

Swiss Fintech Day Italia
Insurtech Horizons Switzerland-Italy

Una sandbox per l'Insurtech

Riccardo Cesari
Consigliere dell'IVASS

Milano, 22 novembre 2021

1. Diritto e Tecnica

Ringrazio sentitamente l'Ambasciata svizzera e l'Osservatorio del Politecnico di Milano per questo invito su un tema di grande attualità.

Davanti ai processi di innovazione tecnologica, parlare di regolamentazione può sembrare un tentativo di “fermare il vento con le mani”.

La potenza della tecnologia è senza paragoni. In un dialogo di oltre 20 anni fa proprio su “Diritto e Tecnica”, Emanuele Severino, rispondendo a Natalino Irti affermava¹: “La tecnica è destinata a diventare il principio ordinatore di ogni materia.” Essa non ha uno scopo specifico escludente altri scopi ma “ha come scopo la crescita infinita della propria potenza”: il suo scopo è “l'incremento infinito della capacità di realizzare scopi”. La tecnica, da strumento diventa scopo del capitalismo, si fa sistema, diventa tecnocrazia.

Nella visione di Severino, anche il sistema giuridico finirà col produrre “soltanto quelle norme che agevolino o non impediscano l'indefinito sviluppo della tecnica”.

La norma fondamentale è “la regola capace di impedire che l'operatività tecnologica resti subordinata alle norme che ancora si illudono di regolare la tecnica. Le forme della normatività tradizionale saranno sempre più costrette, per sopravvivere, a non intralciare il funzionamento ottimale della tecnica”.

Ciò che è tecnicamente possibile diventa anche legittimo, lecito, legale. La dominazione della tecnica – profetizza il filosofo – è la “follia estrema” a cui è destinata ad approdare la storia dell'Occidente.

Se questa non è una distopia ma lo scenario profondo del nostro tempo, come molti segnali sembrano indicare, il nostro obiettivo non è “fermare il vento con le mani” ma evitare che questo vento non solo si porti via le cose (come è normale) ma si porti via anche le persone.

Nelle parole di un altro grande filosofo: non possiamo dirigere il vento, però possiamo orientare le vele.

¹ N. Irti e E. Severino, *Dialogo su diritto e tecnica*, Laterza, 2001

La sandbox regolamentare, in qualche misura, è un tentativo di orientare le vele.

2. L'innovazione nel mercato assicurativo

Come tutti i settori, quello assicurativo è investito, nei prodotti e nei processi, dalla quarta rivoluzione industriale². Anche se alcune compagnie sono ancora alle prese con l'innovazione digitale, le società di punta, spesso esterne al mercato assicurativo, si stanno confrontando con l'intelligenza artificiale (IA) e le "macchine pensanti" di nuova generazione (big data, blockchain, robo-advisory etc.) per la creazione di prodotti innovativi, per la loro distribuzione, per nuove modalità di relazioni coi clienti.

Peculiare per le assicurazioni è anche la doppia veste di fruitore dei servizi delle nuove tecnologie e produttore di coperture per i rischi specifici che la rivoluzione cibernetica sta generando.

Il regolatore del mercato assicurativo non è fuori da questo processo: conoscenze, dati, informazioni, modalità di collaborazione sono nel pieno di una trasformazione culturale che produce nuovi linguaggi e interazioni tra i vari stakeholders del mercato.

La ragione ultima del supervisore, come stabilisce il Codice delle Assicurazioni (art. 3), è "l'adeguata protezione degli assicurati e dei beneficiari" delle prestazioni assicurative, a cui possono derivare grandi opportunità ma anche grandi rischi nei nuovi scenari di mercato.

L'esempio classico è quello della black-box per auto e moto, che rileva in modo dettagliato i dati sugli incidenti stradali ma anche quelli sullo stile di guida dell'assicurato, promuovendo comportamenti meno rischiosi con conseguenze positive sul numero dei sinistri e sull'entità dei premi pagati. Nel contempo, tuttavia, emergono rischi di sicurezza e protezione delle informazioni personali, rischi di frode e misselling, rischi di marginalizzazione di alcune fasce di consumatori.

