

# CONSUMERS' FORUM

PRESENTA



*Consumerism 2018.  
Undicesimo rapporto annuale.*

**“Il cittadino  
nell’era dell’algoritmo”**

IN COLLABORAZIONE CON

ROMA  
TRE  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI

**CONSUMERS' FORUM**  
e  
**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE**  
presentano

**CONSUMERISM 2018**  
*Undicesimo Rapporto annuale*

**“Il cittadino nell’era dell’algoritmo“**

*Il lavoro riflette esclusivamente le opinioni dei singoli Autori e non rappresenta le posizioni ufficiali di Consumers' Forum.*

## INTRODUZIONE

---

(Fabio Bassan, Maddalena Rabitti)

L'algoritmo spartiglia le carte, che tanto ha memoria e la sa gestire. Ogni anno siamo costretti ad aggiornare le evoluzioni regolatorie spinte dal progresso tecnologico. Ed è una fortuna che non si tratti di attentati alle costituzioni, formali, inviolabili, che dovremmo altrimenti trovare un adattatore automatico permanente.

**Il tema centrale per la sopravvivenza di un mercato dei servizi in Italia (e non è il piacere della drammatizzazione) è l'acquisizione, gestione e utilizzo dei dati.** L'Italia in questa dinamica evolutiva riveste un ruolo al momento prevalentemente passivo: i settori dei servizi prima e dell'industria poi, a cascata, stanno vivendo una trasformazione radicale e veloce alla quale spesso le aziende che attualmente vi operano non sono preparate, per mancanza di visione e di investimenti (anche a causa della crisi). La resilienza del "sistema paese" pertanto è minima: le barriere tecniche all'ingresso si abbassano e quelle giuridiche diventano poco rilevanti.

Se questa è la realtà, riteniamo necessario, non solo opportuno, provare a "misurare" la capacità del paese di adattamento alla realtà in divenire. La misurazione muove dal presupporre uno sviluppo possibile – ma non è un azzardo: le basi le indichiamo e sono solide – e valutare le conseguenze ipotizzabili, in relazione al quadro di regole attuale. Riteniamo questo sia il metodo migliore da seguire poiché da un lato rispecchia la realtà dell'attuale regolazione per silos verticali, in cui i settori bancario, assicurativo, energetico, dei mercati finanziari, dei trasporti, delle comunicazioni, ecc.... seguono regole e metodi diversi e dall'altro consente di misurare in ciascun settore l'efficacia dell'intervento delle regole generali, trasversali (orizzontali: concorrenza, protezione dei dati personali, tutela dei consumatori) le quali intersecano ogni silo verticale in un punto diverso del reticolo regolatorio, proprio come i meridiani con i paralleli, e producono quindi a ogni "incrocio" effetti diversi.

Questa scelta di analisi ci è apparsa necessaria per tentare di evitare l'effetto "floating" di chi è costretto a orientare la ricerca sulla base delle evoluzioni dei mercati. Tipico, questo, di chi studia la regolazione, che interviene quando gli eccessi evidenziano ciò che non necessita dimostrazione: i mercati non si autolimitano e oggi le forze contrapposte non sono simili o complementari. Ordini di grandezza separano le potenzialità delle imprese e le capacità di risposta dei consumatori e dei regolatori. E non è solo asimmetria informativa. Questa divaricazione divenuta ormai progressivamente esponenziale è in gran parte imputabile a un fattore di moltiplicazione rappresentato dalla capacità di alcune imprese di gestire una gran mole di dati e renderla disponibile in tempo reale per un numero potenzialmente illimitato di utilizzi. La scelta della prospettiva per la ricerca ci è apparsa dunque ovvia.

In questo scenario, **i paradigmi classici dell'interpretazione vengono scardinati dal potere dell'algoritmo, la capacità di gestire dati e informazioni, che consentono ai pochi operatori organizzati su scala globale profilazioni mirate e individuali.** Questo comporta una serie di conseguenze: dalla necessità di rielaborare i presupposti e le finalità della concorrenza, tra mercati contendibili e innovazione, sino al superamento della mutualità, che costituisce il fondamento di alcuni mercati (quello assicurativo, ad esempio).

In un simile scenario, occorre iniziare a elaborare anche una nuova definizione di servizio pubblico. Per garantire il *welfare* europeo siamo costretti oggi a modificarlo, rendendolo compatibile con l'evoluzione dei mercati, che dipende da quella tecnologica. E dunque, il "nuovo ordine sociale", minimo denominatore comune della tutela dei diritti nell'Unione europea, è un *floor* minimo di tutele che va individuato *ex novo*. Per quanto paradossale – poiché appare come il precipitato di una visione neo-liberista – questa soluzione costituisce l'unico modo per garantire un fine sociale nell'economia attuale. **"Social economy"**, che dovremmo altrimenti derubricare in **data economy**, questa

sì, figlia di una malintesa globalizzazione che, secondo la narrativa dominante, sarebbe incompatibile con le tutele e – spinta agli estremi – con la democrazia.

