



# CON IL D. M. 100/ 2021 ANCHE L'ITALIA AVRÀ IL SUO *REGULATORY SANDBOX*

ALESSANDRO PAOLI\*

*Il Regulatory sandbox consente agli operatori del settore Fintech di testare per un periodo di durata massima di 18 mesi le loro attività tecnologicamente innovative. Si tratta di uno spazio normativo protetto poiché vengono disapplicate quelle norme regolamentari che confliggono con l'innovatività delle attività prestate, il tutto avviene sotto costante controllo delle autorità competenti. Ecco come funzionerà, in base al regolamento emesso dal MEF*

Numerose sono le sfide che i legislatori si sono trovati ad affrontare a seguito del dirompente avvento del *Fintech*. Una di queste concerne sicuramente le modalità di regolamentazione di questo nuovo fenomeno.

Chiare indicazioni in merito sono pervenute dalla Commissione Europea, che già nel *Fintech action plan* del 2018, aveva posto l'attenzione sui facilitatori dell'innovazione, affidando il compito alle ESAs di condurre un'indagine approfondita e di redigere delle *best practices* per la loro costituzione ed utilizzo.

---

\* Università degli studi di "Tor Vergata" - alexpao93@hotmail.com



I facilitatori dell'innovazione sono di tre tipi:

- 1) I *Regulatory sandbox* che creano uno spazio normativo protetto;
- 2) Gli *Incubators* che prevedono il coinvolgimento delle autorità in progetti innovativi;
- 3) Gli *Innovation hub* ossia dei luoghi di confronto tra autorità e operatori.

In Italia, sia la Banca d'Italia che la Consob hanno attivato dei canali sul modello degli *Innovation hub*, denominati rispettivamente Canale *Fintech* e *Liftech*.

Nonostante ciò, il nostro ordinamento, a differenza della maggior parte degli altri Stati europei, continuava ad essere sfornito di un suo *Regulatory sandbox*.

Proprio per questo il legislatore, in sede di conversione del D.L. n. 34/2019(c.d. decreto crescita), aveva aggiunto all'articolo 36 il comma 2-bis affidando al Ministro dell'Economia e delle Finanze il compito di adottare una disciplina relativa ad un regime di sperimentazione per le attività *Fintech*.

Dopo varie consultazioni, il Ministro ha dato attuazione a questo comma emanando un regolamento contenuto nel Decreto Ministeriale numero 100 del 30 aprile 2021.

### **Il decreto numero 100 del 30 aprile 2021 e le sue novità.**

Dal punto di vista strutturale, il nuovo regolamento prevede un articolo di apertura contenente le principali definizioni e due distinti capi riguardanti rispettivamente il Comitato *Fintech* ed il regime di sperimentazione.

Detto questo, passiamo ad analizzare alcune delle novità introdotte dal decreto.



## **Il Comitato come cabina di regia per lo sviluppo del *Fintech*.**

Il Comitato è istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed è presieduto dal Ministro dello stesso dicastero. È costituito da membri permanenti provenienti dalle principali autorità ed istituzioni pubbliche del settore economico-finanziario.

Si riunisce ogniqualvolta ne faccia richiesta uno dei suoi membri e, in ogni caso, almeno ogni tre mesi.

Numerosi sono i poteri e le funzioni attribuite al Comitato dal regolamento.

In linea di massima il Comitato è una cabina di regia in quanto, oltre a monitorare il fenomeno del *Fintech*, si occupa di favorire il confronto tra istituzioni e operatori del settore ed ha anche il compito di consigliare alle *authorities* come interpretare la normativa in casi dubbi.

Di rilievo, è soprattutto il potere di formulare proposte di intervento normativo indirizzate al governo ed alle istituzioni europee.

Nel complesso sembra che gli ampi poteri ad esso attribuiti siano funzionali al perseguimento degli obiettivi per il quale è stato costituito.

Nonostante ciò, suscita qualche perplessità il fatto che le riunioni possano essere convocate soltanto ad iniziativa dei membri permanenti.

Forse sarebbe stato opportuno prevedere il diritto di richiedere la convocazione del Comitato anche in capo ad esponenti del settore.

