⁸.

Nei mercati dove la digitalizzazione del commercio al dettaglio è più sviluppata, i maggiori operatori nel campo Fintech sono rappresentati dalle aziende tecnologiche quali Apple, Google, Amazon, Facebook negli Stati Uniti e Ali Baba e Tencent in Cina. Apple e Google hanno sviluppato soluzioni che permettono l'utilizzo di strumenti di pagamento in accordo con banche; Amazon offre prestiti a piccole imprese, per un ammontare giunto a superare i 3 miliardi di dollari; Facebook consente agli utenti statunitensi di effettuare pagamenti verso i soggetti inclusi nei propri contatti e sta perfezionando l'attività di prestito a piccole imprese. Ali Baba rende disponibili servizi di pagamento attraverso la controllata Ant Financial, cui fa capo un fondo monetario con attivo superiore a 160 miliardi di dollari. Tencent offre un'ampia gamma di servizi finanziari attraverso la controllata WeChat, attiva nei *social media*.

Questi e altri esempi di successo a livello internazionale (Microsoft, Samsung) sono dovuti in primo luogo alla complementarità che esiste tra la piattaforma *on line*, la domanda di servizi da parte dei consumatori e delle imprese presenti sulla piattaforma e l'uso di strumenti di pagamento digitali. Di fatto, la piattaforma consente di interagire con una moltitudine di intermediari e clienti mediante un unico canale, che in futuro potrebbe divenire la modalità più diffusa per offrire servizi finanziari. La piattaforma è inoltre una formidabile fonte di informazioni: essa mette a disposizione

⁵ La *DLT* è la tecnologia sottostante le transazioni di valute virtuali. Essa si basa su uno schema decentrato che prevede lo scambio diretto di messaggi tra i nodi della rete e la registrazione delle transazioni in un univoco registro informatico ("*distributed ledger*") distribuito tra i nodi stessi (cfr. *Bank for International Settlement "Distributed ledger technology in payment, clearing and settlement - An analytical framework"*, Febbraio 2017; <https://www.bis.org/cpmi/publ/d157.pdf>).

⁶ Cfr. McKinsey (2017) *Retail Banking Insight*, Aprile.

⁷ TransferWise, fondata nel 2011, è un Istituto di Moneta Elettronica che consente trasferimenti di denaro in Europa, Asia, America, Oceania e Africa.

⁸ È questo il caso del recente acquisto della *start-up* WePay da parte di JPMorgan.

del gestore i dati sulla qualità dei beni offerti dalle imprese, sulle vendite dei singoli prodotti, sul grado di soddisfazione dei consumatori. La capacità competitiva delle aziende tecnologiche beneficia anche della loro enorme forza finanziaria, rappresentata dall'ampia liquidità accumulata nella loro attività e dalla ingentissima capitalizzazione di borsa – per alcune di esse superiore a 1.000 miliardi di dollari.

Vi sono quindi fattori tecnologici, congiunturali e strutturali alla base dello sviluppo delle attività Fintech.

Il Fintech in Italia e i potenziali impatti sul settore finanziario

In Italia gli investimenti in Fintech da parte degli operatori tradizionali sono ancora limitati. L'elevato numero di progetti in produzione o in via di sviluppo indica tuttavia il forte interesse degli intermediari. Da una recente indagine della Banca d'Italia emerge che quasi tutte le banche classificate come significative dalla Vigilanza, che rappresentano l'ottanta per cento delle attività bancarie totali, stanno avviando progetti Fintech. Due terzi delle banche del campione ha avviato investimenti complessivamente pari a 120 milioni di euro, volti a innovare il modello di attività, accrescere i margini reddituali, migliorare i servizi alla clientela. Essi riguardano principalmente lo sviluppo di servizi informativi ai clienti sull'operatività dei conti correnti, i servizi di pagamento, la gestione dell'identità elettronica e il riconoscimento a distanza; prevedono l'adozione di tecnologie trasversali, come l'intelligenza artificiale e lo sfruttamento dei dati destrutturati.

Gli intermediari minori che hanno avviato progetti tecnologici si sono concentrati su applicazioni analoghe a quelle delle banche più grandi, anche se il loro coinvolgimento in attività innovative appare più limitato. I progetti innovativi delle Fintech non bancarie⁹ riguardano soprattutto strumenti di pagamento, tecnologie "trasversali" e il crowdfunding.

