

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE

ISSN: 2279-9737

**Rivista**  
**di Diritto Bancario**

dottrina  
e giurisprudenza  
commentata

**SUPPLEMENTO**

OTTOBRE / DICEMBRE

**2023**

## **DIREZIONE**

DANNY BUSCH, GUIDO CALABRESI, PIERRE-HENRI CONAC,  
RAFFAELE DI RAIMO, ALDO ANGELO DOLMETTA, GIUSEPPE FERRI  
JR., RAFFAELE LENER, UDO REIFNER, FILIPPO SARTORI,  
ANTONELLA SCIARRONE ALIBRANDI, THOMAS ULEN

## **COMITATO DI DIREZIONE**

FILIPPO ANNUNZIATA, PAOLOEFISIO CORRIAS, MATTEO DE POLI,  
ALBERTO LUPOI, ROBERTO NATOLI, MADDALENA RABITTI,  
MADDALENA SEMERARO, ANDREA TUCCI

## **COMITATO SCIENTIFICO**

STEFANO AMBROSINI, SANDRO AMOROSINO, SIDO BONFATTI,  
FRANCESCO CAPRIGLIONE, FULVIO CORTESE, AURELIO GENTILI,  
GIUSEPPE GUIZZI, BRUNO INZITARI, MARCO LAMANDINI, DANIELE  
MAFFEIS, RAINER MASERA, UGO MATTEI, ALESSANDRO  
MELCHIONDA, UGO PATRONI GRIFFI, GIUSEPPE SANTONI,  
FRANCESCO TESAURO+

### **COMITATO ESECUTIVO**

ROBERTO NATOLI, FILIPPO SARTORI, MADDALENA SEMERARO

### **COMITATO EDITORIALE**

GIOVANNI BERTI DE MARINIS, ANDREA CARRISI, ALESSANDRA  
CAMEDDA, GABRIELLA CAZZETTA, PAOLA DASSISTI, ALBERTO  
GALLARATI, EDOARDO GROSSULE, LUCA SERAFINO LENTINI  
(SEGRETARIO DI REDAZIONE), PAOLA LUCANTONI, EUGENIA  
MACCHIAVELLO, UGO MALVAGNA, ALBERTO MACER, MASSIMO  
MAZZOLA, EMANUELA MIGLIACCIO, FRANCESCO PETROSINO,  
ELISABETTA PIRAS, CHIARA PRESCIANI, FRANCESCO QUARTA,  
CARMELA ROBUSTELLA, GIULIA TERRANOVA

### **COORDINAMENTO EDITORIALE**

UGO MALVAGNA

### **DIRETTORE RESPONSABILE**

FILIPPO SARTORI

## **NORME PER LA VALUTAZIONE E LA PUBBLICAZIONE**

LA RIVISTA DI DIRITTO BANCARIO SELEZIONA I CONTRIBUTI OGGETTO DI PUBBLICAZIONE SULLA BASE DELLE NORME SEGUENTI.

I CONTRIBUTI PROPOSTI ALLA RIVISTA PER LA PUBBLICAZIONE VENGONO ASSEGNATI DAL SISTEMA INFORMATICO A DUE VALUTATORI, SORTEGGIATI ALL'INTERNO DI UN ELENCO DI ORDINARI, ASSOCIATI E RICERCATORI IN MATERIE GIURIDICHE, ESTRATTI DA UNA LISTA PERIODICAMENTE SOGGETTA A RINNOVAMENTO.

I CONTRIBUTI SONO ANONIMIZZATI PRIMA DELL'INVIO AI VALUTATORI.

LE SCHEDE DI VALUTAZIONE SONO INVIATE AGLI AUTORI PREVIA ANONIMIZZAZIONE.

QUALORA UNO O ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO UN PARERE FAVOREVOLE ALLA PUBBLICAZIONE SUBORDINATO ALL'INTRODUZIONE DI MODIFICHE AGGIUNTE E CORREZIONI, LA DIREZIONE ESECUTIVA VERIFICA CHE L'AUTORE ABBA APPORTATO LE MODIFICHE RICHIESTE.

QUALORA ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO VIENE RIFIUTATO. QUALORA SOLO UNO DEI VALUTATORI ESPRIMA PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO È SOTTOPOSTO AL COMITATO ESECUTIVO, IL QUALE ASSUME LA DECISIONE FINALE IN ORDINE ALLA PUBBLICAZIONE PREVIO PARERE DI UN COMPONENTE DELLA DIREZIONE SCELTO RATIONE MATERIAE.

**Rivista** | dottrina  
di Diritto Bancario | e giurisprudenza  
commentata

**SEDE DELLA REDAZIONE**

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO, FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA, VIA VERDI 53,  
(38122) TRENTO – TEL. 0461 283836



## **Gli ecosistemi collaborativi nel diritto bancario e finanziario: l'open finance e il ruolo dell'interoperabilità**

**SOMMARIO:** 1. Le caratteristiche dei dati e la generazione di (nuovo) valore – 2. Limiti alla condivisione dei dati – 3. I requisiti tecnici per la realizzazione di ecosistemi *data driven* – 4. I soggetti dell'*open finance* e le regole a loro applicabili – 5. Considerazioni sulla proposta di regolamento sul *Financial Information Data Access* – 6. Conclusioni

### *1. Le caratteristiche dei dati e la generazione di (nuovo) valore*

1.1 Gli ecosistemi collaborativi<sup>1</sup> abilitati dalla tecnologia dell'informazione hanno la straordinaria capacità di rendere possibile la produzione di ricchezza impiegando dati<sup>2</sup>. Si tratta di modelli sviluppati in specifici settori o segmenti di mercato in cui individui o operatori economici, collaborando tra loro, mettono in comune risorse o competenze al fine di produrre beni e servizi a condizioni più favorevoli rispetto a quelle che potrebbero ottenere sfruttando esclusivamente le risorse a disposizione di ciascuno<sup>3</sup>.

---

\* Il presente scritto costituisce una versione ampliata e aggiornata del contributo presentato al convegno ADDE “Il mercato del valore: prospettive di Diritto dell'Economia” che si è svolto a Trento il 23 giugno 2023. Desidero ringraziare la Prof.ssa Valeria Falce, la Prof.ssa. Eugenia Macchiavello e il Prof. Antonio Davola per gli spunti di riflessione forniti in occasione della presentazione della prima versione del lavoro.

<sup>1</sup> In questo contesto, ci si riferisce ad una nozione atecnica di ecosistema, tesa ad evidenziare l'interazione tra diversi operatori economici che condividono alcuni interessi, operando nello stesso mercato o in mercati contigui. Nell'ambito del diritto europeo, il termine ecosistema è utilizzato anche per riferirsi ai cd. ecosistemi digitali ed in tale contesto è puntualmente definito. Sul punto si veda, V. FALCE, *Piattaforme ed ecosistemi digitali. Scelte pro-concorrenziali*, *Rivista di Diritto Industriale*, 1, 2023, in corso di pubblicazione.

<sup>2</sup> H. BAARS-A. TANK-P. WEBER-H.G. KEMPER-H. LASI-B. PEDELL, *Cooperative Approaches to Data Sharing and Analysis for Industrial Internet of Things Ecosystems*, in *Appl. Sci.*, 2021, 11, 7547, disponibile al seguente link <https://doi.org/10.3390/app11167547>.

<sup>3</sup> Talvolta, la cooperazione tra operatori economici consente anche di offrire servizi che altrimenti non potrebbero essere offerti dalla singola impresa. Si pensi ad esempio ai servizi aventi ad oggetto informazioni relative ai conti di pagamento:

I dati possono essere agevolmente condivisi. Anche per questo motivo i modelli di business che si fondano sulla disponibilità di dati, sul loro utilizzo ed elaborazione ben si prestano a dinamiche collaborative. A tal riguardo, occorre tenere in considerazione tanto le caratteristiche peculiari delle tipologie di dati che vengono in rilievo – sia con riferimento all’oggetto a cui si riferiscono sia alle caratteristiche tecniche (relative, ad esempio, al formato dei dati) – quanto dei soggetti che li detengono e delle attività che svolgono.

Vi è una naturale tensione tra l’esigenza di tutela delle proprie quote di mercato e i potenziali vantaggi derivanti dalle dinamiche di rete, che trova diversa composizione in relazione al settore di riferimento. Questa è una delle ragioni per cui dinamiche siffatte risultano avere una diversa probabilità di realizzazione e livelli di efficienza eterogenei in mercati differenti: nel settore bancario e finanziario, ad esempio, la condivisione di informazioni tra operatori economici risulta essenziale per il successo dei modelli *open* (tra cui anzitutto l’*open banking*<sup>4</sup> e

---

questi necessariamente presuppongono l’interazione tra diverse imprese in quanto non potrebbero essere prestati se l’operatore economico non avesse accesso ai relativi dati di pagamento.

<sup>4</sup> Per un approfondimento sui profili giuridici dell’*open banking*, si vedano in letteratura, tra gli altri, M. RABITTI – A. SCIARRONE ALIBRANDI, *I servizi di pagamento tra PSD2 e GDPR: open banking e conseguenze per la clientela*, in F. Capriglione (a cura di) *Liber Amicorum per Guido Alpa*, Padova, 2019; F. MAIMERI – M. MANCINI (a cura di), *Le nuove frontiere dei servizi bancari e di pagamento fra PSD 2, criptovalute e rivoluzione digitale, Quaderni di ricerca giuridica della consulenza legale della Banca d’Italia*, 2019; F. CIRAIOLO, *La prestazione di servizi di pagamento nell’era del FinTech e dell’Open Banking*, in M.T. PARACAMPO (a cura di), *Fintech. Introduzione ai profili giuridici di un mercato unico tecnologico dei servizi finanziari*, vol. II, Torino, 2019, 227 e ss.; A. BURCHI – S. MEZZOCAPO – P. MUSILE TANZI – V. TROIANO, *Financial Data Aggregation e Account Information Services. Questioni regolamentari e profili di business*, in *Quaderni FinTech Consob*, 2019; M. C. PAGLIETTI – M. I. VANGELISTI (a cura di), *Innovazione e regole nei pagamenti digitali. Il bilanciamento di interessi nella PSD2*, Roma, 2020; F. CIRAIOLO, *Open Banking, open problems. Aspetti controversi del nuovo modello dei “sistemi bancari aperti”*, in *Riv. Diritto bancario*, 2020, I, 611 e ss.; B. RUSSO, *L’evoluzione dei sistemi e dei servizi di pagamento nell’era digitale. Atti del Convegno nazionale in ricordo del Prof. Giuseppe Restuccia*, Padova, 2020; A. GENOVESE – V. FALCE (a cura di), *La portabilità dei dati in ambito finanziario*, Quaderni Fintech Consob, n. 8, aprile 2021; L. JENG, *Open Banking*, Oxford University Press, 2021; BANCA D’ITALIA, *Psd2 e Open Banking: nuovi modelli di business e rischi emergenti*, Novembre 2021; J. CASANOVA - M. SAVOIE - A. TWIST,

l'*open finance*<sup>5</sup>) e l'instaurazione di dinamiche cooperative appare teoricamente in grado di produrre valore per tutti gli appartenenti alla catena del valore<sup>6</sup>, specialmente perché non vi è piena fungibilità tra gli operatori. In particolare, in questo settore assume rilevanza centrale la fiducia e dunque, anche operatori più grandi, aventi a disposizione molti dati (o comunque con la capacità di ricavarli da quelli in proprio

---

*Regulation of payment systems*, in J. CASANOVA - M. SAVOIE (a cura di), *Payment Services. Law and Practice*, Elgar Financial Law and Practice series, 2022, 101 e ss.; BANCA D'ITALIA, *Competition and Payment Services Conference Papers Banca d'Italia*, Rome, 16-17 June 2022 Collection of contributions and writings by Vincenza Profeta, Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale, Numero 93 – Dicembre 2022.

