

## La vigilanza sull'intelligenza artificiale in ambito bancario

*Il presente lavoro si propone di esaminare le interrelazioni fra la normativa bancaria e quella in materia di intelligenza artificiale focalizzandosi sulle problematiche poste dal D.d.L. 1146/2023 e sulle possibili modalità di coordinamento fra le discipline.*

SOMMARIO. 1. Premessa – 2. L'IA Act e il Disegno di Legge 1146/2024 – 3. Normativa Prudenziale e IA Act – 4. Credit Scoring Algoritmico e Modalità di coordinamento fra Discipline – 5. Conclusioni

### 1 Premessa

La recente “*indagine fintech nel sistema finanziario italiano*”<sup>126</sup> della Banca d'Italia ha rilevato come il ricorso a tecnologie basate sull'intelligenza artificiale (IA) sia sempre più massivo in ambito bancario. Molteplici sono infatti gli utilizzi nel settore in esame, *ex multis*: l'automazione dei processi, la prevenzione delle frodi, il miglioramento della “customer experience” (mediante chatbot e assistenti virtuali) nonché l'attività di valutazione della concessione mediante credit scoring algoritmico.

L'utilizzo di tali sistemi non è scevro da rischi (ad esempio il compimento di scelte discriminatorie, la scarsa trasparenza del processo decisionale) che si sommano a quelli tradizionali dell'attività bancaria e impongono la necessità di un ripensamento dei principi di sana e prudente gestione della vigilanza.

Il quadro così delineato ha subito una fondamentale innovazione ad opera del legislatore europeo con il Regolamento (UE) 2024/1689 in materia di Intelligenza Artificiale (c.d. Regolamento IA) che ha fornito re-

---

<sup>126</sup> Banca d'Italia, *Indagine fintech nel sistema finanziario italiano*, 2024 <<https://www.banca-ditalia.it/pubblicazioni/indagine-fintech/2023/2023-indagine-fintech.pdf>>.

gole di utilizzo di tali tecnologie e incaricato il legislatore nazionale di individuare una o più autorità per vigilare sulla materia.

L'attività di vigilanza sulla tecnologia si interseca con l'attività di vigilanza sui soggetti e ciò comporta la necessità di trovare modalità di coordinamento fra le differenti normative.

È pertanto opportuno esaminare il framework normativo in divenire per trarne delle prime considerazioni.

## 2 L'IA Act e il disegno di legge 1146/2024

Sviluppo di tecnologie che rispettino i diritti fondamentali, la democrazia e i principi dello Stato di diritto e promozione dell'innovazione in materia; sono questi gli obiettivi del Regolamento sull'Intelligenza Artificiale approvato nel giugno 2024.

Punti chiave del regolamento sono l'adozione di un approccio *risk based* che differenzia i sistemi IA<sup>127</sup> su quattro livelli di rischio (inaccettabile, alto, limitato alla trasparenza e minimo); la predisposizione di obblighi *ex ante* ed *ex post* per fornitori<sup>128</sup> e *deployers*<sup>129</sup>; la istituzione di un'autorità europea e di autorità nazionali per garantire il rispetto delle previsioni regolamentari. Più nello specifico l'individuazione del o dei soggetti preposti all'attività di enforcement viene demandata ai singoli Stati Membri che devono attribuire due compiti:

- **la funzione di notificazione** (art. 28 del Regolamento IA): volta a verificare la regolarità delle attività di certificazione rilasciate da soggetti terzi a chi crea sistemi di intelligenza artificiale che rientrino nella categoria ad alto rischio.

---

<sup>127</sup> Ai sensi del Regolamento IA si definisce Sistema IA “un sistema automatizzato progettato per funzionare con livelli di autonomia variabili e che può presentare adattabilità dopo la diffusione e che, per obiettivi espliciti o impliciti, deduce dall'input che riceve come generare output quali previsioni, contenuti o raccomandazioni che possono influenzare ambienti fisici o virtuali”.

<sup>128</sup> Ai sensi del Regolamento IA si definisce fornitore: “una persona fisica o giuridica, un'autorità pubblica, un'agenzia o un altro organismo che sviluppa un sistema di LA o un modello di LA per finalità generali o che fa sviluppare un sistema di LA o un modello di LA per finalità generali e immette tale sistema o modello sul mercato o mette in servizio il sistema di LA con il proprio nome o marchio, a titolo oneroso o gratuito”.