Nelle compagnie di assicurazione si assiste a una progressiva revisione dei modelli di business. L'impresa monolitica, che offre soluzioni fortemente integrate, da tempo vede la sua catena del valore frammentarsi in singole attività offerte da soggetti specializzati. Non è un fenomeno nuovo, riferito anche all'esternalizzazione di funzioni critiche per l'operatività

² Dopo quelle del vapore, dell'elettricità e dell'informatica: K. Schwab, *The fourth industrial revolution*, World Economic Forum, . 2016

aziendale. La spinta tecnologica, con la necessità da un lato di accedere in tempi rapidi a soluzioni fortemente specialistiche e dall'altro di integrare i soggetti operanti in un ecosistema tramite interfacce evolute, presenta sfide del tutto inedite.

Si pensi, ad esempio, al caso della distribuzione di prodotti e servizi assicurativi tramite piattaforme che raccordano imprese e fornitori di servizi, consentendo l'integrazione tra strumenti finanziari, assicurativi e di pagamento.

L'offerta di *bundle* di prodotti va incontro all'esigenza del consumatore di un'offerta personalizzata e accessibile con modalità semplificate, ad es. tramite smartphone. Nello stesso tempo, si osservano casi di misselling e mispricing, relativi a consumatori che acquistano prodotti di cui non hanno realmente bisogno o che non coprono rischi reali o che sono presentati in modo allettante ma costano più del dovuto.

Le stesse imprese assicurative, che in alcuni casi operano in gruppi con forte integrazione tra le componenti finanziarie e quelle tecnologiche, corrono rischi poco considerati in passato. Basti pensare alla resilienza operativa, laddove l'intera attività dell'impresa si avvalga di mezzi tecnologici per raggiungere il cliente, stipulare contratti e gestire i sinistri.

A volte, i prodotti di intelligenza artificiale, che devono sottostare anch'essi ai normali principi di correttezza, trasparenza ed eticità, hanno logiche di funzionamento non facilmente controllabili non solo per i consumatori ma anche per le stesse imprese promotrici.

3. La risposta dalle autorità di vigilanza

Le autorità di vigilanza sono da tempo attente all'evoluzione in atto. Diverse iniziative a livello nazionale ed europeo stanno impostando le regole e la vigilanza del futuro.

EIOPA ha avviato da alcuni anni una *Insurtech task force* che ha prodotto lavori sui principali temi all'attenzione dei regolatori e degli esperti. Sull'IA un gruppo di esperti di *digital ethics* ha proposto alcuni principi per la governance dei modelli. A breve EIOPA pubblicherà la sua strategia di *digital transformation*, che coinvolge anche le autorità nazionali, per promuovere la digitalizzazione del mercato e delle autorità.

Diverse agenzie stanno promuovendo a livello nazionale nuovi canali di comunicazione tra regolatori e mercato: innovation hub, sandbox, hackaton.

Il principio fondamentale dell'azione normativa è quello che alle stesse attività con gli stessi rischi corrispondano le stesse regole. Questo è importante per evitare arbitraggi regolamentari e mantenere il level playing field tra operatori tradizionali e innovativi.

In alcuni casi sono necessari interventi specifici per garantire la fiducia degli operatori, la prevenzione dei rischi e rispondere alle sfide poste ad es. dalla finanza decentralizzata. Tra questi ricordiamo le normative in corso di definizione sulla resilienza operativa (DORA), sui crypto-assets (MICA), l'istituzione di un Pilot DLT (distributed ledger technology) per sperimentare / regolare soluzioni blockchain a livello europeo, la proposta di un Artificial Intelligence Act e la costituzione di un European Financial Data Space.

Particolare attenzione viene prestata alla riduzione del costo per la compliance anche attraverso iniziative di RegTech e alla individuazione e rimozione di barriere all'ingresso e all'innovazione. In proposito, a fine gennaio sarà pubblicata una articolata risposta alla richiesta di parere che la Commissione ha rivolto alle tre autorità di vigilanza europee (EBA per le banche, ESMA per i mercati e le borse, EIOPA per le assicurazioni e i fondi pensione), in cui saranno proposte raccomandazioni sulle attività da svolgere nei prossimi anni per promuovere la finanza digitale.

4. Un'innovazione per l'innovazione: la sandbox

Anche in Italia le tre autorità del settore finanziario (IVASS, Banca d'Italia e Consob) hanno attivato un innovation hub con canali di comunicazione dedicati a start-up, associazioni del settore e progetti innovativi delle imprese più avanzate.