<sup>5</sup> D. AWREY-J. MACEY, *The Promise and Perils of Open Finance*, European Corporate Governance Institute - Law Working Paper No. 632/2022, University of Chicago Coase-Sandor Institute for Law & Economics Research Paper No. 956, 28 febbraio 2022. Per un approfondimento sull'*open finance* e sul rapporto in cui si pone con l'*open banking* si veda, inoltre, F. DE PASCALIS, *The Journey to Open Finance: Learning from the Open Banking Movement*, in European business law review, 04/2022, Volume 33, Fascicolo Issue 3; S. VEZZOSO, *The Critical Journey from Open Banking to Open Finance*, 30 giugno 2022, disponibile al seguente link <https://ssrn.com/abstract=4150255> e F. FERRETTI-P. PETKOFF, *Open finance and consumer protection: uneasy bedfellow*, Law and Economics Yearly Review, Volume 11 – Part 2 – 2022, 26.

Si tratta di una nozione fatta propria anche dalle autorità europee. Per *open finance* si intende l'evoluzione del paradigma *open banking* applicato anche a settori ulteriori: difatti, nell'ambito dell'*open finance* consumatori ed imprese potranno autorizzare soggetti terzi (TPP) ad accedere ai loro dati e ad avviare transazioni finanziarie per loro conto. A differenza dell'*open banking*, il cui ambito applicativo è limitato ai soli conti di pagamento, l'*open finance* e i relativi obblighi da questo derivanti troveranno applicazione a tutti i (o quantomeno alla maggior parte dei) i dati relativi alla prestazione di servizi finanziari. È, dunque, chiaro che l'estensione dell'ambito oggettivo e soggettivo del perimetro di condivisione delle informazioni potrà favorire lo sviluppo di una forte interoperabilità di banche dati e servizi – anche *cross-sectoral* – nell'ottica del perseguimento della massima concorrenza. Quanto al perimetro di dati "finanziari" a cui si applica la disciplina del *financial information data access*, questo è piuttosto ampio ma comunque individuato in modo puntuale nell'ambito dell'art. 2 della Proposta di regolamento.

Sulla naturale evoluzione tra i due modelli, si veda OECD, *Shifting from Open Banking to Open Finance: Results from the 2022 OECD survey on data sharing frameworks*, OECD Business and Finance Policy Papers, OECD Publishing, Paris, 2023 disponibile al seguente link <https://doi.org/10.1787/9f881c0c-en>.

<sup>6</sup> Per alcune riflessioni introduttive sul tema si veda L. FRATINI PASSI, *Open finance: tendenze e innovazione collaborativa*, in Minerva Bancaria, 2023, 81 e ss.

possono) possono trarre utilità dalla condivisione dei dati e dalla possibilità di veicolare i propri servizi per il tramite di altri soggetti. Gli intermediari di dimensioni più ridotte possono, infatti, essere depositari della fiducia dei clienti e rappresentare un canale di acquisto preferenziale di prodotti; in questo contesto, dunque, l'instaurazione di modelli cooperativi consente anche agli operatori più strutturati di ampliare il novero di destinatari dei propri servizi<sup>7</sup>.

In tale ambito emerge, poi, come la condivisione dei dati rappresenti spesso un mezzo oltretutto un fine, in quanto taluni operatori appaiono interessati non solo e non tanto all'accesso ai dati detenuti dai *competitors* al fine di erogare servizi, quanto piuttosto all'accesso a ulteriori canali distributivi. La predisposizione dell'infrastruttura tecnologica necessaria per la condivisione dei dati può dunque essere utilizzata anche per questo ulteriore scopo<sup>8</sup>.

1.2 In termini generali, i dati – per loro natura – non si consumano con l'utilizzo, anzi: l'impiego dei dati e la loro combinazione risultano idonei a generare nuove informazioni, a loro volta analizzabili e utilizzabili per finalità ulteriori<sup>9</sup>. La compravendita di dati non determina il venir meno di tali risorse nella disponibilità del venditore, ma tradizionalmente dà luogo alla moltiplicazione degli stessi<sup>10</sup>. Il dato

---

<sup>7</sup> Ciò è ancora più evidente quando si tratti di servizi cd. ibridi. In questo caso, spesso la presenza sul territorio è determinante per raggiungere determinate fasce di clientela. Dunque, anche operatori più grandi e strutturati possono avere interesse a collaborare con intermediari radicati sul territorio.

<sup>8</sup> Ad ogni modo, si tratta di due *business models* molto differenti e non sempre la condivisione dei dati detenuti da operatori economici è accompagnata dalla commercializzazione dei propri prodotti sulle piattaforme di altri operatori. Più specificamente sui diversi modelli di business, tra cui il *banking as a platform* e il *banking as a service*, si veda il paragrafo 6.

<sup>9</sup> Cfr. Y. CARRIÈRE-SWALLOW-V. HAKSAR, *The Economics and Implications of Data An Integrated Perspective*, International Monetary Fund Strategy, Policy, and Review Department, n. 19/16, Settembre 2019, 13 e ss. Specificamente, con riferimento a modelli di business integralmente digitali (cd. Digital-based), si veda C. CORRADO-J. HASKEL-M. IOMMI-C. JONA-LASINIO, *The value of data in digital-based business models: Measurement and economic policy implications*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1723, OECD Publishing, Paris, 8 agosto 2022, disponibile al seguente link <https://doi.org/10.1787/d960a10c-en>.

<sup>10</sup> H. VARIAN, *Artificial Intelligence, Economics, and Industrial Organization*, in *The Economics of AI: An Agenda*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research 2018 evidenzia che la circostanza che il godimento del dato da parte di

compravenduto è usualmente condiviso. E l'operazione di condivisione, se effettuata in modo tecnicamente corretto, non determina la compromissione del dato originario e – a maggior ragione se poi è accompagnata dall'integrazione con altri dati già nella disponibilità del beneficiario – risulta idonea ad aumentare il valore delle informazioni.

E ciò dipende anzitutto dalle caratteristiche proprie dei dati<sup>11</sup>.

Difatti, il dato – da un punto di vista economico – è un bene caratterizzato da non rivalità e parziale escludibilità<sup>12</sup>.

Con riferimento alla non rivalità, la digitalizzazione dei dati ne elimina di fatto i costi di duplicazione e trasferimento e ciò fa sì che l'utilizzo del bene da parte di un soggetto non riduca la possibilità che lo stesso venga fruito – contestualmente – da altri; quanto invece alla sola parziale escludibilità, ci si riferisce alla circostanza che, dopo che

---

ulteriori soggetti non comporti costi ulteriori (cd. non rivalità dei dati) si deve al fatto che questi sono raramente compravenduti con le modalità usuali per altri beni, ma piuttosto ne viene concessa una licenza per impiegarli per scopi determinati. Pertanto, la questione economica del controllo dei dati si riferisce anzitutto alla possibilità di accedervi, più che alla proprietà sugli stessi.

<sup>11</sup> Y. CARRIÈRE-SWALLOW-V. HAKSAR, *The Economics and Implications of Data An Integrated Perspective*, op. citata.

<sup>12</sup> In termini generali, l'informazione costituisce un 'public good' caratterizzato da non rivalità e può essere diffusa e condivisa verso una pluralità di soggetti, a costi marginali del tutto trascurabili. Ciò che attribuisce un valore monetario all'informazione è sia l'esistenza di uno specifico regime giuridico di privativa (esistenza di diritti di proprietà intellettuale o regole di pubblicistiche che ne limitino il trattamento o trasferimento) che impedisca di qualificare tale dato come un bene pubblico. Per considerazioni sul punto, calate nel contesto dei dati finanziari si veda G. BARBA NAVARRETTI-G. CALZOLARI-A. F. POZZOLO, *Open Banking's Promise of a Financial Revolution: Are We Falling Short?*, in *European Economy. Banks, Regulation, and the Real Sector*, 18 aprile 2023, 11.; C.I. JONES-C. TONETTI, *Nonrivalry and the Economics of Data*, *American Economic Review*, 110 (9), 2020. Per il vero, i dati potrebbero essere beni pienamente escludibili qualora fossero detenuti offline in sistemi sicuri e isolati (dove il rischio di accesso da parte di terzi sarebbe quindi idealmente escluso). Modalità di conservazione dei dati siffatte non solo risulterebbero particolarmente costose, ma ridurrebbero grandemente il valore sociale e commerciale degli stessi, escludendone l'utilizzabilità per tutte quelle applicazioni basate sulla condivisione e/o l'accesso a dati raccolti in tempo reale.

il dato è stato prodotto, è possibile solo in parte escluderne l'accesso a terzi<sup>13</sup>.

Per queste ragioni, gli ecosistemi aventi quale oggetto principale l'elaborazione dei dati ben si prestano a generare nuovo valore e le informazioni, architrave della *data economy*, costituiscono naturalmente elemento di base di modelli generativi di ricchezza. Le informazioni risultano, peraltro, più preziose quanto più sono precise e dettagliate e ciò è reso possibile dall'unione del dato ad altri dati. La *data integration* consente di costruire *data set* più ampi, contenenti informazioni provenienti da fonti diverse che rendono possibili elaborazioni ulteriori e più accurate (a maggior ragione quando le varie informazioni siano opportunamente classificate e conferite in formati standardizzati e *machine readable*)<sup>14</sup>.

Proprio in considerazione di tali caratteristiche dei dati, i soggetti che li detengono e operano con questi sono incentivati – almeno in astratto – a dinamiche cooperative<sup>15</sup>: difatti sebbene, in una prima fase, è possibile che la condivisione dei dati faccia cessare (o quantomeno indebolisca) posizioni di potere di mercato di coloro che abbiano raccolto i dati e li conservino<sup>16</sup>, successivamente anche tali soggetti potrebbero trarre significativi vantaggi dalla circolazione delle informazioni. Non solo per il corrispettivo – monetario o in natura (consistente nell'accesso alle informazioni detenute da altri operatori) – che potrebbero trarre da un'eventuale cessione a terzi dei dati di cui

---

<sup>13</sup> È necessario sostenere ingenti costi al fine di prevenire attacchi informatici ed impedire che i dati detenuti siano sottratti e utilizzati da terzi per finalità ulteriori rispetto a quelle consentite (si pensi, con riferimento ai dati personali degli utenti, alla necessità di tenere conto delle diverse basi giuridiche che consentono solo determinati impieghi del dato).

<sup>14</sup> Per un approfondimento sugli strumenti di elaborazione ed analisi, basati anche sull'utilizzo di intelligenza artificiale, si veda A.M. RAHMANI-E. AZHIR-S. ALI-M. MOHAMMADI-O.H. AHMED-M. YASSIN GHAFOR-S. HASAN AHMED-M. HOSSEINZADEH, *Artificial intelligence approaches and mechanisms for big data analytics: a systematic study*, PeerJ Comput Sci., aprile 2021, 14; 7:e488, disponibile al seguente link <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8053021/>

<sup>15</sup> A. COZZOLINO – F. ROTHARMEL, *Discontinuities, competition, and cooperation: Cooperative dynamics between incumbents and entrants*, Strategic Management Journal, 2018; 39: 3053–3085, disponibile online al seguente link <https://doi.org/10.1002/smj.2776>

<sup>16</sup> Giova precisare che tale potere può derivare non solo dalla disponibilità dei dati ma anche dalla capacità, anzitutto tecnica, di analizzarli.

dispongano, ma anche per ulteriori benefici derivanti da dinamiche di rete abilitate dalla condivisione di informazioni e protocolli informatici: ad esempio, l'utilizzo dei dati ottenuti da terzi per erogare servizi a valore aggiunto in favore della clientela nonché la commercializzazione dei propri servizi attraverso ulteriori piattaforme.

1.3 Come anticipato, anche nel settore bancario e finanziario si riscontrano dinamiche analoghe che portano a qualificare taluni ecosistemi come cooperativi. Il livello di successo per i modelli di *open banking* e *open finance* dipende direttamente dalla loro diffusione nonché dal grado di condivisione di dati e standards idonei ad abilitare l'innovazione e l'offerta di ulteriori servizi.

Ebbene, la disponibilità di una maggiore quantità di dati, di interfacce più evolute e con una ampia base di utenti favorisce lo sviluppo di servizi nuovi<sup>17</sup>, rendendo il business maggiormente attrattivo – per i soggetti collocati ai vari livelli della catena del valore – anzitutto perché più redditizio.