<sup>129</sup> Ai sensi del Regolamento IA si definisce *deployer*: “una persona fisica o giuridica, un'autorità pubblica, un'agenzia o un altro organismo che utilizza un sistema di LA sotto la propria autorità, tranne nel caso in cui il sistema di LA sia utilizzato nel corso di un'attività personale non professionale”.

- **la funzione di controllo** (art. 74 del Regolamento IA): volta a verificare che l'AI Act sia rispettato da parte dei produttori e dei distributori di sistemi di IA.

Per recepire tali disposizioni nonché integrare le prescrizioni regolamentari e più in generale promuovere “un utilizzo corretto, trasparente e responsabile, in una dimensione antropocentrica, dell'intelligenza artificiale, volto a coglierne le opportunità<sup>130</sup>” il Governo ha presentato il disegno di legge 1146/2024, attualmente in corso di esame al Senato<sup>131</sup> che designa come autorità nazionali per l'intelligenza artificiale l'Agenzia per l'Italia Digitale (funzione di notificazione) e l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (funzione di controllo) e demanda loro il compito di assicurare “*il coordinamento e la collaborazione con le altre pubbliche amministrazioni e le autorità indipendenti*” (art. 18).

L'articolo 18 rischia tuttavia di essere foriero di criticità nell'ambito della vigilanza bancaria sui soggetti che meglio possono essere comprese solo dopo aver ricostruito il quadro normativo settoriale e le interrelazioni con il regolamento IA.

### 3 Normativa prudenziale e Intelligenza Artificiale

L'utilizzo di tecnologie di automazione da parte delle banche rileva nella attività di vigilanza della Banca d'Italia: ancor prima della approvazione del regolamento UE l'utilizzo di sistemi IA da parte delle banche era idoneo ad essere ricompreso nel generale obbligo per le banche di dotarsi di robusti dispositivi di Governance Interna atti ad identificare e gestire i rischi a cui possono essere esposte (ex art. 74 della Direttiva 2013/36/EU c.d. CRD)<sup>132</sup>.

Il suddetto obbligo è approfondito dalla normativa secondaria<sup>133</sup> con specifico riguardo alla gestione del rischio informatico (ICT): la gestione del rischio ricade, nella responsabilità dell'organo di supervisione strategica e nella competenza dell'organo di gestione che deve assicurare

---

<sup>130</sup> Art. 1 D.d.L. 1146/2024.

<sup>131</sup> <<https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/58262.htm>>.

<sup>132</sup> R. LENER, *Vigilanza Prudenziale e Intelligenza Artificiale (Prudential Supervision and Artificial Intelligence)*, in *La supervisione finanziaria dopo due crisi. Quali prospettive*, Wolters Kluwer - Cedam.

<sup>133</sup> Banca d'Italia, *Circolare 285/2013* (“Titolo IV – Capitolo 4 Il Sistema Informativo”).

la completezza, adeguatezza e funzionalità del sistema informativo; la vigilanza sulla adeguata gestione di tale rischio spetta alla valutazione *ex post*, della Banca d'Italia, nell'ambito dello SREP, che nell'ottica dei principi di sana e prudente gestione della banca valuterà la gestione del rischio informativo anche da un punto di vista qualitativo<sup>134</sup>.

Il framework normativo emergente, dal combinato disposto della normativa bancaria e del regolamento IA è estremamente complesso e presenta sovrapposizioni fra discipline diverse, *ratio* differenti e Autorità concorrenti con rischi di duplicazione degli obblighi a carico dei soggetti vigilati.

Il Regolamento IA ha cercato di garantire un coordinamento sia dal lato dei soggetti vigilati che delle attività di vigilanza: per quanto concerne i "controllati" gli articoli 17 e 26 del Regolamento hanno previsto che si consideri assolto, dagli enti creditizi fornitori e/o utilizzatori di sistemi di IA ad alto rischio, l'obbligo di istituire un sistema di gestione della qualità e di monitorare il sistema high risk, laddove tali enti rispettino le norme sui dispositivi, i processi e i meccanismi di governance interna stabiliti nelle rigorose disposizioni di vigilanza.

