numero 1/2026

ISSN 3035-1839
DOI:10.69099/RCBI-2026-1-05-C9A

costituzionalismo britannico e irlandese

Recensioni e segnalazioni bibliografiche

Intelligenza artificiale, diritto pubblico e dilemmi regolatori nel Regno Unito. Recensione a Brendan McGurk KC, J. Tomlinson (eds.), Artificial intelligence and public law, Oxford-New York, hart, 2025

Simone Pitto
Ricercatore in tenure-track di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Parma

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 1/2026

Intelligenza artificiale, diritto pubblico e dilemmi regolatori nel Regno Unito. Recensione a Brendan McGurk KC, J. Tomlinson (eds.), Artificial intelligence and public law, Oxford-New York, hart, 2025

di Simone Pitto*

Abstract (ITA): Lo scritto recensisce il volume *Artificial Intelligence and Public Law* (Hart, 2025), curato da Brendan McGurk KC e Joe Tomlinson, dedicato precipuamente al rapporto tra intelligenza artificiale e diritto pubblico. Il commento si sofferma in particolare sul capitolo concernente l'AI nel Regno Unito, che evidenzia un modello regolatorio fondato su principi, linee guida e sull'estensione della legislazione settoriale, in assenza di una disciplina organica equivalente all'AI Act dell'Unione europea. Viene così analizzata la possibile estensione della regolazione attuale in diversi ambiti del diritto – dalla protezione dei dati alla concorrenza, dai servizi finanziari al diritto delle comunicazioni – mettendo in luce i limiti dell'attuale approccio britannico rispetto all'impiego dell'AI da parte delle autorità pubbliche.

Abstract (ENG): This review examines *Artificial Intelligence and Public Law* (Hart, 2025), edited by Brendan McGurk KC and Joe Tomlinson, which explores the relationship between artificial intelligence and public law. The commentary devotes particular attention to the chapter dedicated to AI in the United Kingdom, highlighting a principles-based regulatory model relying on sector-specific legislation and soft law rather than a comprehensive framework comparable to the EU AI Act. The book critically assesses the interaction between AI and several areas of law, including data protection, competition law, financial services regulation, and communications law, emphasizing certain shortcomings of the current UK approach to the use of AI by public authorities.

Parole Chiave: Intelligenza Artificiale; decisione algoritmica; Regno Unito.

Keywords: Artificial intelligence; algorithmic decision; United Kingdom.

Sommario: 1. Introduzione e struttura dell'opera recensita; 2. L'assenza di una normativa organica in tema di AI nel Regno Unito; 3. Il ricorso alla legislazione settoriale per la regolazione dell'AI; 3.1. Protezione dei dati; 3.2. Competition law; 3.3. Financial Services Law; 3.4. Diritto delle comunicazioni; 4. Tra vuoti normativi e profili poco studiati: alla ricerca di una disciplina per l'uso dell'AI da parte delle autorità pubbliche.

1. Introduzione e struttura dell'opera recensita.

Di fronte all'ondata dirompente dell'intelligenza artificiale e alla moltitudine di studi ed opere ad essa dedicate, la sensazione di spaesamento è quasi inevitabile. Il volume *Artificial Intelligence and Public Law*, in tale prospettiva, adotta una lucida chiave ricostruttiva per muoversi in questo *mare magnum*, affrontando uno dei temi oggi più rilevanti del diritto pubblico contemporaneo: l'impatto dell'intelligenza artificiale sull'esercizio del potere pubblico.

Gli autori muovono dal caleidoscopio di possibili letture dell'intelligenza artificiale (di seguito, per brevità, «AI») con un apprezzabile sforzo definitorio, operato nel primo capitolo, per circoscrivere i fenomeni oggetto di maggiore attenzione: l'automazione dei processi, l'analisi avanzata dei dati e dell'auto apprendimento.