Peraltro, tali ecosistemi rendono possibile una maggiore inclusione sociale<sup>18</sup> (dei soggetti appartenenti a fasce sociali tradizionalmente *underbanked*) e un più elevato livello di “democratizzazione della finanza” consentendo agli utenti di fornire in modo semplice, rapido e sicuro i propri dati finanziari grezzi ai concorrenti del loro attuale fornitore di servizi finanziari, al fine di poter accedere ai relativi servizi<sup>19</sup>.

Al contempo, la maggiore circolazione dei dati così abilitata consente agli intermediari finanziari che nel tempo hanno raccolto

---

<sup>17</sup> Si pensi, ad esempio ai servizi di aggregazione dei dati espressamente disciplinati dalla PSD2 (i.e., *account informations services* - AIS) ma anche a tutti gli ulteriori servizi che impiegando i dati così ottenuti forniscono features a valore aggiunto (e.g., tra gli altri, *credit scoring*, predisposizione di scadenziari, riconciliazione di fatture).

<sup>18</sup> Sul tema si veda, tra gli altri, M. BIANCO-M.I. VANGELISTI, *Open Banking and Financial Inclusion*, in *European Economy. Banks, Regulation, and the Real Sector*, 18 aprile 2023; F. CAPRIGLIONE, *Il sistema finanziario verso una transizione sostenibile*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, 2/2021, 241 e ss.

<sup>19</sup> L'effetto di democratizzazione a cui ci si riferisce consiste nel fornire al cliente bancario uno strumentario che gli permetta di trasferire i propri dati (detenuti presso un determinato intermediario) verso diversi prestatori di servizi, potendo così disporre di tali informazioni al fine di accedere a servizi – e condizioni di servizio – che altrimenti gli sarebbero stati preclusi.

grandi quantità di dati sui propri clienti – a lungo non sfruttate adeguatamente in quanto utilizzate esclusivamente con riferimento a determinate unità di business o prodotti – di trarne vantaggi: le imprese possono condividere e utilizzare i dati dei clienti nell’ambito di un quadro comune, ponendo così rimedio al problema della frammentazione dei dati presenti nel sistema finanziario tradizionale.

Sicché è evidente l’attitudine di tali ecosistemi cooperativi alla creazione di valore integrato<sup>20</sup>.

L’attività di condivisione dei dati sottesa all’operatività dei citati modelli non è però esente da criticità: da un punto di vista giuridico, tecnico ed economico.

## 2. *Limiti giuridici e potenzialità della condivisione dei dati*

2.1 In primo luogo, vi sono vincoli normativi che impongono una puntuale procedimentalizzazione per il trattamento dei dati e lo sottopongono a specifiche condizioni.

A tal riguardo, oltre alla disciplina contenuta nel GDPR<sup>21</sup> relativa ai dati personali, vengono in rilievo le previsioni normative introdotte dal diritto europeo nell’ambito della cd. “Strategia europea dei dati”<sup>22</sup>: dal Data Governance Act<sup>23</sup> al Data Act<sup>24</sup>. In particolare, quest’ultimo (non ancora approvato) intende introdurre una disciplina di base, orizzontale e trasversale relativa ai diritti di utilizzo dei dati, lasciando che siano le discipline verticali (relative ai singoli ambiti di regolazione) a

---

<sup>20</sup> M. MAZZUCATO, *Il valore di tutto. Chi lo produce e chi lo sottrae nell’economia globale*, Roma, 2018.

<sup>21</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016.

<sup>22</sup> Per un esaustivo inquadramento teorico sulla Strategia dei dati si veda V. FALCE, *Strategia dei dati. Traiettorie orizzontali e applicazioni verticali*, in V. Falce (a cura di), *Strategia dei dati e intelligenza artificiale*, Torino, 2023, 1 e ss.

<sup>23</sup> Regolamento (UE) 2022/868 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022 relativo alla governance europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724 (Regolamento sulla governance dei dati).

<sup>24</sup> Si tratta della Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio riguardante norme armonizzate sull’accesso equo ai dati e sul loro utilizzo (normativa sui dati) COM/2022/68 final. Oltre agli atti citati, vengono in rilievo, ai fini dell’inquadramento della questione, anche la Open Data Directive (Direttiva (UE) 2019/1024) e il Digital Markets Act (Regolamento (UE) 2022/1925).

stabilire regole più dettagliate e volte al raggiungimento di obiettivi specifici di settore.

Con riferimento ai dati personali, la tradizionale concezione del diritto alla privacy, inteso come diritto fondamentale dell'individuo alla propria riservatezza, è stata nel tempo ampliata e in parte riconsiderata. L'articolata disciplina tesa alla tutela dei dati personali favorisce sempre più la circolazione e l'impiego dei dati stessi, garantendo al contempo all'interessato al trattamento (soggetto a cui tali dati si riferiscono) il diritto di seguire e controllare proattivamente i dati che ha fornito. In tal modo, questi potrà conoscere l'uso che di tali dati viene fatto, limitare le interferenze e correggere eventuali errori<sup>25</sup>. L'interessato mantiene il controllo sui propri dati personali, potendo anche deviarne il flusso per indirizzarlo dove è per lui più conveniente<sup>26</sup>. Sulla base di tale fondamento teorico, viene quindi riconosciuto il diritto alla portabilità dei dati.

Anche i più recenti interventi normativi riconducibili alla Strategia europea dei dati perseguono un approccio che è teso alla maggiore circolazione e valorizzazione dei dati. In particolare, la proposta di Data Act intende assicurare una maggiore *fairness* nell'ambiente digitale, stimolando un mercato dei dati competitivo, aprendo opportunità per una *data-driven innovation* e rendendo i dati più accessibili per tutti<sup>27</sup>; sulla base di tali premesse, la proposta introduce nuove definizioni in relazione alla detenzione e trattamento dei dati (quali ad es. quelle di *data holders* e *data users*), funzionali a rappresentare un contesto in cui la circolazione dei dati è fisiologica<sup>28</sup>. Questa impostazione è seguita anche nelle iniziative settoriali volte a disciplinare i singoli *data spaces*, nelle quali sono previsti meccanismi volti a consentire a soggetti terzi (soggetti professionali svolgono specifiche attività e sono tenuti a

---

<sup>25</sup> Cfr. E. BANI – E. MACCHIAVELLO, *Il diritto alla portabilità nell'ambito della nuova economia dei dati*, in V. FALCE (a cura di), *Financial Innovation tra disintermediazione e mercato*, Torino, 2021, 141 in cui si ricorda che tale approccio, proprio del GDPR, è teso a garantire il diritto alla protezione dei dati in senso "positivo".

<sup>26</sup> Cfr. E. BANI – E. MACCHIAVELLO, *Il diritto alla portabilità*, op. ult. cit, 142.

<sup>27</sup> Commissione Europea, *Data Act: Commission proposes measures for a fair and innovative data economy*, Press release, 23 febbraio 2022.

<sup>28</sup> Per una ricostruzione organica delle innovazioni della Strategia Europea dei dati si veda F. BRAVO, *Intermediazione di dati personali e servizi di data sharing dal GDPR al Data Governance Act*, Contratto e impresa Europa 1/2021, 199 e ss.

seguire puntuali regole) di accedere ai dati. Ad ogni modo, va evidenziato che l'accesso al dato non determina il trasferimento della proprietà sullo stesso<sup>29</sup> e il soggetto che vi accede è vincolato nel suo utilizzo a specifici impieghi ed è gravato di alcuni obblighi (in primo luogo, sulle modalità di conservazione dei dati).

Di questa impostazione si trova traccia anche nell'ambito della proposta di regolamento per il *financial services data space* (il Financial Information Data Access – FIDA<sup>30</sup>) che impiega infatti le definizioni delineate nell'ambito del Data Act e Data Governance Act, sempre nel dichiarato rispetto del GDPR<sup>31</sup>.

2.2. Nell'ambito della consultazione pubblica sull'*Open Finance Legal Framework*<sup>32</sup> promossa dalla Commissione Europea emergono chiaramente gli elementi ora richiamati, tanto che tra le caratteristiche distintive dell'*open finance* viene sottolineata “*the transferability of customer-profile data – which would include information such as the customer’s risk, transaction track record, ability to bear losses, wealth, income, and the customer’s investment horizon*”. Tali informazioni renderanno possibile la fornitura in favore della clientela di un'ampia

---

<sup>29</sup> Si tratta di un accesso funzionale allo svolgimento di specifiche attività (ad esempio, con riferimento all'accesso per usi secondari previsto dalla proposta sul European Health Data Space, attività di ricerca scientifica) o per la prestazione di determinati servizi (come avviene nell'ambito della disciplina della PSD2, dove l'accesso ai dati di pagamento da parte di AISP e PISP è previsto esclusivamente per la prestazione dei servizi di AIS e PIS).

<sup>30</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a framework for Financial Data Access and amending Regulations (EU) No 1093/2010, (EU) No 1094/2010, (EU) No 1095/2010 and (EU) 2022/2554, Brussels, 28.6.2023 COM(2023) 360 final, 2023/0205 (COD).

<sup>31</sup> Sulla effettività della tutela dei dati personali nell'ambito della proposta di regolamento si veda European Data Protection Supervisor, *Opinion 38/2023 on the Proposal for a Regulation on a framework for Financial Data Access*, 22 agosto 2023.

<sup>32</sup> Parallelamente alla *Digital Finance Strategy* – all'interno della quale si inserisce anche la proposta di predisposizione di un framework per l'*open finance* – la Commissione UE ha promosso anche la *Retail Payments Strategy* tesa alla revisione della PSD2. Con specifico riferimento all'*open finance*, il 10 maggio 2022 è stata lanciata dalla Commissione UE una *Targeted consultation on open finance framework and data sharing in the financial sector* volta ad acquisire inputs dagli *stakeholders* sul tema, in previsione dell'adozione di una proposta di atto legislativo, che poi è stato pubblicato in data 28 giugno 2023. Recentemente sul punto M.T. PARACAMPO, *Trasformazione digitale del settore finanziario e Open Finance: quali prospettive per un credito “sostenibile”?* Prime riflessioni, MediaLaws, Maggio 2023.

gamma di servizi finanziari (ulteriori e/o a condizioni più vantaggiose) e informativi.

Il legislatore europeo consapevole, quindi, della rilevanza dei dati e dell'attitudine degli stessi a produrre valore<sup>33</sup>, favorisce il cd. “*data altruism*”<sup>34</sup> e la circolazione e il riutilizzo degli stessi.

Anche nel settore bancario e finanziario, emerge, sempre più evidente la necessità di bilanciamento tra il *data control* e la *data governance*<sup>35</sup>, a cui la futura PSD3<sup>36</sup> e la disciplina sull'*open finance* dovranno dare una risposta<sup>37</sup>. In questo solco, la proposta di *financial*

---

<sup>33</sup> L. LIONELLO, *La creazione del mercato europeo dei dati: sfide e prospettive*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, fasc.3, 1 settembre 2021, 675.

<sup>34</sup> La nozione di *data altruism* è espressamente definita dal Data Governance Act (DGA) come “*la condivisione volontaria di dati sulla base del consenso accordato dagli interessati al trattamento dei dati personali che li riguardano, o sulle autorizzazioni di altri titolari dei dati volte a consentire l'uso dei loro dati non personali, senza la richiesta o la ricezione di un compenso che vada oltre la compensazione dei costi sostenuti per mettere a disposizione i propri dati, per obiettivi di interesse generale*”. In senso più ampio, e anche al di là della definizione recata dal DGA, possono ritenersi espressione del medesimo principio tutti quei comportamenti di condivisione dei dati finalizzati al perseguimento di obiettivi non strettamente individuali, che sono incentivati dai più recenti interventi del diritto eurounitario. Si tratta quindi di un principio applicabile anzitutto per il perseguimento di interessi di rilievo pubblicistico, ma non solo.

<sup>35</sup> La disciplina sui dati bancari e finanziari dovrà infatti trovare un equilibrio tra le contrapposte esigenze di assicurare un più stringente controllo all'interessato sui dati a sé riferiti e di favorire la massima circolazione dei dati finanziari (personali e non).