In tal caso, la richiesta avrebbe dovuto avere ad oggetto questioni importanti ed urgenti nonché raggiungere un numero considerevole di adesioni.

## **Il *Regulatory sandbox*: la sperimentazione deve fare i conti con lacune ed oneri procedurali.**

Il *Regulatory sandbox* consente agli operatori del settore *Fintech* di testare per un periodo di durata massima di 18 mesi le loro attività tecno-



logicamente innovative. Si tratta di uno spazio normativo protetto poiché vengono disapplicate quelle norme regolamentari che confliggono con l'innovatività delle attività prestate, il tutto avviene sotto costante controllo delle autorità competenti.

Per poter essere ammessi al regime speciale è necessario soddisfare determinati requisiti soggettivi ed oggettivi.

Gli articoli 5 e 6 attengono ai profili oggettivi delle attività che possono essere ammesse al regime sperimentale.

In generale, l'ambito di applicazione oggettivo è sufficientemente ampio da consentire di ammettere alla sperimentazione il maggior numero di attività possibili.

Addirittura, è permesso anche ai soggetti non vigilati che prestano servizi ad operatori vigilati di poter accedere al regime quando il servizio o l'attività incidono su profili oggetto di regolamentazione.

Rilevante sembra poi essere la possibilità di consentire l'accesso al *Regulatory sandbox* anche ai soggetti esteri che non hanno sede legale, direzione generale o succursale in Italia.

Infatti, questo potrebbe essere un incentivo per attrarre capitali stranieri nel nostro paese e sviluppare tecnologie che potrebbero apportare un valore aggiunto al mercato italiano.

Inoltre, viene rispettato il principio di neutralità tecnologica in quanto l'accesso alla sperimentazione non è limitato all'uso di determinate tecnologie.

Dubbi sorgono invece, in merito all'affermazione che l'attività debba essere in uno stato sufficientemente avanzato per la sperimentazione anche se si potrebbe far riferimento al *readiness test* previsto al punto 61 del *Joint report* delle ESAs.

Per quanto riguarda i presupposti soggettivi, soltanto i soggetti in possesso di determinati requisiti elencati all'articolo 7 potranno presentare la domanda di ammissione.



Tuttavia, l'elenco dei requisiti è meno limitante di quanto possa sembrare. Infatti, la nozione di operatori *Fintech* contenuta nell'articolo 1, comma 1, lettera d) fa riferimento al più ampio termine "soggetti".

Questo contribuisce ad ampliare la platea dei legittimati poiché in tal modo la nozione ricomprenderebbe anche operatori che non sono imprese. Oltre a ciò, la nozione prevede che lo svolgimento di attività *Fintech* possa anche non avvenire in maniera prevalente rispetto al complessivo *business* del richiedente. In tal modo si consentirebbe anche agli operatori di mercato tradizionali che intendano sperimentare nuovi servizi nel settore *Fintech* di beneficiare del regime speciale.

Il procedimento è avviato ad iniziativa del soggetto interessato che dovrà presentare una richiesta di ammissione all' autorità competente individuata secondo i criteri stabiliti dall'articolo 9 del regolamento.

Prima di presentare la richiesta sarà possibile intavolare con le autorità delle interlocuzioni informali volte a chiarire aspetti dubbi riguardanti la presentazione della domanda di ammissione. Tale strumento sembra utile ad impostare ed indirizzare meglio la successiva fase istruttoria, anche se occorrerebbe stabilire dei termini certi entro cui le autorità dovranno fornire risposte ai richiedenti.

Ad ogni modo, la richiesta di ammissione dovrà contenere una serie di numerosi elementi previsti dall'articolo 10. Si richiede al soggetto interessato di illustrare dettagliatamente l'innovatività, la sostenibilità economica ed i rischi del progetto nonché l'individuazione specifica degli orientamenti e delle norme regolamentari per cui si chiede la deroga.

Senonché, questa impostazione non sembra essere rispettosa del principio di proporzionalità poiché implica una serie di complesse valutazioni che una impresa in fase di *start-up* potrebbe non essere in grado di determinare.

Quindi, sarebbe stato forse opportuno adattare il contenuto della richiesta di ammissione alla tipologia di soggetto richiedente.