Al centro dell'attenzione è la nascita di una sandbox regolamentare, promossa dal Decreto MEF 30 aprile 2021, n. 100 che disciplina la sperimentazione FinTech in Italia³.

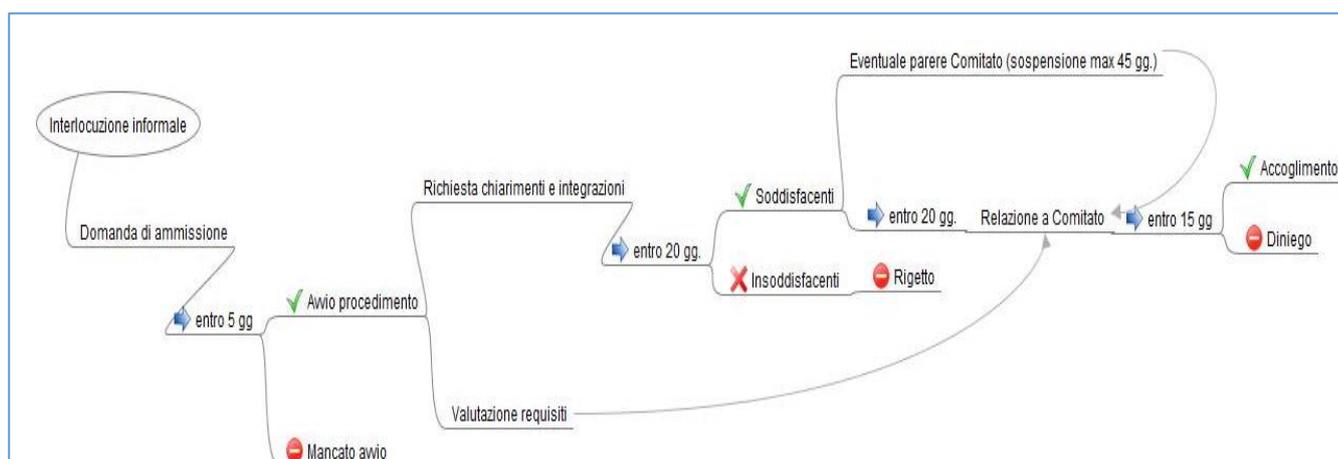
³ Il Decreto, oltre alla sandbox, formalizza il Comitato FinTech presso il MEF, operativo da alcuni anni come centro per la collaborazione tra le autorità e le agenzie. Mentre le attività operative di gestione della sandbox e revisione della normativa secondaria sono in capo alle autorità di settore (IVASS, Banca d'Italia e Consob) ciascuna per le sue competenze, il Comitato osserva l'evoluzione del FinTech per individuare gli obiettivi, definire i programmi e porre in essere le azioni per favorirne lo sviluppo. L'obiettivo primario, nel rispetto di corrette dinamiche concorrenziali, è di assicurare la tutela della clientela e la stabilità finanziaria. Pertanto, promuove e supporta anche interventi di semplificazione amministrativa con iniziative di normativa primaria o secondaria, formulazione di linee guida e best practices. Agevola il contatto degli operatori del settore con le istituzioni e con le autorità, anche attraverso studi,

La sandbox regolamentare è uno spazio protetto, dedicato alla sperimentazione digitale nei settori bancario, finanziario e assicurativo. La sperimentazione consente agli operatori FinTech di testare soluzioni innovative, beneficiando di un regime semplificato transitorio e in dialogo con le autorità di vigilanza.

Tale iniziativa è molto utile anche per le autorità che potranno osservare le dinamiche dello sviluppo tecnologico e individuare interventi normativi di semplificazione contenendo la diffusione di potenziali rischi.

Il percorso della sandbox (Fig. 1) va dall'interlocuzione iniziale all'approvazione formale alla sperimentazione effettiva e si sviluppa nei passaggi illustrati di seguito.

FIG. 1 Il percorso della sandbox regolamentare



4.1 Il sito IVASS

Sul sito IVASS si trova una pagina dedicata alla sandbox, contenuti e canali di accesso (PEC, mail).