<sup>36</sup> Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi di pagamento e ai servizi di moneta elettronica nel mercato interno, che modifica la direttiva 98/26/CE e abroga le direttive (UE) 2015/2366 e 2009/110/CE, Bruxelles, 28.6.2023 COM(2023) 366 final 2023/0209 (COD). Per un primo commento su alcuni profili della proposta si veda V. TROIANO, *Electronic money and payment tokens between MICAR and PSD 3 proposal*, Open Review of Management, Banking and Finance, 4 settembre 2023.

Alcune rilevanti proposte di modifica della PSD2 erano già state formulate in EBA, *Opinion of the European Banking Authority on its technical advice on the review of Directive (EU) 2015/2366 on payment services in the internal market (PSD2)*, EBA/Op/2022/06, 23 giugno 2022.

<sup>37</sup> Il controllo sul trattamento dei dati personali costituisce un pilastro fondamentale funzionale alla tutela dell'autodeterminazione dell'utente, indispensabile per la creazione di un contesto di fiducia. Ebbene, la proposta di disciplina sull'*open finance* dovrebbe perseguire un elevato livello di fiducia – che è indispensabile per il buon funzionamento del mercato finanziario – garantendo ai

*information data access regulation* recentemente formulata dalla Commissione Europea persegue l'obiettivo di promuovere “*the development of data-driven financial services and products by enabling consumers and firms to better control access to their financial data*”<sup>38</sup>.

Le modalità concrete con cui tale equilibrio verrà perseguito saranno fortemente influenzate dalle decisioni politiche; la proposta della Commissione Europea sull'introduzione di un regime normativo per l'*open finance* costituisce già una rilevante indicazione al riguardo, ma il testo proposto potrà essere oggetto di forti mutamenti nell'ambito dell'iter legislativo. Ad ogni modo, uno strumento che potrebbe fornire un effettivo ausilio per il perseguimento di tale difficile equilibrio, è l'imposizione della condivisione della lista dei *customer data* detenuti dai prestatori di servizi finanziari. In tal modo, si renderebbero clienti e *third-party service providers* (TPP) consapevoli di quali siano i dati raccolti ed elaborati da ciascun intermediario (consentendo così agli interessati di far valere i propri diritti – anche impedendo alcuni impieghi e/o revocando il consenso prestato – permettendo al contempo alle terze parti di individuare i dati di cui avrebbero bisogno per svolgere la propria attività). Ebbene, l'art. 8 della proposta, il quale prevede che siano predisposte apposite *dashboards* che consentano al cliente di gestire il consenso prestato al trattamento dei propri dati, va proprio in questa direzione ed intende fornire agli utenti uno strumentario che consenta loro di avere un diretto controllo sui “propri” dati finanziari e sull'utilizzo che ne viene fatto.

### 3. I requisiti tecnici per la realizzazione di ecosistemi data driven

3.1 Altri elementi di complessità nella realizzazione di modelli di business basati sulla condivisione dei dati possono derivare dalla difficoltà tecnica nel far comunicare i sistemi informatici dei soggetti detentori dei dati con quelli di altri operatori che intendono acquisirli

---

clienti una piena e fedele informazione sul trattamento a cui sono soggetti i propri dati.

<sup>38</sup> Testualmente, European Data Protection Supervisor, *Opinion 38/2023 on the Proposal for a Regulation on a framework for Financial Data Access*, 22 agosto 2023, 3.

ed elaborarli<sup>39</sup>. È necessario, a tal fine, che i soggetti coinvolti utilizzino le medesime infrastrutture informatiche o quantomeno sistemi compatibili tra loro<sup>40</sup>. Infatti, poiché è necessario che i flussi informativi siano continuativi (garantendo il cd. *real time sharing*), occorre che le *Application Programming Interfaces* (API) predisposte da ciascun soggetto siano compatibili con quelle istituite dalle proprie controparti (spesso soggetti estranei, non legati da alcun rapporto contrattuale, come espressamente prevede la PSD2<sup>41</sup>). Assumono, dunque, rilievo gli standards tecnici di tali infrastrutture, che consentono l'interoperabilità di *software* e servizi. Se in taluni ambiti questi sono espressamente imposti dalla legge,<sup>42</sup> in altri – con approccio *bottom-up* – sono definiti dagli operatori del mercato. Un'ulteriore ipotesi è quella che la legge imponga solamente un obbligo di risultato, lasciando poi al mercato la definizione delle concrete modalità tecniche di comunicazione<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> O. BORGOGNO-G. COLANGELO, *Data Sharing and Interoperability Through APIs: Insights from European Regulatory Strategy*, Computer Law & Security Review, 2018.

<sup>40</sup> R. GRAVINA-C.E. PALAU-M. MANSO-A. LIOTTA-G. FORTINO, *Integration, Interconnection, and Interoperability of IoT System*, Springer, 2018.

<sup>41</sup> Con riferimento alla disciplina dell'accesso ai conti di pagamento e all'obbligo di istituzione delle API nell'ambito della PSD2 sia consentito rinviare a D. FOÀ, *Open banking, access to account rule and (free) marketability of banking data*, in European Banking Institute Young Researchers Group Series, Palgrave MacMillan, Londra, 2023, 189 e ss.

<sup>42</sup> Sono, al riguardo, rilevanti anche i cd. *open standards* sviluppati al fine di ridurre i costi evitando possibili *vendor lock-in* e promuovendo l'interoperabilità tra diverse applicazioni e tecnologie. Cfr. J.P. KESAN, *Open Standards*, Cambridge Handbook of Technical Standardization Law, Vol. 2: Administrative Law, Trade, Privacy, Tort, Copyright and Trademark University of Illinois College of Law Legal Studies Research Paper No. 18-38, 3 ottobre 2018, disponibile al seguente link <https://ssrn.com/abstract=3260138>; S. ALIPRANDI, *Interoperability and open standards: the key to a real openness*, Journal of Open Law, Technology & Society, [S.l.], v. 3, n. 1, 5-24, settembre 2011, disponibile al seguente link <https://www.jolts.world/index.php/jolts/article/view/53/105>.

<sup>43</sup> Con riferimento all'ecosistema *open banking*, il tentativo dello *European Retail Payment Board* di favorire il raggiungimento di uno *standard* tecnico condiviso che fosse idoneo a soddisfare i requisiti tecnici stabiliti dall'EBA con i propri RTS non ha avuto esito positivo; alcuni organismi privati hanno elaborato modelli di API la cui adozione da parte degli operatori non è vincolante. Peculiare è l'esperienza inglese, dove la *Competition and Markets Authority* ha incaricato le otto banche principali del

È evidente che la regolamentazione della tecnologia avrebbe l'effetto di limitare la possibile ulteriore innovazione degli operatori del mercato, ponendosi così in aperto contrasto con il principio di neutralità tecnologica<sup>44</sup>. Ciononostante, in alcuni settori un siffatto intervento risulta necessario al fine di consentire lo sviluppo di un mercato.

L'interoperabilità risulta centrale al fine di abilitare la funzionalità dei cd. ecosistemi cooperativi (in quanto consente lo scambio di informazioni, rendendo le piattaforme accessibili sia ai soggetti che intendono offrire servizi, sia agli utenti *business* e *consumer*). Ebbene, proprio in ragione delle caratteristiche intrinsecamente cooperative dell'*open finance*<sup>45</sup>, lo sviluppo del modello e il concreto effetto benefico per i prestatori di servizi ed utenti dipenderà prevalentemente dall'effettivo livello di collaborazione degli operatori del mercato<sup>46</sup>, sia nella prestazione di servizi sia nella definizione di standards. In via di

---

paese di sviluppare congiuntamente un modello aperto e standardizzato di API, poi elaborato da *Open Banking UK*, al fine di promuovere la condivisione di dati tra banche e terze parti. In Italia, invece, sono state predisposte una pluralità di soluzioni di mercato: si segnalano, tra le altre, le proposte tecniche elaborate da CBI Globe, Cedacri e Fabrick. Per un approfondimento sulla concreta struttura tecnica di alcune API e dell'infrastruttura abilitante l'*open banking* si veda D. KELLEZI - C. BOEGELUND – W. MENG, *Towards Secure Open Banking Architecture: An Evaluation with OWASP*, in *Network and System Security*, 2019, 185 e ss.

<sup>44</sup> Sul progressivo ripensamento del principio di neutralità tecnologica si veda E. MACCHIAVELLO, *La regolamentazione delle attività fintech: cosa abbiamo imparato dal caso Wirecard?*, Centro di Ricerca Interdipartimentale sul Diritto Europeo della Banca e della Finanza, Paolo Ferro-Luzzi, Grandangolo, Università Roma Tre, 16 Ottobre 2020.

<sup>45</sup> Si tratta di, infatti, di un ecosistema in cui la collaborazione tra operatori economici è incentivata perché funzionale al successo del modello di business. L'*open finance*, così come già l'*open banking*, sono espressione dell'approccio *open*. Con *Open Innovation* si fa riferimento al “*paradigma che presuppone che le aziende possano e debbano utilizzare idee esterne, idee interne e percorsi interni ed esterni al mercato, mentre cercano di far progredire la propria tecnologia*”. Così l'economista statunitense H. CHESBROUGH, *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Harvard Business School, 2003. Recentemente sul tema il rapporto curato da The European House Ambrosetti, *Come il paradigma «open» sta trasformando gli ecosistemi finanziari*, 1 aprile 2022.

<sup>46</sup> L. ENRIQUES-W.G. RINGE, *Open Banking, Outsourcing, and Bank-Fintech Cooperation*, Competition and Payment Services Conference Papers Banca d'Italia, Rome, 16-17 June 2022 Collection of contributions and writings by Vincenza Profeta, Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale, Numero 93 – dicembre 2022, 89 e ss.

principio, la cooperazione necessaria al funzionamento di tale ecosistema potrà essere spontanea o potrà essere sollecitata da interventi regolatori tesi a realizzarla. Per il vero, gli operatori economici avranno interesse a stabilire alcuni elementi minimi comuni delle loro infrastrutture tali da consentire loro di accedere ad un mercato più ampio, per poi poter competere all'interno dello stesso<sup>47</sup>. Pertanto, potranno verificarsi dinamiche collaborative tra questi, spesso definite di *coopetition*<sup>48</sup>, anche finalizzate allo sviluppo di modelli e standard tecnici di interoperabilità<sup>49</sup>.

La regolazione avrà il compito di guidare ed incentivare tali iniziative<sup>50</sup>; ciò nondimeno, anche a causa dell'eterogeneità dei prodotti e dei dati che vengono in rilievo, è opportuno che il mercato sia coinvolto in modo significativo – anche mediante forme di coregolazione – nello sviluppo di standard relativi alle applicazioni per le interfacce tecniche di accesso e ai formati *machine-readable* dei dati.

3.2 Come accennato, l'interoperabilità tra sistemi e la condivisione dei dati rende possibile la creazione di ambienti ed ecosistemi cooperativi<sup>51</sup>, in cui soggetti tradizionalmente contrapposti iniziano a cooperare perché da tale interazione si crea un maggior benessere per tutti i soggetti del mercato.

Ebbene, l'istituzione di infrastrutture interoperabili idonee ad abilitare la prestazione di nuovi servizi e generare valore può avvenire a seguito di iniziative private o di interventi normativi.

---

<sup>47</sup> C. MATUTES-P. REGIBEAU, 'Mix and Match': *Product Compatibility without Network Externalities*, The RAND Journal of Economics, vol. 19, no. 2, 1988, 221–34, JSTOR, disponibile al seguente link <https://doi.org/10.2307/2555701>

<sup>48</sup> C. BRESCIA MORRA–M. I. VANGELISTI, *Digital Payments Market: Standardization and coopetition*, in V. FALCE (a cura di), *Financial Innovation tra disintermediazione e mercato*, Torino, 2021, 47 e ss. In particolare, è auspicabile che il binomio *coopetition* e standardizzazione vi sia nella costituzione delle infrastrutture sia nella produzione, distribuzione e vendita dei servizi.

<sup>49</sup> Occorre precisare che gli accordi di standardizzazione potrebbero sollevare problemi *antitrust*, qualora gli operatori economici si accordassero per limitare la concorrenza.