Il secondo capitolo si addentra poi nel contesto del *public law*, mettendo a fuoco come e in quali specifici settori pubblici l'AI possa essere utilizzata dalle autorità pubbliche, vera *research question* centrale nell'impianto del volume. Gli autori si concentrano su aree di grande attualità come le prestazioni legate a benefici sociali riconducibili al *welfare state*, l'universo della raccolta e analisi dei dati personali con tutte le problematiche concernenti il riconoscimento facciale e la sorveglianza

* Ricercatore in tenure-track di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Parma.

informatica[2] ma anche le prospettive di utilizzo in settori pubblici politicamente sensibili e di interesse attuale come l'immigrazione, la giustizia penale e la materia fiscale. In linea generale, il volume risulta animato da due principali direttrici. Da una parte, si concentra su una delle prospettive più attuali, quella dei rischi o, *rectius*, della comprensione dei modi in cui «*AI and automated systems used in public authority decision making might go wrong in ways that give rise to claims of unlawfulness*[3]»; dall'altra parte, la principale *research question* del libro riguarda la comprensione di come l'AI e l'automazione impatteranno, più in generale, sui processi di *decision-making* delle autorità pubbliche[4], tema sul quale si interroga da tempo la dottrina pubblicistica a diverse latitudini[5].

Da questo punto di vista, mentre vari capitoli analizzano specifiche tipologie di processi decisionali in settori quali il *public procurement* (Capitolo 6), la *judicial review* (cui sono dedicati due ampi capitoli, il 6 e il 7), i diritti umani e l'*equality law*[6], i capitoli 3 e 4 ricostruiscono per sommi capi alcuni approcci e modelli regolatori, attingendo dalle esperienze dell'UE, della Cina e degli Stati Uniti[7]. L'approfondimento di questi ultimi modelli, nell'impianto complessivo del libro, risulta però secondario — e pertanto trattato in modo più illustrativo che problematizzato — atteso che l'interesse prioritario degli autori risulta rivolto, piuttosto che a una comparazione vera e propria, ad un'analisi puntuale delle sfide dell'intelligenza artificiale nel contesto del diritto pubblico britannico. Per quel che più concerne questa sede, è proprio il capitolo sulla regolazione dell'intelligenza artificiale nel Regno Unito a destare il maggior interesse, non solo per la dettagliata ricostruzione degli sviluppi recenti, ma anche per l'attenzione prestata rispetto agli interrogativi relativi al rischio di vuoti normativi che l'approccio regolatorio prescelto dal Regno Unito potrebbe lasciare aperti. In questo contesto, i due paragrafi che seguono sono dedicati all'approfondimento operato dagli autori con riguardo al Regno Unito. Più nel dettaglio, il par. 2 muove dal rilievo dell'assenza di una disciplina organica in tema di AI (e dalle relative conseguenze giuridiche), mentre il paragrafo 3 e i relativi sottoparagrafi seguono il percorso argomentativo del Volume con riguardo alla verifica della possibilità di estendere l'applicazione di *corpus* normativi settoriali — segnatamente, la disciplina in materia di protezione dei dati, concorrenza, servizi finanziari e comunicazioni — per disciplinare fattispecie nelle quali viene in considerazione l'intelligenza artificiale. Il par. 4, infine, fornisce i "*key takeaways*" del volume e, in particolare, sulle criticità evidenziate dagli autori rispetto ai limiti

[2] Su questi temi, v., tra gli altri, G. Formici, *Transatlantic Debate on AI-Powered Facial Recognition Technologies: EU and US Regulatory Models*, in *Comparative Law Review*, 17.1, 2026, 60-78.

[3] Cfr. p. 89 del volume qui recensito (di seguito, per brevità, anche «Volume»). Il tema è trattato diffusamente nel quinto capitolo con riguardo alle misure di mitigazione, alla valutazione di impatto, ai processi di consultazione e alla garanzia della trasparenza dei procedimenti pubblici.

[4] P. 1 del Volume.

[5] Per alcune coordinate riassuntive di questo dibattito, specie nella dottrina italiana, si veda A. Papa, *Intelligenza artificiale e decisioni pubbliche tra tecnica, politica e tutela dei diritti*, in Federalismi.it, 22, 2022, pp. 101 ss.

[6] Si tratta dei capitoli 9 e 10, mentre il capitolo 11 è dedicato in generale alla prospettiva rimediale.