Si fa notare che a inizio novembre è stato emanato il Regolamento IVASS n. 49 che disciplina in dettaglio la procedura seguita per ammettere i progetti nella sandbox, con i tempi e le unità responsabili, come previsto dalla L.241/1990 sul procedimento amministrativo.

analisi, tavoli di confronto. Facilita il confronto tra Governo (MEF, MISE, Ministero Innovazione), autorità e agenzie (ad es. AGID, Agenzia Entrate, Garante Privacy, AGCM) sulle tematiche di rischio in modo da consentire interventi coordinati. Promuove e coordina la collaborazione con le istituzioni estere e segue la sperimentazione sandbox.

La prima finestra temporale per la presentazione delle domande è stata aperta il 15 novembre fino al 15 gennaio 2022.

Il regolamento, i moduli e la definizione della finestra temporale sono stati concordati tra le tre autorità.

4.2 L'interlocuzione informale (early dialogue)

Prima della presentazione della richiesta di ammissione alla sandbox, gli operatori interessati sono invitati ad avviare una interlocuzione informale con IVASS e/o altre autorità (per progetti trasversali; es. contratti assicurativi con modalità di pagamento digitali). Nell'interlocuzione si fornisce supporto ai richiedenti, anche per individuare l'autorità di vigilanza competente.

Si noti che progetti di elevato spessore e innovazione potrebbero non necessitare di valutazioni approfondite sulla compliance con le norme in quanto possono essere portati in produzione da subito e in accordo con le norme attualmente vigenti, senza bisogno di sandbox regolamentare. Anche su queste iniziative, IVASS è interessata a incontrare gli operatori e individuare gli aspetti di potenziale attenzione dal punto di vista della normativa prudenziale e di condotta di mercato.

4.3 Il modulo per l'early dialogue

Nel modulo per avviare l'interlocuzione formale (cfr. Fig. 2) si chiede di descrivere in modo semplificato l'iniziativa e di fornire i riferimenti per organizzare un incontro di presentazione. In questa fase non è chiesto l'invio di attestazioni formali, business plan e documentazione complessa. È tuttavia utile fornire all'autorità i documenti necessari per comprendere bene il prodotto / servizio che si intende sottoporre all'attenzione.

FIG. 2 Modulo per l'interlocuzione informale

n.	Descrizione
1	<p>Descrivi il progetto che intendi presentare evidenziandone le principali caratteristiche (max 400 parole), tra cui:</p> <ul style="list-style-type: none"> - tipologia di clientela (B2B, B2C), tecnologia utilizzata, canali, modalità di offerta; - profili di innovatività, anche in raffronto ad analoghi progetti/proposte presenti sul mercato; - eventuale coinvolgimento di altri soggetti (es. relazioni con soggetti vigilati / canali distributivi / fornitori di servizi e funzioni essenziali/importanti), precisandone i ruoli e le responsabilità anche nei confronti della clientela; - stato di attuazione dell'iniziativa; - durata prevista della sperimentazione.
2	Il progetto è stato già presentato in altre sandbox (anche estere)? Se sì, specifica quali ed indicane l'esito.
3	<p>Indica gli orientamenti di vigilanza, gli atti di carattere generale, le norme o i regolamenti adottati dalle autorità di vigilanza nelle materie previste all'art. 6 del DM 100/2021 di cui, in caso di ammissione alla sandbox, si chiederebbe la deroga.</p> <p>In alternativa, indica gli elementi di novità del progetto che richiedono una sperimentazione e un esame congiunto con una o più autorità di vigilanza.</p>
4	Illustra sinteticamente le richieste di chiarimento o di supporto a cui sei interessato.

4.4 FAQ

Sono già presenti sul sito IVASS alcune risposte a domande FAQ, che saranno progressivamente aggiornate man mano che saranno sollevati quesiti di interesse generale.

Ad esempio:

Chi può partecipare alla sandbox? Gli operatori esteri possono accedere alla sandbox italiana?

Come posso sapere se la sandbox è il canale idoneo alla mia iniziativa? Quando e come può esser presentata la domanda di partecipazione? Sono previste commissioni da pagare per l'accesso alla sandbox?

Quando un'attività è significativamente innovativa? Quali sono le deroghe concedibili nell'ambito della sandbox? Quando si può ritenere che un'attività apporti valore aggiunto?

Come viene verificato se l'attività è in uno stato sufficientemente avanzato per la sperimentazione ed è sostenibile economicamente e finanziariamente?