<sup>50</sup> È invece da guardare con maggiore scetticismo un eventuale intervento regolatorio volto a definire direttamente standards tecnologici. Iniziative siffatte potrebbero limitare significativamente l'innovazione promossa dal mercato, oltre a risultare decisamente non tecnologicamente neutrali.

<sup>51</sup> Cfr. BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS, *Enabling open finance through APIs*, Dicembre 2020.

Guardando alla regolazione, tradizionalmente l'interoperabilità è imposta per far fronte a ipotesi di *market failures*<sup>52</sup>. Al riguardo, nel diritto UE, possono individuarsi numerose ipotesi<sup>53</sup>: difatti, ciò avviene sia nell'ambito di disposizioni settoriali (si pensi al *New European Interoperability Framework* applicabile alle pubbliche amministrazioni o alla proposta di *Health Data Space*), sia in discipline aventi un più ampio ambito applicativo, quali, ad esempio, il Digital Markets Act (cfr. artt. 5, 6) che prevede obblighi di interoperabilità a carico dei *gatekeepers* in una logica di apertura del mercato per contrastare possibili comportamenti anticompetitivi di questi ultimi<sup>54</sup>.

Nel settore dei servizi di pagamento, la *access to account rule* (art. 67 PSD2) impone agli ASPSP di condividere – gratuitamente – con AIS e PIS le informazioni relative ai conti di pagamento dei propri clienti. E, per ciò, ha reso necessario che gli operatori economici si dotassero di idonee infrastrutture tecniche, tali da consentire lo scambio di informazioni.

Con riferimento all'*open banking*, dunque, il legislatore europeo ha adottato un approccio fortemente limitativo dell'autonomia privata degli ASPSP. Si ritiene che questa impostazione possa essere oggetto di ripensamento, con particolare riferimento all'*open finance*, in quanto ecosistema che naturalmente tende alla cooperazione tra operatori economici finalizzata al miglior funzionamento complessivo del modello di business. In un siffatto ecosistema, obblighi normativi così intrusivi potrebbero non essere necessari. Dunque, si ritiene che si debba indagare se occorra favorire l'interoperabilità come strumento di

---

<sup>52</sup> L'interoperabilità è anche utilizzata come rimedio nell'ambito del diritto antitrust. Si tratta infatti di uno strumento ritenuto idoneo a generare “*considerable amounts of innovation and wealth creation that would otherwise be misappropriated or deterred because of an unlevel playing field* “. Cfr. P.J. WEISER, *Regulating Interoperability: Lessons from AT&T, Microsoft, and Beyond*, 2009, 76 antitrust I.J. 271, 271, 286.

<sup>53</sup> C. BUSCH-N. FOURBERG-J. KRAMER-P. KROON-N. STEFFEN-S TAŞ-P. THOSTE-L. WIEWIORRA, *Interoperability regulations for digital services*, Impact on competition, innovation and digital sovereignty especially for platform and communication services Study for the German Federal Network Agency, 2022

<sup>54</sup> M. BOURREAU-J. KRÄMER-M. BUITEN, *Interoperability in digital markets*, Report CERRE - Centre on Regulation in Europe, Marzo 2022, passim.

regolazione generalizzato, da implementare *by design*<sup>55</sup> nell'architettura delle infrastrutture tecnologiche di tutti gli operatori economici operanti nel perimetro dell'*open finance* mediante la standardizzazione delle API (o quantomeno rendendole compatibili); ciò con lo scopo di abilitare e favorire dinamiche collaborative e lo sviluppo di servizi innovativi resi possibili dall'accesso alle informazioni e servizi disponibili presso altri operatori. O se piuttosto tale risultato – una generalizzata interoperabilità tra infrastrutture tecnologiche dei soggetti dell'*open finance* – debba essere perseguita con modalità differenti. Sul punto si tornerà più specificamente nel prosieguo (sub. 3.4).

3.3 Nelle dinamiche di *data sharing* possono venire in rilievo anche considerazioni ulteriori – non legate strettamente a considerazioni tecnologiche, di costi di sviluppo e di adeguamento della propria infrastruttura – degli operatori economici<sup>56</sup>. Segnatamente, questi possono ritenere di non voler condividere il proprio patrimonio informativo con altri, sia pure a fronte di un corrispettivo, ritenendo che ciò potrebbe mettere a repentaglio la propria posizione di forza sul mercato. Tale scelta dovrebbe basarsi sulla valutazione del beneficio marginale che l'operatore economico “più forte” potrebbe ottenere dalla condivisione dei dati: se questo sia troppo limitato in contrapposizione alle quote di mercato perdute, l'operatore non avrà interesse alla condivisione dei dati.

I dati rappresentano ad oggi un asset strategico e detenerli (nella maggior parte dei casi) significa detenere potere, come suggerisce l'equiparazione dei dati al “*petrolio dell'era digitale*”<sup>57</sup>. La scienza economica – studiando le caratteristiche peculiari della cd. *data sharing economy* – ha, infatti, evidenziato come il possesso dei dati possa determinare un rilevante vantaggio competitivo in favore degli

---

<sup>55</sup> L'interoperabilità *by design* rappresenta un obiettivamente concretamente perseguito dal legislatore europeo con riferimento ai servizi pubblici. Ciò che si vuole indagare è se lo stesso approccio sia applicabile anche al di fuori del perimetro pubblico e, nel caso, con quali mezzi.

<sup>56</sup> I. GRAEF-J. PRÜFER, *Governance of data sharing: A law & economics proposal*, Research Policy, Volume 50, Issue 9, 2021, disponibile al seguente link <https://doi.org/10.1016/j.respol.2021.104330>.

<sup>57</sup> Così furono definiti per la prima volta da Alec Ross nell'ambito del suo scritto A. ROSS, *Il nostro futuro. Come affrontare il mondo dei prossimi venti anni*, Milano, Maggio 2016.

*incumbents* del mercato<sup>58</sup>. Di qui le considerazioni sull'esigenza di considerare l'accesso ai dati (o, secondo altra impostazione, i conti di pagamento<sup>59</sup>) come *essential facility*.

In disparte tale dibattito, per la piena implementazione dell'*open finance* appare comunque necessario che siano garantiti i cd. FRAND<sup>60</sup>. È quindi indispensabile che sia garantito un accesso *fair, reasonable, and nondiscriminatory* ai dati necessari per la prestazione dei servizi caratteristici dell'*open finance*.

Ciò introduce una prima domanda: se tali condizioni debbano essere garantite solo con riferimento ai dati non personali, liberamente commerciabili<sup>61</sup>, o anche in relazione ai dati personali degli utenti rispetto ai quali questi ultimi mantengono facoltà di disposizione. Va rilevato che la proposta di FIDA, nel rendere obbligatoria la condivisione con altri operatori dei dati detenuti da parte dei *data holders* e per delineare i diritti dei clienti, fa riferimento alla nozione di '*customer data*', la quale racchiude sia i dati personali sia quelli non personali, i quali dunque sono equiparati in questo contesto<sup>62</sup>. D'altra parte, va sottolineato come, anche in base alla proposta, la condivisione dei dati in favore di un *data user* sia subordinata alla richiesta del

---

<sup>58</sup> Anche per questo, nell'ambito dei mercati digitali vi è una naturale tendenza verso il *market tipping*.

<sup>59</sup> Come accennato in precedenza sub. § 1, il settore bancario e finanziario presenta delle specificità che rendono di maggior interesse, anche per operatori più forti, con maggiore capacità di raccogliere ed elaborare dati, l'instaurazione di forme di cooperazione con i *competitors* in ragione dell'unicità del rapporto che esiste tra il cliente e il proprio intermediario. Dunque, il conto di pagamento rappresenta canale di accesso alla clientela.

<sup>60</sup> M. BOTTA, *Shall we share? The principle of FRAND in B2B data sharing*, European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies Centre for a Digital Society, RSC Working Paper 2023/30; E. HABICH, *FRAND Access to Data: Perspectives from the FRAND Licensing of Standard-Essential Patents for the Data Act Proposal and the Digital Markets Act*, IIC 53, 1343–1373, 2022, disponibile al seguente link <https://doi.org/10.1007/s40319-022-01255-x>.

<sup>61</sup> Un'ulteriore distinzione potrebbe operarsi tra i dati grezzi e oggetto di elaborazione.

<sup>62</sup> In particolare, la nozione si riferisce ai "*personal and non-personal data that is collected, stored and otherwise processed by a financial institution as part of their normal course of business with customers which covers both data provided by a customer and data generated as a result of customer interaction with the financial institution*".

cliente<sup>63</sup>, il quale dunque mantiene il controllo sui soggetti che potranno accedere ai propri dati finanziari e al relativo utilizzo che ne potrà essere fatto. Il *data user* non diviene quindi proprietario del dato, ma può utilizzarlo solamente per svolgere determinate attività e nei limiti imposti dalla base giuridica.

Altra rilevante questione attiene, poi, alle condizioni di accesso ai dati. Se l'accesso debba essere garantito gratuitamente – così come impone la PSD2 per i dati relativi ai conti di pagamento – o se debba essere previsto un corrispettivo (e, se del caso, come questo dovrà essere calcolato). La tariffazione costituirebbe un modo per compensare i costi associati alla fornitura di dati e alla predisposizione delle interfacce, ribilanciando gli equilibri quando non sia possibile o conveniente garantire la reciprocità della condivisione dei dati<sup>64</sup>. Potrebbe, d'altra parte, essere un incentivo a fornire interfacce e dati di elevata qualità<sup>65</sup>. Una risposta a quest'ultimo interrogativo è fornita dalla proposta di regolamento e sembra essere confortante, andando nella direzione auspicata: difatti, viene espressamente previsto che l'accesso ai dati da parte dei *data users* dovrà essere remunerato e le relative condizioni – tra cui i criteri in base ai quali determinare il prezzo – dovranno essere definite nell'ambito dei *financial data sharing schemes* (art. 9). Occorre sin da ora precisare però che i dati relativi ai conti di pagamento rimangono fuori dalla disciplina del *financial data access* e continuano ad essere disciplinati dalla PSD2 (e in futuro dalla PSD3/PSR). È dunque essenziale che vi sia

---

<sup>63</sup> Articolo 5, comma 1 Proposta FIDA. Inoltre, il successivo art. 6 pone una serie di limitazioni all'utilizzo che il *data user* potrà fare dei *customer data*.

<sup>64</sup> Gli strumenti regolatori previsti dalla PSD2 hanno avuto l'effetto di incidere grandemente sui destinatari e hanno consentito – tra i TPP beneficiari della *access to account rule* – anche alle *Big tech* di accedere dei dati, consegnando così a soggetti già dotati di una grande forza economica, asset strategici raccolti da intermediari europei. La disciplina originaria non ha previsto neppure, per controbilanciare ciò, obblighi di reciprocità che potranno essere inclusi nella prossima *revision* della PSD2. Cfr. F. DI PORTO – G. GHIDINI, *I access your data, you access mine. Requiring data reciprocity in payment services*, in *IIC- International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 2020, 51, 318 e ss.

<sup>65</sup> Al contrario, in mancanza di “sanzioni del mercato”, anche in presenza di obblighi di interoperabilità, un operatore economico potrebbe solo formalmente adempiere a tale obbligazione, istituendo delle API formalmente in linea con le specifiche tecniche imposte, ma non pienamente efficienti e condividendo dati di qualità inferiore rispetto a quelli utilizzati per la fornitura di servizi propri.

coordinamento tra tali discipline, altrimenti potrebbe derivarne un ingiustificato disallineamento regolatorio. In altri termini, se la proposta di FIDA dovesse essere approvata prima dell'aggiornamento della PSD2 (e se quest'ultima disciplina non contenesse analoghe disposizioni sulla onerosità dell'accesso ai dati di pagamento), si rischierebbe che l'accesso ai dati di pagamento rimanga gratuito, mentre sarebbe oneroso l'accesso ad altri dati finanziari rientranti nel perimetro applicativo dell'*open finance*<sup>66</sup>.

3.4 Svolte tali considerazioni, occorre ora occuparsi più nello specifico della tematica dell'interoperabilità per l'*open finance*.