Lato vigilanza sull'intelligenza artificiale, il regolamento europeo, nei suoi considerando, ha indicato l'opportunità che le autorità competenti del controllo e dell'esecuzione della CRR<sup>135</sup>, della CCD<sup>136</sup>, della CRD<sup>137</sup> e della Direttiva 2014/17/UE venissero designate, nell'ambito delle rispettive competenze, quali autorità competenti ai fini del controllo dell'attuazione del regolamento IA stesso, anche in relazione alle attività di vigilanza del mercato, per quanto riguarda i sistemi di IA ad alto rischio forniti o utilizzati da istituti finanziari regolamentati e sottoposti a vigilanza<sup>138</sup>.

---

<sup>134</sup> L. Donato, *Banche e Intelligenza artificiale. Sviluppi, rischi e regolamentazione in Bancaria* n. 7/8 2024, pp. 63 ss.

<sup>135</sup> Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012.

<sup>136</sup> Direttiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la Direttiva 87/102/CEE.

<sup>137</sup> Direttiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE.

<sup>138</sup> Considerando 158 Regolamento IA.

Il suddetto considerando viene esplicitato dall'art. 74 il quale stabilisce che:

*«6. Per i sistemi di IA ad alto rischio immessi sul mercato, messi in servizio o usati da istituti finanziari disciplinati dal diritto dell'Unione in materia di servizi finanziari, l'autorità di vigilanza del mercato ai fini del presente regolamento è l'autorità nazionale pertinente responsabile della vigilanza finanziaria di tali enti ai sensi di tale diritto, nella misura in cui l'immissione sul mercato, la messa in servizio o l'uso del sistema di IA siano direttamente collegati alla fornitura di tali servizi finanziari.*

*7. In deroga al paragrafo 6, in determinate circostanze e a condizione che sia garantito il coordinamento, lo Stato membro può individuare un'altra autorità competente come autorità di vigilanza del mercato ai fini del presente regolamento».*

Il Disegno di Legge 1146/2024 fa ricorso alla deroga di cui al comma 7 (senza motivare in alcun modo l'esistenza di particolari circostanze) ed esclude la Banca d'Italia, dalla vigilanza sui sistemi di intelligenza artificiale utilizzati dalle banche.

Non è tuttavia pensabile che la vigilanza prudenziale abdichi al compito di controllare i sistemi di intelligenza artificiale dal punto di vista della sana e prudente gestione della banca, circostanza questa confermata anche dalla Banca Centrale Europea che nel sottolineare come taluni obblighi del Regolamento IA siano da considerarsi integrativi rispetto alle disposizioni della CRD in tema di governance interna e di gestione del rischio si è riservata di emanare "aspettative di vigilanza" in merito<sup>139</sup>.

Punto dirimente diviene allora quello di capire come coordinare la vigilanza per soggetti con la vigilanza sulla tecnologia.

#### **4 Credit scoring algoritmico e modalità di coordinamento fra discipline**

Vi è un ambito nel quale l'intelligenza artificiale si interseca non solo con la normativa prudenziale ma anche con quella di trasparenza del titolo VI del TUB: l'attribuzione del merito creditizio mediante algoritmi (c.d. credit scoring algoritmico).

Dal punto di vista del cliente/consumatore, l'utilizzo delle tecniche di IA offre opportunità in termini di inclusione finanziaria: fasce di popolazione che non hanno facile accesso ai servizi finanziari a causa della mancanza delle informazioni tradizionalmente utilizzate nella valutazione del

---

<sup>139</sup> Banca Centrale Europea, *Parere della Banca Centrale Europea del 29 dicembre 2021 relativo a una proposta di regolamento che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale.*

merito di credito possono divenire “scrutinabili” a costi ridotti dagli intermediari ai fini della concessione di un credito; ed ancora tali strumenti possono significativamente accelerare i tempi di risposta nella concessione dei prestiti arrivando in alcuni casi a permetterne l’istantanea erogazione.

Le tecniche di analisi e valutazione che consentono di conseguire questo vantaggio presentano tuttavia rischi; tra queste la possibilità che il crescente utilizzo di simili soluzioni tecnologiche porti a “nuove” esclusioni, ad esempio in conseguenza di selezioni distorte da forme di discriminazione, anche involontaria, generata da modelli non governati di cui non sono note tutte le determinanti che conducono alla decisione<sup>140</sup>.