Dopo quanto tempo dall'invio della domanda saprò se sono stato ammesso? Saranno noti i nomi delle società ammesse alla sandbox?

Quale tipo di supporto è offerto ai partecipanti? Per quanto tempo potrò testare la mia soluzione? Cosa accade al termine della sperimentazione?

4.5 Il modulo di ammissione – principali informazioni

Il modulo per l'ammissione alla sandbox, da presentare dopo l'interlocuzione informale, prevede un elenco più lungo di informazioni e documenti da fornire. Se la domanda non è compilata completamente e non comprende tutti i documenti indicati come obbligatori, viene comunicato il mancato avvio della procedura di ammissione e il richiedente può presentare una nuova domanda integrando gli elementi mancanti.

Particolare attenzione è rivolta ai profili di sostenibilità finanziaria e operativa del progetto e agli strumenti di informativa e tutela dei consumatori che acquistano prodotti assicurativi durante la sperimentazione (ad es. è previsto un diritto di recesso).

FIG. 3 Modulo di domanda per l'ammissione

Informazioni sulla società	<ul style="list-style-type: none"> Data costituzione, attivo, dipendenti, se è autorizzata ad attività riservata o regolamentata
Ambito della sperimentazione	<ul style="list-style-type: none"> Settore operatività: InsurTech, RegTech, Cyber Security, P2P insurance etc. Tecnologia prevalente: APIs, Intelligenza Artificiale, Big Data Analytics, ID digitale e sistemi di autenticazione, DLT e smart contract, Internet of Things, etc.
Progetto	<ul style="list-style-type: none"> Obiettivi, Caratteristiche della soluzione, Business Model (es. B2B, B2C, B2B2C), Motivi per cui si chiede la sandbox, Altri soggetti coinvolti (es. fornitori tecnologici, Università) In che misura l'iniziativa risulti innovativa Norme ed orientamenti di vigilanza di cui si chiede la deroga, totale o parziale, durante il periodo di sperimentazione Valore aggiunto per gli utenti finali, efficienza del sistema bancario, finanziario, assicurativo, minore onerosità o maggiore efficacia dell'applicazione della regolamentazione, miglioramento dei sistemi, delle procedure o dei processi interni
Studio preliminare di fattibilità	
Principali rischi (inclusi quelli ICT, cyber security e connessi alla protezione dati) e presidi per mitigarne gli impatti	
Misure e presidi a tutela degli utenti finali	
Potenziale impatto del termine della sperimentazione sulle attività avviate	
Se e in che termini l'attività necessita di supporto da parte dell'Autorità	
Piano di Test	

4.6 I criteri di valutazione

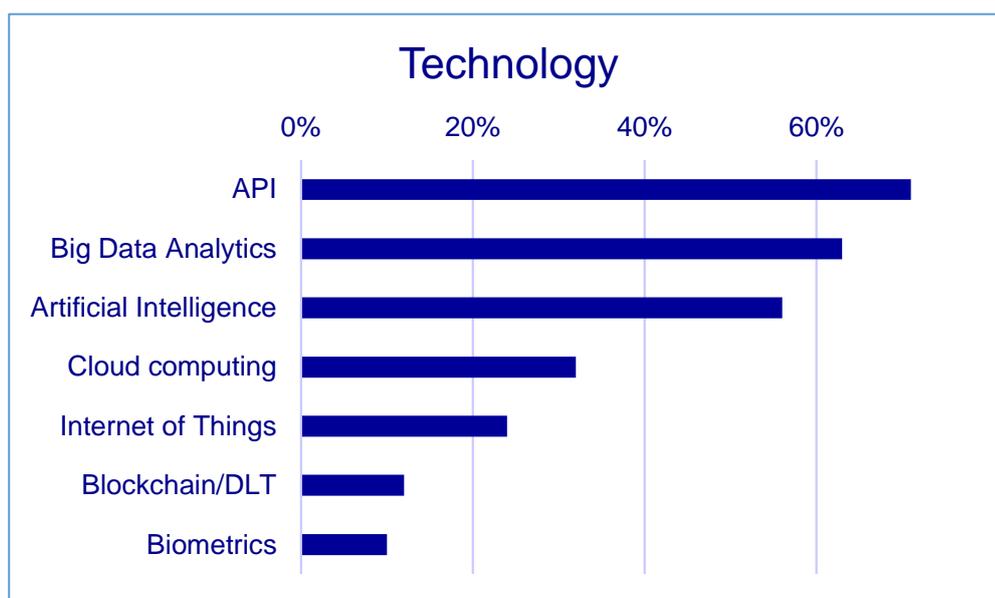
I criteri definiti in modo uniforme tra le tre autorità sono i seguenti (si veda: https://www.ivass.it/operatori/sandbox/Criteri_sandbox.pdf):