Come detto, consapevole della diffidenza degli operatori economici detentori dei dati, talvolta il legislatore europeo con forme di regolazione asimmetrica ha imposto agli *incumbents* del mercato – al ricorrere di alcune condizioni – l'obbligo di condivisione di informazioni con i *new comers*, così da consentire competizione e innovazione. Si pensi proprio alla cd. *access to account rule*, che rappresenta pietra angolare dell'*open banking*.

A seguito di tale “spinta” normativa, che ha avuto il merito di creare il mercato dell'*open banking* europeo, ad oggi vi è un crescente interesse del mercato verso servizi innovativi. Dopo una prima fase di difficoltà, il modello si è progressivamente imposto, con un numero di utenti in rapida crescita e lo sviluppo di nuovi servizi; le chiamate alle API sono in crescita, così come i volumi transattivi<sup>67</sup>.

Come si è a più riprese dimostrato, in un siffatto modello “open” anche gli *incumbents* possono trarre benefici dal *data sharing*<sup>68</sup>. E

---

<sup>66</sup> Si veda, al riguardo, la nota n. 5.

<sup>67</sup> Cfr. CBI, *The Global Open Finance Report*, con la collaborazione di PwC, Marzo 2023 disponibile al seguente link <https://www.cbi-org.eu/News-en/The-Global-Open-Finance-Report-1> evidenzia i trends di crescita dell'*open finance* e *open banking*, dando atto degli evidenti progressi che ci sono stati con riferimento alla costruzione di infrastrutture tecnologiche che rendono possibili tali servizi. Il progressivo sviluppo anche di una crescente educazione digitale e finanziaria degli utenti, e la familiarizzazione con tali servizi, ne ha aumentato l'utilizzo.

<sup>68</sup> Il modello di business dell'*open finance* risulta, quantomeno da un punto di vista teorico, favorevole per tutti i soggetti che vi operano. Difatti, i clienti delle banche traggono un sostanziale beneficio in quanto possono accedere a servizi nuovi, potendo confrontare le condizioni offerte dai diversi intermediari rimanendo sempre all'interno del perimetro “sicuro” della piattaforma della propria banca. Al contempo, tale modello genera effetti positivi anche per le aziende fintech che hanno così la

questo è ancora più evidente nel settore bancario e finanziario per le ragioni sottolineate in precedenza (v. par. 1), in base alle quali anche operatori più grandi e radicati potrebbero trarre rilevanti vantaggi dalla cooperazione con i propri *competitors*. Ebbene, i potenziali vantaggi derivanti dalla condivisione dei dati appaiono sufficienti ad incentivare l'apertura degli operatori tradizionali alla cooperazione (e alla predisposizione delle necessarie infrastrutture tecnologiche). E se così fosse, non vi sarebbero fallimenti di mercato che giustificerebbero specifici ed ulteriori interventi regolatori tesi ad introdurre obblighi di interoperabilità.

Pertanto, allo stato attuale – a seguito della piena implementazione della PSD2 e dei relativi obblighi di *access to accounts* – l'istituzione delle (ulteriori) infrastrutture tecnologicamente compatibili e la condivisione dei dati dovrebbe poter essere lasciata alle naturali dinamiche di mercato, senza necessità di introdurre ulteriori vincoli normativi, che richiederebbero una adeguata giustificazione nell'ambito di una analisi di impatto della regolamentazione. Per il vero, l'analisi di *impact assesment*<sup>69</sup> che accompagna la proposta di regolamento fa emergere diverse possibili opzioni, ma a fronte dell'incertezza del risultato di una possibile soluzione che - quantomeno in una prima fase - lasci libero il mercato di sviluppare autonomamente modelli di condivisione, viene preferita l'introduzione di obblighi normativi di condivisione dei dati e predisposizione delle necessarie infrastrutture tecnologiche, prevedendo però meccanismi per la ripartizione dei relativi costi. Si tratta, quindi, di una soluzione intermedia, che intende assicurare il raggiungimento del risultato – l'effettiva circolazione dei dati che consenta l'erogazione dei servizi nuovi nel contesto dell'*open finance* – sacrificando la possibile maggior

---

possibilità di commercializzare i propri prodotti attraverso i canali degli operatori tradizionali. Anche per le banche c'è un evidente vantaggio: sviluppando un'interfaccia funzionale e concludendo accordi commerciali con altri operatori economici possono offrire un ampio ventaglio di servizi alla clientela (senza affrontare i relativi costi di sviluppo).

<sup>69</sup> COMMISSIONE EUROPEA, Commission staff working document, Impact assessment report accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a framework for Financial Data Access and amending Regulations (EU) No 1093/2010, (EU) No 1094/2010, (EU) No 1095/2010 and (EU) 2022/2554.

efficienza che sarebbe potuta derivare da una soluzione collaborativa di mercato.

Con grande probabilità si può ritenere che il substrato tecnologico che renderà possibile le interazioni proprie dell'*open finance* mutuerà quello già in essere per l'*open banking* e, dunque, le API già esistenti (istituite per adempiere agli obblighi di cui alla PSD2) rappresenteranno l'architrave del nuovo sistema. Non vi è però certezza su quale sarà la struttura tecnica abilitante di tale modello, essendo l'*open finance* ancora in una fase embrionale<sup>70</sup>. D'altra parte, non può non considerarsi che nell'ambito dell'*open finance* opereranno numerosi operatori, di cui un certo numero estraneo all'*open banking*, in quanto non operanti nel settore dei servizi di pagamento. E anche questi ultimi dovranno predisporre idonee infrastrutture tecnologiche per rendere possibile lo scambio di dati, potendo comunque beneficiare degli standards e soluzioni tecnologiche già sviluppate negli ultimi anni nel settore dei pagamenti.

Pur comprendendo le ragioni sottese alle scelte operate da parte della Commissione Europea, alla luce delle caratteristiche del modello dell'*open finance*, sembra però inopportuno introdurre ulteriori obblighi di interoperabilità fintanto che l'ecosistema *open finance* non inizierà a prendere compiutamente forma (anche beneficiando di un organico *framework* normativo di riferimento) e farà emergere eventuali esigenze di più incisivi interventi volti a favorire la standardizzazione e l'interconnessione tra le infrastrutture tecnologiche degli operatori economici. Anche perché, come detto, l'esistenza degli obblighi già posti dalla PSD2, le caratteristiche naturalmente cooperative dell'ecosistema e l'attitudine generativa di valore del modello portano a ritenere plausibile che i *players* del mercato assumano naturalmente iniziative volte a sviluppare modelli di interoperabilità (anche in assenza di specifici obblighi normativi)<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> D. BROBY, *Financial technology and the future of banking*, Financ. Innov., 2021

<sup>71</sup> Se il legislatore europolitano ha introdotto specifici e puntuali obblighi di interoperabilità con la PSD2 al fine di creare un mercato nuovo, vincendo la diffidenza degli operatori tradizionali alla condivisione dei dati di pagamento a propria disposizione, ad oggi tale esigenza non sussiste: tale mercato già esiste e gli operatori economici hanno assunto piena consapevolezza circa la profittabilità dei servizi abilitati dalla circolazione dei dati finanziari e l'interesse dei clienti in tali servizi. Sebbene possa apparire – anche in base a tali considerazioni – sproporzionato e

#### 4. *I soggetti dell'open finance e le regole a loro applicabili*

4.1 Muovendo dalle caratteristiche strutturali dell'ecosistema ai soggetti che vi operano, occorre avere consapevolezza che nell'ambito dell'*open banking* e *open finance*, accanto a banche e intermediari finanziari, possono operare anche soggetti “nuovi”<sup>72</sup>. Tali soggetti e le attività che questi svolgono devono essere correttamente inquadrati e regolati, al fine di evitare vuoti di disciplina e rischi di arbitraggi normativi. È, dunque, necessario determinare chi possano essere i fornitori di servizi nell'ambito dell'ecosistema *open finance*, che tipo di attività possano svolgere e se debbano essere soggetti alla regolamentazione finanziaria, per fronteggiare adeguatamente i rischi che tali modelli di business comportano (ad esempio, rischi informatici, rischi di protezione dei consumatori, rischi di reputazione, ecc.). D'altra parte, è essenziale creare un *level playing field* dal punto di vista regolatorio e di vigilanza.

Con riferimento al primo punto, nell'ambito del *Report on open finance* redatto dall'*Expert Group on European financial data space* vengono individuate diverse categorie di soggetti quali i “*Data Subject, Data Rights Owner, Data Holder, Data User, Data Intermediary and Data Brokers*”. Si tratta di una nomenclatura adatta a tutti i *data spaces*, che mette in evidenza i ruoli dei soggetti che vengono in rilievo nella gestione dei dati. Tali definizioni possono applicarsi a numerosi e diversi operatori: si pensi ad esempio agli enti creditizi, che ben possono qualificarsi sia come *data holders* sia come *data users*; nel modello *open finance*, poi, possono operare anche soggetti aventi solamente funzione d'intermediario dei dati.

In particolare, per la piena funzionalità dell'*open finance*, occorrerà sia sviluppare meccanismi volti alla condivisione e scambio di informazioni tra operatori economici, a beneficio dei propri clienti, sia la creazione di *data pools* in cui saranno disponibili grandi quantità di

---

premature un intervento normativo teso ad imporre specifici standards tecnologici, potrebbe invece essere percorribile un intervento pubblico volto a favorire le iniziative dei privati tese all'istituzione di standards minimi.

<sup>72</sup> V. PROFETA, *I third party provider: profili soggettivi e oggettivi*, in F. Maimeri – M. MANCINI (a cura di) *Le nuove frontiere dei servizi bancari e di pagamento fra PSD 2, criptovalute e rivoluzione digitale*, Quaderni di ricerca giuridica della consulenza legale della Banca d'Italia, 2019, 54.

dati conferite da operatori del mercato e raccolte sul web, da poter impiegare – integrandole ai *dataset* già disponibili presso ciascun operatore - al fine di rendere più accurati i dati a propria disposizione<sup>73</sup>. Nel nuovo modello di “finanza aperta” le istituzioni finanziarie hanno dunque l’opportunità di accedere anche a (e sfruttare) dati che non sono prodotti direttamente nell’ambito delle proprie attività finanziarie (e più in generale dati che sono prodotti al di fuori del perimetro finanziario).

Ebbene, tali attività possono essere svolte anche avvalendosi dell’intermediazione di soggetti che le svolgono professionalmente: gli aggregatori di dati costituiscono di fatto il tessuto connettivo dell’*open finance*, le *technological pipes* attraverso cui passa la maggior parte delle informazioni relative ai clienti nel “percorso” da un istituto finanziario all’altro<sup>74</sup>. Tra questi occorre distinguere tra quelli fungono, in sostanza, da archivio centralizzato dei dati dei clienti e da canale tecnologico attraverso il quale i dati vengono condivisi tra le istituzioni finanziarie e quelli che combinano questi ruoli con la fornitura di analisi avanzate dei dati. I cd. *data aggregators* e *data intermediaries* svolgono attività complesse, rispetto alle quali occorre interrogarsi se sia necessaria una specifica disciplina normativa (anche simile a quella prevista dal Data Governance Act) e un regime autorizzatorio<sup>75</sup>.

4.2 Con riferimento a soggetti ed attività caratteristici dell’*open finance* si noti anche quanto segue. Come già sperimentato con l’*open banking*, accanto ai servizi espressamente previsti e regolati, la creazione dell’ecosistema (e la predisposizione delle infrastrutture abilitanti), permette ai soggetti che vi operano di offrire anche servizi ulteriori, che spesso rimangono al di fuori del perimetro regolato: si pensi, ad esempio, ai servizi di *data enrichment*, *personal e business finance management*, predisposizione di scadenziari, riconciliazione di fatture, miglioramento della gestione della tesoreria aziendale, utilizzo

---

<sup>73</sup> Con riferimento alle modalità organizzative volte a organizzare, rendere disponibili e commerciabili dati si veda, tra l’altro, S. MEHTA - M. DAWANDE - L. MU, *The key to designing sustainable data cooperatives*, World Economic Forum, 1 Febbraio 2022, disponibile su <https://www.weforum.org/agenda/2022/02/the-key-to-designing-sustainable-data-cooperatives/>.