Sono attive sul mercato iniziative volte a sfruttare le possibili sinergie con imprese Fintech attraverso fornitori esterni; le collaborazioni con acceleratori e incubatori sono ancora limitate, pur se in crescita.

In Italia gli investimenti tecnologici in campo finanziario sono contenuti nel confronto europeo. In base alla nostra indagine e alle informazioni disponibili sul complesso dell'Unione Europea si stima che nel nostro Paese gli investimenti Fintech non supererebbero il 5 per cento di

⁹ Si tratta di intermediari finanziari, quali gli Istituti di Pagamento e le società di intermediazione mobiliare, e dei principali provider di servizi tecnologici che hanno avviato almeno un progetto Fintech.

quelli totali effettuati in Europa¹⁰. Si tratta tuttavia di dati in rapida e continua evoluzione, che potrebbero cogliere in maniera solo parziale i fenomeni in atto.

La debolezza degli investimenti Fintech in Italia risente di più fattori. Innanzi tutto le banche si stanno liberando solo ora della zavorra accumulata nei durissimi anni di recessione economica e dispongono quindi di disponibilità limitate. Per di più, il costo necessario per integrare le innovazioni tecnologiche con i sistemi elettronici preesistenti è elevato. Pesa inoltre il basso grado di digitalizzazione del Paese rispetto al resto d'Europa¹¹. Infine, il livello contenuto degli investimenti riflette l'incertezza sull'evoluzione del mercato.

Le banche italiane devono agire con determinazione per riportare la redditività su livelli adeguati. Si tratta di un compito non agevole. Da un lato le nuove tecnologie, il ricorso a tecniche innovative quali la gestione dell'identità digitale, i dati destrutturati, l'intelligenza artificiale consentiranno agli intermediari di comprimere i costi, garantendo una elevata qualità dei servizi offerti. Dall'altro lato le nuove tecnologie abbattano le tradizionali barriere all'ingresso nei mercati del credito e dei servizi finanziari: le imprese Fintech offrono servizi a costi contenuti sia per il ricorso alla tecnologia sia, in questa fase iniziale, per effetto di politiche commerciali volte ad acquisire clienti.

L'effetto finale sulla redditività degli intermediari non è pertanto facile da prevedere. Le banche dovranno in ogni caso effettuare investimenti ingenti in tecnologia per competere sul mercato.

Il contesto normativo

Nell'attuale quadro giuridico non è agevole ricondurre i nuovi servizi Fintech alle disposizioni vigenti. Le norme che disciplinano i servizi finanziari individuano e regolano le attività riservate e i soggetti abilitati a prestarle. Le leggi nazionali, per la maggior parte di derivazione europea, definiscono la nozione di attività bancaria, i soggetti che la possono esercitare e i requisiti loro richiesti. Un approccio analogo si riscontra per i servizi di pagamento e di investimento. Le autorità, applicando tali norme, autorizzano i soggetti a svolgere le attività riservate. In Italia tutto ciò è tutelato dal diritto penale, che punisce i reati di abusivismo.

¹⁰ Cambridge Centre for Alternative Finance (2016) “Sustaining momentum – the 2nd European alternative finance industry report”, Settembre.

¹¹ Secondo l'indice “Digital Economy and Society Index” della Commissione Europea, nel 2017 il livello di digitalizzazione dell'Italia si collocherebbe al quartultimo posto in Europa.

Il quadro legislativo attuale fa riferimento alle attività di tipo tradizionale; ciò genera difficoltà nel comprendere se e in che misura i servizi innovativi si inscrivono nel perimetro di quelli regolamentati. Inoltre la normativa non sempre offre la flessibilità applicativa sufficiente per adeguarsi in modo tempestivo al progresso tecnologico. I nuovi operatori si caratterizzano sia per l'impiego della tecnologia sia per l'offerta di più servizi che possono ricadere solo in parte nelle tradizionali fattispecie e interessare competenze di più autorità.