1. Innovatività
2. Effettiva necessità della sperimentazione
3. Valore aggiunto per gli utenti finali e l'efficienza del mercato
4. Maturità: stato sufficientemente avanzato per la sperimentazione
5. Sostenibilità economica e finanziaria

Sul primo aspetto si richiede una effettiva innovatività. Tra i possibili esempi (senza pretesa di esaustività) di innovazioni tecnologiche si possono immaginare: Application Programming Interfaces (API), Intelligenza artificiale (IA), Machine Learning (ML), Big Data / Data Analytics, Identità digitale e sistemi di autenticazione, Cloud Computing, DLT / blockchain e smart contracts, Quantum computing, Internet of Things (IoT) e device wearable o a supporto della mobilità, Robotic Process Automation (RPA), Natural Language Processing (NLP), Meccanismi di crittografia avanzati etc.

Si veda, in Fig. 4, la diffusione delle principali tecnologie digitali presenti nel settore assicurativo.

FIG. 4 La diffusione delle principali tecnologie digitali nell'assicurazione



Fonte: Osservatorio Fintech & Insurtech del Politecnico di Milano

Sul punto 2 la necessità di sperimentazione deriva dal bisogno di derogare a uno o più orientamenti di vigilanza o atti di carattere generale adottati da autorità di vigilanza. Un'innovazione che non necessitasse di tali deroghe non avrebbe bisogno di un passaggio in sandbox.

Il punto 3 riguarda le ricadute della sperimentazione. L'attività deve apportare valore aggiunto per almeno uno dei seguenti profili, senza pregiudicare in modo significativo uno degli altri: 3.1) benefici per gli utenti finali; 3.2) efficienza del sistema bancario, finanziario, assicurativo; 3.3) efficacia nell'applicazione della regolamentazione del settore bancario, finanziario, assicurativo; 3.4) miglioramento dei sistemi/procedure/processi degli operatori nel settore bancario, finanziario o assicurativo relativamente alla gestione dei rischi.

Circa la maturità del progetto (punto 4) occorre che esso sia sostanzialmente pronto per l'avvio, nel senso che: 4.1) è già stato predisposto lo studio di fattibilità e il Gantt (simili); 4.2) dispone di sufficienti risorse (tecnologiche, umane e logistiche) da dedicare alla sperimentazione; 4.3) sono stati individuati i potenziali rischi dell'attività (ivi compresi quelli ICT, di cyber security e di protezione dei dati) e approntati specifici presidi a tutela degli utenti; 4.4) sono state predisposte adeguate metriche per il monitoraggio della sperimentazione.

Infine (punto 5) viene argomentata la sostenibilità economica e finanziario del progetto non solo nella fase di sperimentazione ma anche nella sua proiezione di mercato.

Le tre autorità hanno stabilito una checklist qualitativa per valutare in modo omogeneo il rispetto dei requisiti necessari nonché una griglia quantitativa nel caso (al momento non sussistente per IVASS) di fissazione di un numero massimo di progetti ammissibili nell'ambito di una finestra temporale.

4.7 Le esenzioni regolamentari

Un aspetto chiave della sandbox sono le esenzioni regolamentari. Nella sandbox possono essere autorizzate deroghe a orientamenti di vigilanza, atti di carattere generale, norme o regolamenti adottati dalle autorità mentre non sono possibili esenzioni a norme primarie o a disposizioni inderogabili dell'Unione europea.

Tenuto conto della derivazione di gran parte della normativa secondaria da norme europee questo limita molto l'ambito di possibili esenzioni. Tuttavia non sono pochi gli ambiti che restano aperti a possibili deroghe. Tra questi:

- requisiti patrimoniali
- adempimenti semplificati e proporzionati alle attività che si intende svolgere
- perimetri di operatività
- obblighi informativi
- tempi per il rilascio di autorizzazioni
- requisiti di professionalità degli esponenti aziendali
- profili di governo societario e di gestione del rischio
- forme societarie ammissibili
- eventuali garanzie finanziarie.