<sup>74</sup> D. AWREY - J. MACEY, *The Promise and Perils of Open Finance*, op. cit.

<sup>75</sup> D. MOURA VICENTE-D. PEREIRA DUARTE-C. GRANADEIRO (edited by), *Fintech Regulation and the Licensing Principle*, European Banking Institute, Gennaio 2023, in particolare 25 e ss., 69 e ss.

dei dati per la prestazione di servizi di *credit scoring*, nonché servizi strumentali alla verifica o reperimento delle coordinate bancarie di un utente<sup>76</sup>. Peraltro, molti dei *third party providers* (TPP) – oltre ad offrire in via diretta i propri servizi – potranno sfruttare le competenze maturate sul mercato *retail* al fine di proporre sul mercato soluzioni *as-a-service*, in favore di soggetti autorizzati ma anche delle cd. quarte parti. Si tratta di soggetti che sovente impiegano i dati forniti dal cliente, previo consenso prestato in favore al TPP, per proporre all’utente finale servizi a valore aggiunto. Questi soggetti (le quarte parti) spesso per dimensione, organizzazione e modalità operative potrebbero ritenere eccessivamente gravoso ed oneroso ottenere la *license* per operare come TPP e, per questo, operano avvalendosi – in base ad accordi contrattuali - di questi ultimi.

4.3 Limitando le considerazioni ai soggetti per i quali emerge una più evidente esigenza, al fine di mantenere un effettivo *level playing field* pare opportuno attrarre nel perimetro della regolazione anche i *data aggregators* che svolgano attività diverse (ed eventualmente ulteriori) rispetto a quelle di *account information* già disciplinate dalla PSD2. Ciò perché la loro operatività è in grado – di fatto – di determinare i medesimi rischi (anzitutto di natura informatica) che possono derivare dall’attività di AISP e PISP. L’inserimento di nuovi soggetti, che a vario titolo sono abilitati all’accesso ai dati finanziari o di pagamento, determina l’aggravamento del rischio *cyber*, perché amplia la cd. *attack surface*<sup>77</sup>. Si vengono, infatti, a creare un maggior

---

<sup>76</sup> A tali servizi se ne potranno aggiungere altri, estendendo “il *paradigma open anche ad altre funzionalità tipiche del mondo bancario e finanziario (ad esempio, Consumer Loans, Insurance, Investment, Treasury&Trade, AML/Identity, Liquidity Management)*”. In questi termini M. DORIA, *La PSD2 come cornerstone per i modelli open*, in CBI, *The Global Open Finance Report*, con la collaborazione di Pwc, Marzo 2023. Con riferimento servizi che potranno essere offerti si veda anche R. PELLITTERI-R. PARRINI-C. CAFAROTTI-B.A. DE VENDICTIS, *L’Open Banking nel sistema dei pagamenti: evoluzione infrastrutturale, innovazione e sicurezza, prassi di vigilanza e sorveglianza*, Mercati, infrastrutture, sistemi di pagamento, n. 31, Marzo 2023.

<sup>77</sup> Cfr. D.A. ZETZSCHE-R.P. BUCKLEYD.W. ARNER-J.N. BARBERIS, *From FinTech to TechFin: The Regulatory Challenges of Data-Driven Finance*, *New York University Journal of Law and Business*, Forthcoming, European Banking Institute Working Paper Series 2017 - No. 6, University of Hong Kong Faculty of Law Research Paper No. 2017/007, University of Luxembourg Law Working Paper No. 2017-001, passim, disponibile al seguente link <https://ssrn.com/abstract=2959925>.

numero di chiavi di accesso, di sistemi in cui passano i dati, nonché vi sono un più elevato numero di passaggi di dati attaccabili (rispetto ai quali i vari soggetti coinvolti devono garantire non solo la sicurezza *ex ante*, ma anche rapide politiche di risposta a fronte di eventuali attacchi).

Le vulnerabilità dei sistemi informatici possono determinare severi rischi per l'intero sistema, con gravi effetti di contagio ad altri soggetti, linee di business e perfino mercati<sup>78</sup>.

Anche sulla base di questi rilievi, si ritiene necessario sottoporre i *data aggregators* e gli altri *data information services providers* a un regime amministrativo di vigilanza *ex ante*<sup>79</sup>, simile a quello dei *third party providers* di cui alla PSD2 (AISP e PISP), quantomeno con riferimento alle politiche di contrasto ai rischi *cyber* (che, qualora si concretizzassero, potrebbero facilmente determinare un effetto contagio verso i soggetti già vigilati, minando il funzionamento dei sistemi, la riservatezza dei dati e – non ultima – la fiducia degli utenti)<sup>80</sup>. E questa è esattamente la linea seguita anche dalla proposta FIDA. Quanto ai rischi *cyber*, si segnala inoltre che nell'*impact assesment* che ha preceduto la proposta, viene espressamente affermato che tali operatori sono soggetti alle previsioni del Digital Operational

---

<sup>78</sup> Si possono così venire a creare effetti di *spill over* dei rischi originanti in capo a soggetti che svolgono attività puramente informatiche, verso altri soggetti e attività. È ben possibile, dunque, che i rischi *cyber* che si concretizzano nell'ambito dell'attività di aggregazione delle informazioni contagino poi intermediari finanziari (e le relative attività) con cui condividono infrastrutture per lo scambio di informazioni.

<sup>79</sup> L'imposizione di una disciplina amministrativa è volta a garantire la sana e prudente gestione del singolo intermediario, funzionale anche alla stabilità del mercato, mediante la verifica del rispetto di condizioni minime. Un siffatto modello risulta limitativo della libertà di iniziativa economica e determina costi ulteriori (di *compliance*, ma non solo) per coloro che intendano entrare nel mercato.

<sup>80</sup> Più nello specifico, trattandosi di prestatori di servizi che svolgono attività sostanzialmente informatica si ritiene indispensabile imporre – similmente a quanto previsto dal Digital Operational Resilience Act (Regolamento (EU) 2022/2554) – agli amministratori e sindaci il requisito di avere specifiche competenze tecnologiche ed informatiche (sintetizzabile come: essere *tech savvy*), auspicabilmente in relazione ad applicazioni *fintech*, ma non solo. Dovrebbe, dunque, essere condotta una verifica *cd. fit and proper* avente ad oggetto i requisiti fondamentali di idoneità degli esponenti aziendali i quali dovrebbero riferirsi anzitutto alle competenze informatiche e di *cyber-security*.

Resilience Act (DORA) per quanto attiene ai requisiti di *cybersecurity*<sup>81</sup>.

A fini di completezza, e al fine di individuare il migliore modello di disciplina per i soggetti operanti nell'ecosistema *open finance*, occorre segnalare alcune perplessità circa l'adeguatezza del regime autorizzatorio previsto per i TPP di cui alla PSD2. Difatti, in tal caso il legislatore eurounitario ha applicato a AISP e PISP – soggetti che svolgono attività puramente informatiche e mai detengono fondi – il medesimo modello di regolazione previsto per gli istituti di pagamento, sottovalutando la differenza ontologica delle attività svolte e sopravvalutando l'inclusione di tali servizi nel novero dei servizi di pagamento. Anche per tali ragioni, il regime autorizzatorio previsto dalla PSD2 risulta eccessivamente gravoso e non pienamente rispettoso del principio *same risks, same rules, same regulation*.

Risulta, dunque, opportuno sviluppare un approccio regolatorio trasversale, che muova dalla consapevolezza che la *datification of finance* rende anche il settore finanziario (o meglio, il mercato avente ad oggetto i dati relativi ai servizi finanziari) una articolazione della *data economy*. Pertanto, le regole di cui si auspica l'introduzione con riferimento ai *data aggregators* e agli altri fornitori di servizi avanti ad oggetto (mere) informazioni finanziarie, dovrebbero tener conto delle criticità riscontrate, ristabilendo la proporzionalità (e, quindi, anche adeguatezza) della regolazione con riferimento anche ai TPP già disciplinati dalla PSD2, muovendo dalla considerazione che la *data aggregation* e i *services based on financial data* sono cosa differente dalla *finance* vera e propria e richiedono, pertanto, modelli di regolazione differenti.

L'inerenza dei requisiti rispetto all'attività disciplinata sarà fondamentale al fine di evitare di scoraggiare i *new comers* (in particolare coloro che non dispongono già di una struttura organizzativa articolata, non indispensabile per svolgere l'attività che si propongono di prestare).

---

<sup>81</sup> Più nello specifico viene chiarito che “*consumers will be protected with strong security safeguards against possible data misuse and data breaches as both data holders as well as data users will be bound by the rules of the Digital Operational Resilience Act*”.

## 5. Considerazioni sulla proposta di regolamento sul Financial Information Data Access

5.1 Poste tali premesse, occorre ora confrontarsi in modo più organico con la recente proposta della Commissione Europea in tema di *Financial Information Data Access*, nell'ambito della quale vengono assunte prime e preliminari posizioni sull'architettura da adottare nell'ambito del modello *open finance* europeo e viene delineata la disciplina a cui si intendono sottoporre i relativi operatori nonché le modalità d'interazione tra operatori economici e con i clienti.

Tale impianto sembra – in linea generale – porsi in continuità con l'impianto della PSD2 e la disciplina (già sperimentata) dell'*open banking*. Dunque, talune delle criticità finora evidenziate permangono. Al contempo, però si riscontrano rilevanti evoluzioni e cambi di paradigma, che meritano una più attenta analisi.

In primo luogo, è finalmente introdotto un modello per la remunerazione dei dati oggetto di accesso, quando l'accesso sia effettuato da parte di un *data user*<sup>82</sup>. Viene così riconosciuto un corrispettivo che dovrebbe neutralizzare l'impatto negativo della condivisione dei dati per i *data holders*. Vi sono una pluralità di motivazioni che potrebbero giustificare tale misura: non solo compensare i *data holders* per i costi incorsi per la raccolta dei dati e la predisposizione dell'interfaccia tecnologica che abilita la condivisione, ma anche una considerazione relativa ai soggetti incisi dall'obbligo di condivisione, costituiti da un ampio novero di operatori, non tutti considerabili “forti” e *incumbents* del settore (a differenza degli ASPSP).

Tali modelli di remunerazione sono resi possibile dalla previsione di *financial data sharing schemes*<sup>83</sup> la cui adesione è volta a definire i termini dell'accesso ai dati<sup>84</sup>. Viene così incentivata anche la standardizzazione dei formati dei dati. Difatti, tra gli elementi che

---

<sup>82</sup> L'accesso ai dati effettuato da parte dello stesso “customer”, soggetto a cui i dati si riferiscono, devono invece essere resi “available to the customer without undue delay, free of charge, continuously and in real-time” ai sensi dell'art. 4 della Proposta.

<sup>83</sup> Articolo 9 e seguenti della Proposta.

<sup>84</sup> È in ogni caso previsto che “Membership in financial data sharing schemes shall remain open to new members on the same terms and conditions as those for existing members at any time”.

devono essere definiti nell'ambito di tali schemi, sono inclusi gli standards comuni per i dati e le interfacce tecnologiche, tali da consentire ai clienti di esercitare la facoltà di *data sharing*, come previsto dall'art. 5<sup>85</sup>. Tale previsione - tesa a garantire l'interoperabilità tra *databases* - è resa ancor più rilevante dal fatto che ai sensi dell'art. 9 i *data holders* e *data users* debbano aderire ad uno o più *schemes* entro 18 mesi dall'entrata in vigore del Regolamento; qualora tali schemi non siano sviluppati entro un termine ragionevole per una o alcune categorie di *customer data*, la Commissione Europea avrà la facoltà di adottare un atto delegato che definisca direttamente le modalità di condivisione. Sotto questo profilo, dunque, la proposta è piuttosto incisiva.