È emblematico il caso del *lending-based crowdfunding*, ossia le operazioni di prestito tra privati svolte attraverso portali telematici. In Italia tale attività non è soggetta a norme specifiche, né esiste un quadro armonizzato europeo. Benché siano ormai chiari i suoi elementi distintivi (concessione di prestito, pluralità di prestatori e debitori, utilizzo di sistemi automatizzati per abbinare domanda e offerta)¹², le diverse piattaforme operano con modalità eterogenee. Il regime normativo ad esse applicabile non è pertanto definibile *a priori*, ma dipende dalla specifica modalità operativa, che dovrà svilupparsi nel rispetto delle riserve di attività interessate. Inoltre, in più casi, le società che gestiscono i portali chiedono di essere autorizzate come Istituti di Pagamento, così da svolgere direttamente la gestione dei flussi di denaro sottostanti la propria attività. Importanti aspetti dell'attività di *lending-based crowdfunding*, quali la valutazione della capacità di rimborso dei debitori o del grado di propensione al rischio dei finanziatori, restano non regolati da disposizioni settoriali ed esenti da controlli delle autorità.

La Banca d'Italia, per venire incontro alle esigenze degli operatori di questo settore, ha recentemente chiarito i limiti entro i quali l'attività può essere svolta, *in primis* con riferimento alla riserva di attività di raccolta del risparmio fra il pubblico¹³.

Il settore dei pagamenti è particolarmente interessato dagli sviluppi tecnologici, grazie soprattutto alla larga diffusione di *smartphones* e *tablets*, che consentono di accedere digitalmente a un numero sempre maggiore di funzioni. Al suo dinamismo contribuisce anche l'accesa concorrenza, a sua volta favorita da un quadro regolamentare che tiene conto degli sviluppi del mercato. La normativa consente infatti l'offerta di servizi di pagamento anche a intermediari non bancari quali gli Istituti di Pagamento e gli Istituti di Moneta Elettronica, prevedendo per essi requisiti meno stringenti rispetto alle banche, data la loro limitata operatività.

¹² Cfr. Le definizioni utilizzate dalla Commissione europea in *European Commission - staff working document: Crowdfunding in the EU Capital Markets Union*, 3 Maggio 2016 e dall'EBA in *EBA Opinion on lending-based crowdfunding*, 26 febbraio 2015.

¹³ In particolare, è stata inserita una sezione dedicata al *social lending-based crowdfunding* nel provvedimento della Banca d'Italia dell'8 novembre 2016 in materia di raccolta del risparmio da parte di soggetti non bancari.

La nuova Direttiva sui servizi di pagamento (*Payment Services Directive 2*, PSD2), in via di recepimento, mira ad accrescere ulteriormente il livello di concorrenza, disciplinando una nuova tipologia di operatori, i “*third party providers*”. Si tratta di soggetti che offrono nuovi tipi di funzioni: servizi dispositivi di ordini di pagamento nel settore del commercio elettronico e quelli di informazione sui conti. Per svolgere questa attività essi devono acquisire un’autorizzazione all’offerta di servizi di pagamento e sottoporsi ai controlli della Banca d’Italia. In questo senso la PSD2, nel promuovere innovazione e concorrenza, assicura parità di condizioni nell’offerta di servizi e tutela dell’utente.

Nel complesso il quadro normativo dei servizi di pagamento appare al momento adeguato a favorire lo sviluppo di *start up* innovative. Grazie alle tecnologie stanno emergendo nuovi modelli di servizio; sono sperimentazioni che la Banca d’Italia segue con attenzione.

L’innovazione e il ruolo delle autorità

Le autorità, in particolare le banche centrali, analizzano l’evoluzione in atto per definire gli interventi in grado di favorire l’innovazione e salvaguardare l’interesse pubblico, garantendo l’equilibrio tra le opportunità e i rischi derivanti dal ricorso alla tecnologia.

Dal 2014 la Commissione europea segue il settore del *lending-based crowdfunding* per valutare l’esigenza di interventi normativi. Nel febbraio 2017 l’Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (*European Securities and Markets Authority*, ESMA) ha pubblicato un documento in cui si analizzano i rischi e i benefici della *DLT* applicata ai mercati finanziari e la sua interazione con il quadro normativo. Lo scorso agosto l’Autorità Bancaria Europea (*European Banking Authority*, EBA) ha pubblicato i risultati di una rilevazione sul Fintech su scala europea, sottoponendo al mercato le iniziative che essa intende assumere¹⁴.