Il nuovo regolamento attribuisce alle autorità il potere di circoscrivere i periodi entro cui sarà possibile presentare le richieste di ammissione.



Tali periodi, denominati finestre temporali, potranno anche essere riservati a determinati progetti che vertono su aspetti specifici dell'innovazione. In questo caso però non vengono specificati i criteri per selezionare i progetti meritevoli e questo potrebbe violare la parità di trattamento tra operatori.

Una volta presentata la richiesta, la fase istruttoria sarà volta ad accertare la presenza dei requisiti oggettivi e soggettivi, la completezza della richiesta nonché l'esistenza di una serie di condizioni elencate all'articolo 12.

L'istruttoria può concludersi con un esito positivo o negativo.

Nel primo caso, l'autorità adotterà un provvedimento con cui ammette il soggetto richiedente al regime speciale determinando contenuto, modalità e tempi della sperimentazione.

Ragionevolmente, ed in linea con le *best practices* sviluppate dalle ESAs, i provvedimenti di ammissione dettano anche una serie di regole a tutela degli utenti finali.

Inoltre, è stabilito che in caso di responsabilità del soggetto ammesso, gli utenti siano risarciti tempestivamente. Quest'ultima disposizione non è chiara in quanto la celerità del risarcimento dipenderà esclusivamente dalla celerità della pronuncia del giudice.

In caso di esito negativo, invece, la domanda verrà rigettata, ma non è specificato se la stessa potrà essere ripresentata a seguito di necessarie correzioni.

Una volta avviato il regime di sperimentazione le autorità competenti, nel rispetto dell'ordinamento europeo, potranno adottare una serie di provvedimenti speciali che consentono di derogare a disposizioni contenute in regolamenti, orientamenti ovvero permettere il rilascio di autorizzazioni a condizioni meno gravose.

Ampia discrezionalità viene lasciata alle autorità per quanto riguarda la determinazione del contenuto del provvedimento che sarà differenziato in base a quanto richiesto dal soggetto ammesso.



L'operatore ammesso a svolgere l'attività in regime sperimentale sarà soggetto al monitoraggio dell'autorità competente. Il monitoraggio consente l'integrazione dei provvedimenti di ammissione, introducendo ulteriori deroghe ovvero reintroducendo l'applicazione di regolamenti od orientamenti derogati, al fine di tutelare il mercato e gli investitori.

Nel complesso, il procedimento fin qui analizzato sembra farraginoso, lento ed oneroso.

Sarebbe stato necessario introdurre un iter più snello per le richieste di ammissione che comportano deroghe meno invasive. Inoltre, numerosi requisiti ed oneri procedurali previsti prima dell'avvio della sperimentazione potrebbero essere richiesti gradualmente ex post in fase di monitoraggio.

Al termine del periodo di sperimentazione viene meno il regime speciale e di conseguenza anche le deroghe alla disciplina generale.

L'esito positivo della sperimentazione consente al soggetto ammesso di continuare ad essere operativo sul mercato.

Questo risultato può essere raggiunto in due modi: 1) chiedendo alle autorità competenti il rilascio di autorizzazioni od iscrizioni necessarie ad esercitare l'attività in regime ordinario; 2) modificando la regolamentazione esistente.

Nel primo caso il regime sperimentale è prorogato automaticamente fino a che non sarà intervenuta l'autorità.

Nel secondo caso, invece, l'autorità dovrà avviare un procedimento di revisione della regolamentazione di sua competenza. Il regolamento non stabilisce però un termine entro il quale l'autorità debba modificare la regolamentazione e non è prevista una proroga automatica del *sandbox*.

Nulla si dice in merito all'eventuale esito negativo della sperimentazione.

Si può ipotizzare che le attività ed i servizi non verranno offerte sul mercato oppure che, pur potendo essere offerte, andranno adattate alla normativa vigente.



Pertanto, alla luce di quanto illustrato in precedenza, sembrerebbe che la normativa riguardante la fase di uscita dalla sperimentazione a differenza di quanto previsto per il procedimento di ammissione avrebbe avuto forse bisogno di essere disciplinata più compiutamente.