[7] Segnatamente, nel terzo capitolo gli autori affrontano la regolamentazione dell'intelligenza artificiale nel settore pubblico nel contesto del diritto dell'Unione europea, ponendola in relazione con altri due modelli: quello statunitense e quello cinese, questi ultimi ricostruiti solo rapidamente. Con specifico riferimento alla normativa unionale rispetto ai profili evocati dal volume, si vedano anche M. Finck, *The EU Artificial Intelligence Act: A Commentary*, Oxford, 2026 e, sugli altri sviluppi normativi in materia di AI nel contesto eurounitario, C. Frattone, *Anatomy of a Fall, On the Anticipated Withdrawal of the AI Liability Directive Proposal*, in *Verfassungsblog*, 6 maggio 2025.

dell'approccio generale per principi seguito dal Regno Unito, sullo sfondo del dibattito generale in tema di diritto e nuove tecnologie.

2. L'assenza di una normativa organica in tema di AI nel Regno Unito.

Gli autori muovono la propria analisi osservando che difetta nel Regno Unito una disciplina giuridica organica sulla regolazione dell'AI. Manca inoltre secondo il Volume un *corpus* normativo applicabile, nella generalità dei casi, all'uso dell'AI da parte delle autorità pubbliche[8].

In un siffatto contesto normativo, il sistema britannico continua così a puntare massicciamente sulle *voluntary guidelines* e sull'adattamento delle normative già esistenti, affidando il controllo dei rischi connessi all'IA ad autorità di regolazione settoriali e agli strumenti normativi già operativi[9]. Tale scelta — sottolinea il Volume — pare frutto di una precisa valutazione in merito all'adeguatezza di un approccio "*principles-based*" e "*outcome-focussed*" riscontrabile anche all'interno di documenti normativi come il White Paper del Department for Science, Innovation and Technology (DSIT), *A Pro-Innovation Approach to AI Regulation* del 2023[10]. Quest'ultimo documento normativo mostra del resto le tracce di una concezione incentrata sulla necessità di privilegiare l'innovazione e la competitività economica nell'uso dell'intelligenza artificiale piuttosto che la volontà di introdurre vincoli normativi preventivi e generali[11]. Una tendenza che colloca il Regno Unito pienamente all'interno dello scacchiere globale della competizione sull'AI — con analogie con il modello statunitense — e dinanzi al grande dilemma regolatorio tra disciplina dell'uso e dell'impatto dell'intelligenza artificiale e promozione degli investimenti economici in un settore attualmente ultra-strategico[12].

L'analisi dettagliata dei documenti normativi portata avanti dal Volume nel primo paragrafo del quarto Capitolo, tuttavia, mostra anche una linea evolutiva che denota una crescente considerazione per l'impiego dell'AI anche nella pubblica amministrazione, malgrado un'attenzione maggiore riservata inizialmente al settore privato[13]. Anche il cambio di governo del luglio 2024 non ha portato, secondo gli autori, ad una chiara strategia da parte dei laburisti, pur a fronte della dichiarata intenzione di adottare una «*appropriate legislation*» per disciplinare i modelli più avanzati di intelligenza artificiale[14].

Si colloca in questa linea anche l'interesse degli autori per la proposta di legge introdotta da Lord Holmes di un Artificial Intelligence (Regulation) Bill, finalizzato tra l'altro a stabilire una AI Authority come organo centralizzato di supervisione

[8] Ciò non esclude peraltro un'applicazione "*cross-sectoral*" di *corpus* normativi come lo UK General Data Protection Regulation. Sul punto si veda *infra* il par. 3.1.

[9] A. Charlesworth, *AI Regulation in the* UK, in V.L. Raposo (ed.), The *European Artificial Intelligence Act: Promises and Perils?*, Springer Nature Switzerland, Cham, 2025, pp. 365-392.

[10] Cfr. pp. 54-55 del Volume.

[11] Una finalità a propria volta orientata ad attrarre investimenti e favorire lo sviluppo dell'ecosistema nazionale dell'intelligenza artificiale, secondo una tendenza riscontrabile anche in altri contesti. Cfr. sul punto G. Finocchiaro, *Regolare l'intelligenza artificiale*, in *Rivista di politica economica*, n. 2, 2024, pp. 73-86.