Il quadro regolamentare dei servizi finanziari è già oggi molto articolato. È pertanto auspicabile che ulteriori misure normative siano gradualmente e proporzionate, basate su uno stretto dialogo con gli operatori. Una regolamentazione ridondante finirebbe per frenare l’innovazione. Gli interventi dovranno rispondere alle esigenze del mercato, presidiandone i possibili rischi.

È necessario un approccio europeo e uno stretto coordinamento fra autorità. L’integrazione dei mercati richiede regole comuni da applicare con criteri omogenei. Prescrizioni normative valide solo entro i confini domestici sarebbero inadeguate a disciplinare un fenomeno che travalica i limiti

¹⁴ I potenziali settori di intervento individuati dall’EBA riguardano i regimi nazionali non coperti da regole armonizzate, gli impatti sui modelli di attività degli operatori tradizionali, la tutela del consumatore in contesto di informazione digitale, che determina rischi di *cyber security*.

territoriali nazionali. Gli arbitraggi normativi vanno evitati, garantendo parità di condizioni tra paesi. Sono queste le linee guida che hanno consentito lo sviluppo dei servizi di pagamento, fortemente interessati dalla spinta tecnologica, le cui norme sono armonizzate a livello europeo.

Va altresì garantita la parità di condizioni tra operatori tradizionali e nuovi operatori, per stimolare una concorrenza sana, basata sul principio secondo cui a rischi uguali si applicano norme e controlli anch'essi uguali. Una regolamentazione *ad hoc* per le Fintech non risponderebbe a criteri di efficacia, in quanto le imprese innovative svolgono funzioni diverse tra loro e per lo più riconducibili ad attività già disciplinate da norme specifiche. Il quadro regolamentare dovrebbe essere neutrale rispetto al fattore tecnologico. Si pone l'esigenza di applicare attentamente il principio di proporzionalità, per evitare oneri eccessivi a carico degli operatori di minori dimensioni.

La tutela della clientela va posta in primo piano, per assicurare la fiducia nel sistema finanziario. Sono essenziali trasparenza e informazione, al fine di consentire scelte consapevoli da parte dei clienti. Le autorità possono contribuire in misura significativa, favorendo lo sviluppo delle conoscenze finanziarie, un obiettivo a cui la Banca d'Italia dedica sforzi rilevanti.

Dal dibattito internazionale emergono tre modalità di interazione con il mercato, caratterizzate da un diverso grado di coinvolgimento delle autorità nel sostegno all'innovazione. La prima si fonda sulla costituzione di "*innovation hubs*" volti ad aiutare le imprese con prodotti ad alto contenuto tecnologico a rispondere ai requisiti della regolamentazione. La seconda modalità si basa sulla istituzione di "*regulatory sandboxes*" volte a facilitare lo sviluppo di attività innovative attenuando vincoli normativi entro specifici limiti di tempo e di operatività¹⁵. La terza consiste nella creazione dei cosiddetti "*incubators*", dove le autorità sono coinvolte nell'attività di sviluppo in via diretta, anche attraverso forme di partnership e, in talune esperienze, di cofinanziamento dei progetti.

Il contributo delle autorità si muove nell'ambito di norme, per gran parte di matrice europea, la cui disapplicazione comporterebbe rischi su più fronti, quali la tutela della clientela, la sicurezza e la stabilità sistemica. L'*innovation hub* offre una soluzione bilanciata, capace di dare impulso al settore senza comprometterne la sicurezza. Il dialogo con le imprese consentito dall'*innovation hub* può essere utile sia alle autorità, per comprendere i fenomeni in atto e le esigenze del mercato, sia agli operatori, per avere informazioni certe e affidabili. L'*innovation hub* permette di fornire alle imprese indicazioni sugli aspetti di *compliance* e di interpretazione delle norme; può svolgere un ruolo propositivo in vista di modifiche del quadro regolamentare.

¹⁵ Esempi di *regulatory sandboxes* sono quello promosso dalla *Financial Conduct Authority* nel Regno Unito e quello realizzato dalla banca centrale olandese.