4.8 Avvio e conclusione sperimentazione

Ciascun progetto ammesso alla sperimentazione ha una durata massima di 18 mesi, più eventuale proroga di massimo 12 mesi.

È prevista una revoca per inattività, quando vengono meno i presupposti, in caso di violazioni di leggi o regolamenti, se ci sono rischi per la stabilità del sistema, l'integrità dei mercati o la tutela degli utenti finali, e altre situazioni estreme.

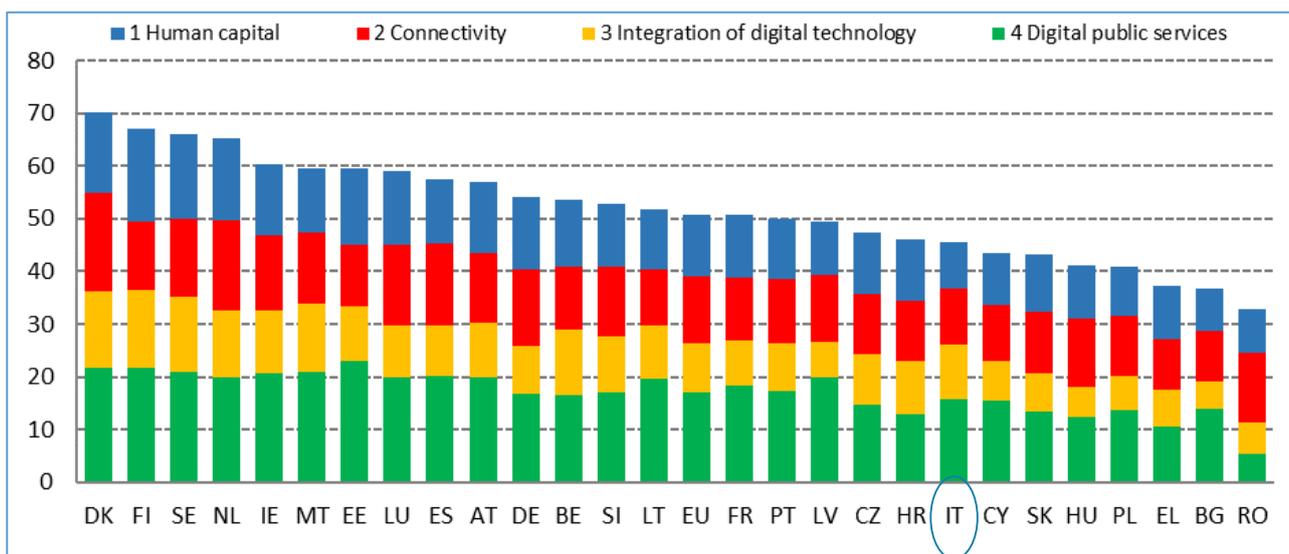
Il Decreto MEF prevede anche un riferimento semestrale al Comitato FinTech, oltre alla possibilità di discutere temi di interesse generale quando rilevati nell'ambito delle sperimentazioni.

La sandbox si chiude con un resoconto della sperimentazione, l'istanza del soggetto per chiedere l'autorizzazione (se impresa assicurativa) o l'iscrizione (se intermediario), e con una tempestiva informazione al pubblico.

Come indicato sopra, a metà gennaio 2022 si chiuderà la prima finestra utile per l'invio delle domande di ammissione. A mio avviso, quello sarà un momento cruciale poiché, sia pure indirettamente, la sandbox regolamentare rappresenta, inevitabilmente, un banco di prova della propensione all'innovazione del settore finanziario e, in generale, dell'intero sistema economico italiano nonché un piccolo ma prezioso stress test per la regolamentazione secondaria attualmente in vigore.

Considerata la posizione arretrata dell'Italia nel campo della economia e della società digitali (Fig. 5) si tratta di una sfida importante e di una rilevante prospettiva per il prossimo futuro.

FIG. 5 Digital Economy and Society Index (DESI) 2021



Fonte: DESI (2021), European Commission