**Ipotizziamo quindi il verificarsi di un evento**, possibile (probabile anzi): **l'ingresso in Italia in ciascuno dei mercati regolati (comunicazioni, energia, banche, mercati finanziari, assicurazioni, trasporti, che riteniamo più sensibili all'evoluzione della gestione dei dati mediante algoritmi) di un operatore nuovo entrante specializzato nella raccolta e gestione dei dati**. Le modalità possono essere molteplici: il *newcomer* potrebbe limitarsi a raccogliere i dati e fornirli agli operatori nei diversi settori, organizzandoli in modo funzionale, o potrebbe svolgere tutte o in parte, le attività tipiche di uno o più settori. Verifichiamo quali sono le condizioni di ingresso in ciascun settore e le attività che il *newcomer* potrebbe svolgere. Alcuni mercati (quello bancario, le comunicazioni) sono più sensibili, perché hanno avuto evoluzioni più strutturate e perché costituiscono le frontiere, i punti d'ingresso necessari. Misuriamo il grado di resilienza dei settori al verificarsi di quest'evento, sulla base delle attività già svolte dal mercato, nel perimetro dell'autoregolamentazione o della co-regolamentazione. Individuiamo i poteri regolatori e di vigilanza esercitabili dalle diverse autorità di regolazione, in autonomia o su un piano comune (bilaterale o multilaterale). Consideriamo infine le tutele e i diritti dei consumatori/utenti, quelle attuali e quelle necessarie e opportune nel nuovo quadro, misurandone la distanza, su un piano pubblicistico (*welfare*) e privatistico (contrattuale). Verifichiamo infine come i silos regolatori verticali "incrociano" le regolazioni orizzontali. La recente sentenza della Corta di Giustizia sull'annosa questione della ripartizione di competenze tra AGCM e AGCom sulle pratiche commerciali scorrette è un chiaro segnale, indica un percorso verso una concorrenza funzionale delle competenze. E la competenza per funzioni è la soluzione su cui del resto si sta orientando l'Unione in tutte le riforme recenti (quelle adottate e in corso di discussione). **Questo rende ancora più attuale la necessità** – che peraltro risultava anche dalle indagini CONSUMERISM degli anni scorsi – **di una cooperazione effettiva ed efficace tra le autorità di settore, anche al di là dei regolamenti o dei protocolli, che pure sono generali. Lacune e sovrapposizioni non possono essere risolte dal legislatore, europeo o nazionale che comunque per silos interviene; l'ampio spazio affidato alle autorità nazionali in sede di applicazione (esecuzione) del diritto attribuisce loro il compito di preparare i mercati all'onda anomala che è ormai in vista.**

## INDICE

---

### Introduzione

*(Fabio Bassan – Maddalena Rabitti)*

---

### PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

*(Antonio Affinito)*

#### Algoritmi e Big data: utilizzo da parte della Pubblica amministrazione e possibili effetti sui mercati

1. Algoritmi e pubblica amministrazione: nuove prospettive per le pubbliche funzioni
2. La pubblica amministrazione come operatore del mercato
3. Gli *Open data*: esigenze di valorizzazione e problemi di *privacy*
4. La pubblica amministrazione nei mercati secondari: la circolazione dei dati a scopi commerciali e i problemi di tariffazione
5. Conclusioni

---

### AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

*(Serafina Piantedosi)*

#### Il ruolo della trasparenza nella gestione dell'algoritmo

1. Il nuovo regime della trasparenza
2. L'accesso "documentale" all'algoritmo: sentenza TAR Lazio, Roma Sez. III-bis n. 3769 del 22 marzo 2017
3. L'accesso "civico semplice" e "generalizzato" all'algoritmo
4. La tutela dei controinteressati all'ostensione dell'algoritmo e dei Big data

---

### AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

*(Marco Cappai, Sara Perugini)*

#### L'AGCM di fronte alle sfide della *data economy*

*(Sara Perugini)*

1. Premessa *(Sara Perugini)*
2. *Data rush* *(Marco Cappai)*
3. API (*Application Programming Interface*) *(Marco Cappai)*
4. Le iniziative intraprese dall'Agcm nel campo della *data driven economy* *(Sara Perugini)*
5. Le azioni delle altre Autorità della concorrenza e gli ostacoli da affrontare *(Marco Cappai)*
6. Possibili iniziative da intraprendere in ambito consumeristico *(Sara Perugini)*
7. Conclusioni *(Marco Cappai, Sara Perugini)*

---

### AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI

*(Aldo Corvino, Paolo Occhiuzzi)*

1. Il mercato dei trasporti e i *Big data* tra riconfigurazione del mercato e possibile ingresso di nuovi operatori *(Aldo Corvino)*
2. Lo stato del mercato dei trasporti e le regole: tendenze evolutive *(Paolo Occhiuzzi)*
3. Il ruolo del regolatore *(Paolo Occhiuzzi)*
4. I consumatori e le tutele *(Aldo Corvino)*