La Banca d'Italia si confronta da tempo con i cambiamenti che la tecnologia sta determinando nell'industria finanziaria. Valutiamo i progetti innovativi di banche e altri operatori del credito e dei pagamenti tenendo conto sia della *compliance* normativa, sia dei riflessi su efficienza, sicurezza e affidabilità del sistema; esaminiamo le iniziative delle società italiane di *peer-to-peer lending-based crowdfunding*, che richiedono la licenza di Istituto di Pagamento o di Istituto di Moneta Elettronica. Nell'ambito della nostra ordinaria attività istituzionale seguiamo l'attività delle imprese Fintech e le principali iniziative in corso.

Da oltre due anni è attivo un tavolo dedicato alla tecnologia *blockchain*, il meccanismo di funzionamento alla base delle monete digitali. Il convegno organizzato lo scorso anno su questo tema, a cui hanno partecipato rappresentanti del settore finanziario e tecnologico, è un esempio del nostro impegno sul tema dell'innovazione finanziaria.

In vista di iniziative sul tema Fintech coordinate a livello europeo, le autorità di vigilanza possono promuovere l'innovazione tecnologica nel settore finanziario svolgendo un ruolo di supporto dei nuovi operatori. Va valutata l'opportunità di un intervento legislativo per disciplinare espressamente questa forma di supporto, così che il dialogo tra operatori e autorità possa avvenire in una cornice normativa chiara e certa, anche in presenza di servizi che non ricadono nel perimetro delle attività regolamentate.

Abbiamo attivato stamani il nostro *innovation hub*, denominato Canale Fintech. Si tratta di uno spazio sul nostro sito web dedicato a queste tematiche. Esso intende favorire il confronto con gli operatori di mercato, rendendo disponibile un percorso facilmente accessibile e un contesto proattivo. Canale Fintech rappresenta il punto di contatto dell'Istituto per indirizzare le imprese che intendono realizzare progetti industriali innovativi, svolgendo un esame delle proposte presentate e valutando gli aspetti di competenza dell'Istituto, fornendo una specifica risposta a ciascuna istanza degli operatori.

Canale Fintech potrà contribuire a creare un contesto in grado di favorire la scelta dell'Italia quale luogo di insediamento di aziende innovative; si tratta di un obiettivo che richiede uno stretto coordinamento tra tutte le autorità nazionali in campo finanziario.

In questa direzione vanno le iniziative promosse dalla Banca d'Italia al fine di migliorare il dialogo con gli operatori interessati a prestare servizi bancari e finanziari in Italia; stiamo per pubblicare sul nostro sito Internet linee guida, sotto forma di Frequently Asked Questions (in italiano e in inglese) in materia di accesso al mercato. L'obiettivo è quello di facilitare gli operatori – compresi quelli Fintech – che intendono chiedere alla Banca d'Italia l'autorizzazione per l'esercizio di attività riservate.

Conclusioni

Le Fintech, l'innovazione in campo finanziario rappresentano un'opportunità per l'intera economia: per i consumatori, che potranno ottenere servizi di alta qualità a basso costo; per le imprese, che potranno innalzare la produttività integrando i propri sistemi gestionali con servizi bancari e di pagamento più efficienti; per gli stessi intermediari tradizionali, che attraverso il ricorso alla tecnologia potranno accrescere l'efficienza e offrire prodotti digitali innovativi. L'attività delle imprese Fintech può inoltre contribuire allo sviluppo del credito non bancario, colmando così una grave lacuna del nostro mercato dei capitali¹⁶.

Le istituzioni pubbliche hanno il compito, non agevole, di adeguare il sistema normativo alla trasformazione tecnologica in atto continuando, nel contempo, a garantire la stabilità del sistema e la tutela della clientela. È necessario interrogarsi sulle scelte regolamentari. Il futuro assetto del settore dei servizi creditizi e finanziari dipenderà dalle forze di mercato, dalle preferenze dei consumatori, dalla capacità degli intermediari finanziari di selezionare gli investimenti migliori, ma anche dalla adeguatezza del sistema normativo e regolamentare. La discussione odierna offre un contributo alla crescita e al progresso del sistema economico e finanziario dell'Italia.

¹⁶ Cfr. "Finanza, rischi e crescita economica", intervento di Fabio Panetta al convegno "*Benchmarking the UK market: A way to create an efficient and effective capital market in Italy?*" promosso da Equita Sim (2016).