La normativa bancaria sulla trasparenza contiene riferimenti generali in materia di discriminazione che, seppur limitati ai temi dell’accesso ai servizi di pagamento, introducono una definizione di ciò che può essere reputato discriminatorio nel contesto bancario-finanziario:

- in materia di credito immobiliare ai consumatori, l’art. 120-*undecies* del TUB, relativo alla verifica del merito creditizio, afferma al comma 1 che «[...] *La valutazione del merito creditizio è effettuata sulla base delle informazioni sulla situazione economica e finanziaria del consumatore necessarie, sufficienti e proporzionate e opportunamente verificate*», ponendo dunque dei requisiti alle caratteristiche dei dati utilizzati dall’intermediario ai fini del credit scoring. Il comma 5 aggiunge che «*Quando la domanda di credito è respinta, il finanziatore informa il consumatore senza indugio del rifiuto e, se del caso, del fatto che la decisione è basata sul trattamento automatico di dati*», evidenziando un diritto del consumatore ad essere informato qualora il rifiuto della sua domanda di credito immobiliare sia stato basato sull’utilizzo di forme di algorithmic credit scoring<sup>141</sup>.
- in materia di credito ai consumatori l’124-*bis* del TUB prevede che i finanziatori, debbano rispettare i principi di sana e prudente gestione, nella verifica del merito creditizio, acquisendo “*informazioni adeguate*” ricorrendo ove necessario anche a “*banche dati pertinenti*”.

---

<sup>140</sup> M. BIANCO, *Intelligenza artificiale nel credit scoring: analisi di alcune esperienze nel sistema finanziario italiano Presentazione del QEF in pubblicazione*, <<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2022/Bianco-12102022.pdf>>.

<sup>141</sup> E. BONACCORSI DI PATTI, F. CALABRESI, B. De VARTI, F. FEDERICO, M. AFFINITO, M. ANTOLINI, F. LORIZZO, S. MARCHETTI, I. MASIANI, M. MOSCATELLI, F. PRIVITERA e G. RINNA, *Intelligenza artificiale nel credit scoring. Analisi di alcune esperienze nel sistema finanziario italiano*, <[https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2022-0721/QEF\\_721\\_IT.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2022-0721/QEF_721_IT.pdf)>, p. 24.

La materia sarà peraltro oggetto di future integrazioni ad opera del recepimento della *Consumer Credit Directive II*, la quale all'art 18 espressamente menziona la possibilità di valutare il merito creditizio tramite strumenti automatizzati a patto che i consumatori venga dato il diritto di chiedere e ottenere l'intervento umano del creditore e una spiegazione significativa della valutazione del merito creditizio, nonché di esprimere il proprio punto di vista e contestare tale valutazione.

Oltre agli aspetti di trasparenza l'attribuzione del merito creditizio rileva anche, nell'ambito della vigilanza prudenziale dal punto di vista del rischio di credito e in quell'obbligo per gli intermediari, durante la fase istruttoria di raccogliere tutte le informazioni necessarie per valutare il merito di credito mediante l'utilizzo di sistemi di scoring o rating<sup>142</sup>.

Allo stesso tempo, il credit scoring algoritmico è ricompreso espressamente dall'AI Act fra le attività ad alto rischio, per via dell'impatto che può avere sulla vita degli individui e del rischio di introdurre o perpetuare dinamiche di discriminazione nella valutazione dell'affidabilità creditizia delle persone. Viene pertanto imposto a tali sistemi il rispetto di specifici requisiti in materia di qualità dei dati, documentazione, trasparenza verso i clienti, monitoraggio e sorveglianza umana.

Le competenti autorità si trovano dunque a dover assicurare da un lato che tali sistemi non siano discriminatori, escludendo ad esempio dall'accesso al credito alcuni richiedenti sulla scorta di *bias* storici, magari incentrati su genere o razza, e dall'altro lato che non siano lesi i principi di sana e prudente gestione dell'intermediario finanziario, primo fra tutti quello secondo il quale il credito non va concesso a tutti coloro che lo richiedono ma solo a coloro che meritano di averlo in base alle capacità di rimborso<sup>143</sup>.