---

### AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE

*(Cristiana Lauri)*

---

## Energia, reti e ambiente: la pan-efficienza dell'algoritmo

1. Premessa
2. La resilienza del sistema
3. Il problema: L'ingresso nei mercati
4. Le competenze di Arera
5. Gli effetti sui consumatori
6. Questioni aperte

---

## AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

*(Valentina Angelini, Francesca Pellicanò, Rosaria Petti)*

---

### Algoritmi e diritto: l'intervento dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni

1. I signori della Rete: quale assetto competitivo nella *data driven innovation*? *(Rosaria Petti)*
2. Dalla concorrenza in Rete alla conquista dei mercati *offline* *(Rosaria Petti)*
3. Gli algoritmi: quali rischi e tutele per i consumatori? *(Rosaria Petti)*
4. I consumatori e la (dis)informazione al tempo della "dittatura" degli algoritmi: alcune riflessioni *(Valentina Angelini)*
5. "Algocrazia" e Autorità *(Francesca Pellicanò)*
6. Regolazione "à-la-carte" vs. auto-co-regolamentazione. un esempio di nuovo approccio regolamentare: il tavolo per il pluralismo *online* *(Francesca Pellicanò)*

---

## BANCA D'ITALIA

*(Vincenzo Floccari, Alfonso Ingenito)*

---

### L'ingresso degli *Over the Top* nel mercato dei servizi di pagamento

1. Introduzione *(Vincenzo Floccari, Alfonso Ingenito)*
2. L'effetto "*disruptive*" della PSD2 e l'ingresso nel mercato dei servizi di pagamento di nuovi *players* *(Vincenzo Floccari, Alfonso Ingenito)*
3. Le strategie degli OTT e i livelli di resilienza del settore bancario *(Vincenzo Floccari, Alfonso Ingenito)*
4. Il mercato dei Big data: OTT, sistema bancario, consumatori e regolatori: questioni in fieri *(Vincenzo Floccari, Alfonso Ingenito)*
5. Il futuro dei dati personali tra PSD2, GDPR e OTT *(Vincenzo Floccari, Alfonso Ingenito)*
6. La Banca d'Italia in un'ottica *forward-looking*. *(Vincenzo Floccari, Alfonso Ingenito)*

---

## CONSOB

*(Francesca Andreani, Giorgia Biferali)*

---

### Processi di automatizzazione nel mercato finanziario

1. Imprese FinTech e problemi di regolamentazione *(Giorgia Biferali)*
2. Consulenza finanziaria automatizzata *(Giorgia Biferali)*
3. Analisi del mercato finanziario alla luce dello sviluppo del *trading* ad alta frequenza *(Francesca Andreani)*
4. Analisi dell'impatto degli HFT sul mercato finanziario *(Francesca Andreani)*
5. Strumenti di regolazione e controllo degli HFT *(Francesca Andreani)*

---

## IVASS

*(Andrea Luberti, Camilla Tabarrini)*

---

### *Insurtech*. Una ricognizione empirica e giuridica

1. *Insurtech*: il mercato assicurativo nell'era digitale *(Camilla Tabarrini)*
2. Effetti sui consumatori: benefici e rischi *(Camilla Tabarrini)*
3. Gli effetti sul mercato: la resilienza del settore assicurativo *(Camilla Tabarrini)*
4. La risposta delle autorità di vigilanza: dimensione nazionale ed europea *(Andrea Luberti)*

---

## **PRIVACY**

*(Guido d'Ippolito, Angelica Saccoccio, Susanna Sandulli)*

---

### **L'algoritmo nella *Data economy***

1. *Cyberspazio, tra nuove sfide e tutela dei dati personali (Angelica Saccoccio)*
2. *L'uso secondario dei *Big data* (Guido d'Ippolito)*
3. *La tutela degli interessati è ancora possibile? (Susanna Sandulli)*

## Imprese e loro associazioni di categoria

**AGOS**



**FEDERDISTRIBUZIONE**  
LE AZIENDE DELLA DISTRIBUZIONE MODERNA



**INTESA  SANPAOLO**

**Posteitaliane**



**UPA**  
UTENTI PUBBLICITÀ ASSOCIATI



## Associazioni di Consumatori





Consumers' Forum è un'associazione indipendente e unica in tutta Europa che dal 1999 riunisce imprese e consumatori per facilitare il dialogo, promuovere le politiche consumeriste e migliorare la qualità di vita dei cittadini.

Fanno parte di Consumers' Forum le più importanti associazioni di consumatori, istituzioni, numerose imprese industriali e di servizi e le loro rappresentanze.

L'associazione è luogo di confronto sui diritti dei consumatori e favorisce il "dialogo aperto" tra le parti.

#### **Consumers' Forum**

Via degli Scipioni,8 00192 Roma RM  
tel.06-39725486 fax 06-39887519  
segreteria@consumersforum.it  
www.consumersforum.it

 [consumforum](#)

 [@ConsumForum](#)

 [consumersforumtv](#)

 [consumers'-forum](#)