C'è poi un chiaro passo in avanti con riferimento alle modalità di interazione tra gli operatori economici che vengono in rilievo e di accesso ai dati. Difatti, la proposta prevede che siano resi disponibili appositi "cruscotti" (le cd. *dashboards*) che permetteranno all'utente di avere contezza di quali dati - a sé riferiti - siano nella disponibilità degli intermediari e potrà quindi decidere cosa farne, se trasferirli presso altro operatore o cancellarli. In quest'ottica, dunque, sembra realizzato l'obiettivo sotteso alla Strategia europea dei dati di attribuire all'interessato al trattamento dei dati controllo sui propri dati, incentivandone al contempo la circolazione e il riutilizzo.

La proposta disciplina anche un nuovo soggetto, protagonista dell'*open finance*: i *financial information service providers* (FISPs)<sup>86</sup>. Si tratta di soggetti sottoposti ad uno specifico regime autorizzatorio - costruito sull'esempio di quello previsto dalla PSD2 per gli AISP (ed, in fondo, l'attività svolta è simile) - che potranno agire sia come *data users*, accedendo ai dati rientranti nel perimetro degli obblighi di condivisione al fine di offrire *financial information services*, sia come *data holders*. Ebbene, quanto alla disciplina autorizzatoria di tali soggetti non si riscontrano evidenti evoluzioni, con riferimento ai requisiti e al procedimento autorizzatorio, rispetto alle regole già

---

<sup>85</sup> Cfr. Articolo 10, comma 1 della Proposta (in particolare, lett. g)). La successiva lett. h) dello stesso comma prevede inoltre che i *financial data sharing schemes* contengano anche il modello per determinare il compenso da riconoscere ai *data holders* quale corrispettivo per il rendere disponibile i dati attraverso una appropriata interfaccia tecnica.

<sup>86</sup> Definiti ai sensi dell'art. 2, comma 1 n. (7) della Proposta.

previste dalla PSD2 per gli AISP. Sempre più diviene chiaro come si tratti di servizi aventi ad oggetto dati (finanziari), che pur potendo avere un forte impatto sulle decisioni finanziarie degli utenti e sull'erogazione di servizi finanziari in loro favore, non costituiscono direttamente servizi finanziari. Ciononostante, la disciplina proposta dalla Commissione mantiene una chiara impostazione di regolazione finanziaria e questo è evidente anche dai requisiti imposti (anzitutto quelli sull'organizzazione). È chiaro che requisiti particolari (anche gravosi) potrebbero essere giustificati dall'impatto che l'attività di tali soggetti – e in particolare, eventuali loro *failures* – potrebbero determinare a cascata sugli altri operatori finanziari, ma occorre sincerarsi che sia garantita la proporzionalità e che non siano imposti obblighi (eccessivamente) onerosi che ledano il *level playing field* rispetto ad altri imprenditori operanti con i dati.

## 6. Conclusioni

6.1 La progressiva diffusione nel settore finanziario – dopo aver preso avvio nel segmento dei pagamenti – del fenomeno della *platformization* sta progressivamente imponendo un nuovo paradigma. Questo si concretizza nell'adozione di “*modelli operativi che integrano su un'unica piattaforma diverse esperienze di acquisto (anche al di fuori dei servizi finanziari) a beneficio del cliente finale*”<sup>87</sup>.

In tale contesto, sono incentivati i fenomeni di cooperazione tra i vari protagonisti – finanziari e tecnologici – del mercato, tesi a rendere possibile l'offerta di servizi sempre più evoluti e in linea con le esigenze degli utenti<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> BANCA D'ITALIA, *Open banking open innovation*, Intervento di Alessandra Perrazzelli Vice Direttrice Generale della Banca d'Italia, Roma, 5 novembre 2020.

<sup>88</sup> Non va dimenticato che il vero protagonista dell'ecosistema *open finance* è l'utente, soggetto a cui i dati finanziari si riferiscono e che - nell'ambito della disciplina dell'*open banking* - è l'unico legittimato ad autorizzare l'accesso ai dati dei propri conti di pagamento da parte dei *third party providers*. L'*open finance*, con l'ampliamento dell'ambito oggettivo dei dati a cui si riferisce, potrà prevedere anche ipotesi di condivisione di dati anonimizzati e non specificamente riferiti a singoli utenti. Ad ogni modo, rimane un modello consumer-centric e ciò costituisce un rilevante cambiamento rispetto al tradizionale modello di business bancario product-centric. Cfr. OECD, *Personal Data Use in Financial Services and the Role of Financial Education: A Consumer-Centric Analysis, 2020* disponibile su [oecd.org](https://www.oecd.org).

Ebbene, le banche non sono più soltanto i soggetti incisi dagli obblighi di *access to account* di cui alla PSD2. Ma dalla rivoluzione così innescata iniziano a trarre rilevanti frutti.

In primo luogo, gli enti creditizi possono integrare la propria offerta alla clientela, includendo servizi ulteriori erogati da imprese partners, raggiungibili da un'unica interfaccia (il cd. *banking as platform*). Banche e intermediari finanziari tradizionali potranno sfruttare la propria base di clientela, e forti della reputazione guadagnata nel tempo, divenire *hub* per l'offerta di servizi finanziari di vario tipo (fortemente personalizzati in ragione della grande mole di dati disponibili). I dati nella disponibilità degli operatori economici vengono così impiegati al fine di offrire servizi personalizzati, più articolati e innovativi, creando valore<sup>89</sup> per stessi nonché per i clienti (sia *end users*, sia clienti business)<sup>90</sup>. Questo modello determina rischi eterogenei rispetto a quelli propri dell'attività svolta dall'intermediario bancario o finanziario, derivanti dagli ulteriori servizi – finanziari e non – offerti alla propria clientela, ma prestati da terzi: nei confronti della clientela, le banche sono infatti responsabili anche per i servizi erogati dai soggetti terzi con cui collaborano. Pertanto, oltre alla scrupolosa applicazione delle regole che governano l'esternalizzazione<sup>91</sup> è necessario che le banche che intendono offrire tali servizi svolgano un rigoroso vaglio dei servizi che possono così essere offerti attraverso i propri canali (e dei partners commerciali con cui collaborare).

---

<sup>89</sup> L'utilizzo dei dati e il suo sfruttamento aprono a molte potenzialità economiche nel settore finanziario. Dunque, sul mercato e in ambito accademico sono state elaborate modalità e strumenti innovativi (Cfr., tra gli altri, M. PANEQUE – M. DEL MAR ROLDA GARCIA – J. GARCIA-NIETO, *A Semantic Model for Enhancing Data-Driven Open Banking Services*, in *Computer Standards & Interfaces*, disponibile su <https://ssrn.com/abstract=4151598>; CHIA-HUNG LIAO - XUE-QIN GUAN - JEN-HAO CHENG - SHYAN-MING YUAN, *Blockchain-based Identity Management and Access Control Framework for Open Banking Ecosystem*, Volume 135, ottobre 2022, 450-466 disponibile su <https://ssrn.com/abstract=4039865>).

<sup>90</sup> L. GRASSI- N. FIGINI-L. FEDELI, *How does a data strategy enable customer value? The case of FinTechs and traditional banks under the open finance framework*, *Financ Innov* 8, 75, 2022, disponibile al seguente link <https://doi.org/10.1186/s40854-022-00378-x>.

<sup>91</sup> Si veda EUROPEAN BANKING AUTHORITY, *Orientamenti in materia di esternalizzazione*, EBA/GL/2019/02, 25 febbraio 2019.

D'altra parte, si possono instaurare anche ulteriori e diverse dinamiche cooperative tra gli operatori economici, con una più intensa collaborazione tra intermediari tradizionali e nuovi entranti (non solo start-up ma anche *big tech*). Difatti, gli intermediari bancari possono fornire i propri servizi ad altri partners (cd. *banking as service*) consentendo così a soggetti "non finanziari" di offrire *banking and financial services* ai propri clienti. Si pensi, ad esempio, ai servizi di *e-wallet* offerti da piattaforme e marketplaces.

Il *banking as service* (Baas) e il *banking as platform* (Baap) sono modelli non strettamente riconducibili al modello di *open banking* di cui alla PSD2, ma che da questo hanno preso avvio. Sono, peraltro, modelli molto differenti tra loro e che comportano rischi diversi (che devono essere gestiti in modo diverso)<sup>92</sup>. Cionondimeno, condividono alcuni elementi di fondo – primo tra tutti la necessaria cooperazione tra operatori economici, spontanea o imposta per legge – e sono ugualmente espressione del cd. paradigma "open".

Già ad oggi, i dati evidenziano una continua crescita della adozione di questi modelli di business da parte del mercato e ci si può attendere che l'adozione di un *framework* per la disciplina dell'*open finance* potrà ulteriormente fornire un impulso alla loro diffusione, in quanto garantirà una maggiore certezza circa le regole applicabili.

Tali paradigmi *open* rappresentano l'essenza della cooperazione tra diversi intermediari, e risultano funzionali alla creazione di sinergie e di valore: sia per gli operatori economici che potranno così fornire maggiori servizi – raggiungendo più clienti – sia per gli utenti che potranno beneficiare di una più ampia scelta di servizi e di una esperienza d'uso più fluida<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> Sia nei modelli di BAAP che di BAAS, il rischio operativo *cyber* è molto rilevante. In particolare, nel BAAP gli enti creditizi sono onerati di una rilevante responsabilità con riferimento anche ai servizi prestati da terzi. Difatti, l'ente vigilato viene ritenuto quello maggiormente in grado di valutare i relativi rischi. Tale impostazione è confermata anche nel regolamento DORA.

<sup>93</sup> Ciò permetterà all'utente di consolidare la propria fiducia nell'intermediario con cui intratterrà rapporti. Sarà quest'ultimo, mediante la propria interfaccia, ad offrire servizi ulteriori erogati da terze parti. Giova precisare che tali modelli di business rappresentano una fase intermedia di un percorso evolutivo che progressivamente porterà alla piena integrazione tra servizi finanziari e non finanziari con l'*embedded finance*. Cfr. M. DORIA, *Principali Trend*, in CBI, *The Global Open Finance Report*, con la collaborazione di Pwc, Marzo 2023.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte si può ritenere che – a dispetto dell'impostazione della proposta FIDA – non siano indispensabili iniziative regolatorie ulteriori tese ad imporre l'interoperabilità tra le infrastrutture tecnologiche e servizi degli *incumbents* (banche e intermediari finanziari tradizionali) e degli altri soggetti che intendano offrire servizi rientranti nel perimetro dell'*open finance*. Vi è infatti ormai un mercato sufficientemente sviluppato (e profittevole) che risulta adeguatamente incentivante per le imprese affinché istituiscano infrastrutture tecnologiche adeguate e condividano (spontaneamente) i dati a propria disposizione. Non paiono, dunque, identificabili in questa fase fallimenti di mercato che giustifichino obblighi di interoperabilità. Questi potrebbero emergere in una fase successiva di sviluppo dell'*open finance* e – solo in quel momento – un intervento normativo simile a quello effettuato dalla PSD2 potrebbe trovare giustificazione.

6.2 Dall'analisi svolta emerge, infine, come l'*open finance* costituisca attualmente la frontiera più avanzata della *datification of finance*<sup>94</sup>. Tale fenomeno segna il confine tra finanza (che – semplificando massimamente – è costituita da attività aventi ad oggetto denaro) e servizi informatici aventi ad oggetto dati finanziari. Con riferimento all'*open banking*, la PSD2 non mostra piena contezza di tale circostanza e infatti riconduce i relativi servizi di AIS e PIS al novero dei servizi di pagamento. La disciplina dell'*open finance* dovrà invece assumere maggiore consapevolezza di tale ontologica differenza, prevedendo regimi normativi (e autorizzatori) effettivamente differenziati, rispettosi del principio di proporzionalità, garantendo al contempo il *level playing field* tra coloro che operano nel mercato. La positivizzazione della figura del *financial information service provider* potrebbe essere l'occasione per sperimentare questa discontinuità.

---

<sup>94</sup> Cfr. D. W. ARNER - G. CASTELLANO - E. K. SELGA, *Financial Data Governance: The datification of finance, the rise of Open Banking and the end of the data centralization paradigm*, University of Hong Kong Faculty of Law Research Paper No. 2022/08, European Banking Institute Working Paper Series 2022 - no. 117, 25 febbraio 2022, disponibile al seguente link <https://ssrn.com/abstract=4040604>.