Per assicurare che un sistema di credit scoring algoritmico sia etico, rispettoso della normativa in materia di trasparenza e al tempo stesso gestionalmente sano e prudente, sarebbe opportuno ed efficiente, che i controlli sul corretto adempimento degli obblighi degli intermediari in tema di intelligenza artificiale, venissero effettuati da un'unica autorità piuttosto che da autorità distinte.

---

<sup>142</sup> E. BONACCORSI DI PATTI, F. CALABRESI, B. DE VARTI, F. FEDERICO, M. AFFINITO, M. ANTOLINI, F. LORIZZO, S. MARCHETTI, I. MASIANI, M. MOSCATELLI, F. PRIVITERA e G. RINNA, *Intelligenza artificiale nel credit scoring. Analisi di alcune esperienze nel sistema finanziario italiano*, <[https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2022-0721/QEF\\_721\\_IT.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2022-0721/QEF_721_IT.pdf)>, p. 21.

<sup>143</sup> L. AMMANNATI, G. GRIECO, *Il credit scoring "intelligente": esperienze, rischi e nuove regole*, in *Rivista di diritto bancario*, luglio/settembre 2023 p. 508.

Questa non è al momento la strada intrapresa dal legislatore italiano; ciò impone di trovare modalità differenti per contemperare le varie discipline e ripartire i compiti fra soggetti preposti alla vigilanza: una modalità potrebbe essere quella per le autorità di concordare tra loro, mediante protocolli di intesa, un riparto basato sulle finalità che ciascuna di loro persegue: garantire la sicurezza e solidità delle banche per quanto riguarda la normativa prudenziale; tutelare il contraente debole per quanto concerne la normativa in materia di trasparenza; evitare che i singoli cittadini possano vedere lesi i loro diritti fondamentali da sistemi di intelligenza artificiale.

Tuttavia, tale modalità difficilmente potrà la stessa efficacia che potrebbe avere l'attribuzione da parte del legislatore alla Banca d'Italia della vigilanza sui sistemi di intelligenza artificiale ad alto rischio utilizzati dalle banche.

## 5 Conclusioni

Il complesso framework normativo che emerge in queste pagine riguarda non solo l'ambito della vigilanza bancaria ma anche l'ambito assicurativo e dei mercati finanziari.

Il disegno di legge 1146/2024 aggiunge complessità al quadro senza che ciò venga compensato da alcun beneficio: aumenta il numero di autorità a cui i soggetti vigilati dovrebbero far riferimento, peraltro sulla base del tipo di tecnologia impiegata, con conseguente rischio di sovrapposizioni, incertezze applicative e potenziali incongruenze<sup>144</sup>.

Né ciò peraltro potrebbe essere giustificato dalla mancanza di competenze in materia di nuove tecnologie da parte delle autorità di vigilanza nazionali posto che da tempo si sta assistendo ad una integrazione delle stesse, tramite l'assunzione di personale altamente specializzato in materia di data science ed intelligenza artificiale e attività di formazione in materia.

Alla luce di tale evidenza, e vista che non è ancora intervenuta l'approvazione in prima lettura sarebbe forse opportuno apportare modifiche al disegno di legge e prevedere una architettura istituzionale più in linea con l'AI ACT; il che risponderebbe a ragioni di sistema, di semplificazione e di cautela, considerata anche la velocità con cui evolvono tanto la tecnologia legata all'Intelligenza Artificiale quanto l'impiego della stessa nel settore finanziario.

---

F. CORNELLI, Intervento al convegno "L'impatto dell'AI Act sul mondo finanziario", [https://www.consob.it/documents/1912911/4049643/intervento\\_Cornelli\\_20240716.pdf/deedb827-c2bb-9108-f454-d430a3a347ba](https://www.consob.it/documents/1912911/4049643/intervento_Cornelli_20240716.pdf/deedb827-c2bb-9108-f454-d430a3a347ba)

L'auspicio è che il legislatore prenda in considerazione i suggerimenti fornitigli, al fine di implementare una soluzione normativa efficace e adeguata alle esigenze di un contesto altamente dinamico come quello dell'intelligenza artificiale.