[12] Per un approfondimento della questione: K. Payne, *The geopolitics of AI*, in *The RUSI Journal*, n. 5, 2024, 54-55.

[13] Cfr. pp. 57-58 del Volume.

[14] Cfr. Prime Minister's Office, «The King's Speech 2024», pronunciato il 17 luglio 2024.

ed alcuni principi generali in materia[15].
Altre novità guardate con interesse nel Bill — attualmente ancora fermo all'esame della House of Lords — riguardano la previsione di una valutazione d'impatto obbligatoria e obblighi generali e standardizzati di compliance. Innovazioni che, se approvate, condurrebbero il Regno Unito ad un maggiore allineamento con l'approccio di gestione del rischio proprio dell'AI Act europeo[16].
Da questo punto di vista, gli autori sottolineano alcune difficoltà di natura politica legate alla proposta. Se, infatti, da una parte essa evidenzia il timore che l'approccio normativo attuale limitato a linee guida ed estensione della legislazione settoriale possa non risultare sufficiente ad affrontare i rischi più perniciosi dell'AI, dall'altro lato risultano palpabili le pressioni politiche, specie da parte dell'amministrazione Trump, per scongiurare una stretta normativa sull'AI nel Regno Unito che possa esporre le compagnie americane a oneri simili a quelli previsti dall'AI Act unionale[17].

3. Il ricorso alla legislazione settoriale per la regolazione dell'AI.

Di fronte all'assenza di un *corpus* normativo organico e alla discussione ancora pendente in merito all'AI (Regulation) Bill, con le sue incerte prospettive di approvazione, il Volume si concentra su quattro ambiti settoriali significativi e passibili di estensione all'intelligenza artificiale, intesa quale materia trasversale: la protezione dei dati, il diritto della concorrenza (*competition law*), la regolamentazione dei servizi finanziari (*Financial Services Law*), il Diritto delle comunicazioni (*Communication Law*) e, infine, la disciplina in tema di uguaglianza e diritti umani.

3.1 Protezione dei dati.

Riguardo al primo aspetto, sono noti i numerosi piani di intersezione tra intelligenza artificiale e protezione dei dati personali[18].
Il profilo di maggior interesse nella prospettazione del Volume riguarda il fatto che l'AI è in grado di esacerbare i rischi esistenti per la protezione dei dati ma anche di generarne nuovi, rendendo più difficile il *risk assessment* e il *risk management*. La disciplina di riferimento per ogni tipo di *data processing*, inclusi i processi che impiegano forme di intelligenza artificiale, va ricercata nel contesto del Regno Unito nel UK General Data Protection Regulation ("UK GDPR") e nel Data Protection Act 2018[19]. A tali atti normativi si aggiunge poi la Privacy and Electronic Commu-

[15] HL Bill 76, Artificial Intelligence (Regulation) Bill. Private Members' Bill. House of Lords, Session 2024-26. Un Bill analogo, peraltro, era stato già introdotto nel tardo 2023.

[16] Cfr. p. 79 del Volume.

[17] Sul punto v. N. Critch, D. Luke, *The UK in the AI regulation debate: In hoc with Trump's America or going their own way*?, in Mile End Institute, Queen Mary University of London. https://www.qmul.ac.uk/mei/news-and-opinion/items/the-uk-in-the-ai-regulation-debate-in-hoc-with-trumps-america-or-going-their-own-way.html. Ultima consultazione 25 giugno 2026. Cfr., più in generale, ancora K. Payne, *op. cit.*, *passim*.

[18] Sul punto, si vedano, tra gli altri, G. Finocchiaro, *Intelligenza Artificiale e protezione dei dati personali*, in *Giurisprudenza italiana*, 7, 2019, pp. 1676 ss., P. Falletta, A. Marsano, *Intelligenza artificiale e protezione dei dati personali: il rapporto tra Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale e GDPR*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 6.1, 2024, 119-137 e, per gli sviluppi più recenti, V. Ricciuto, *Intelligenza artificiale e protezione dei dati*, in *European Journal of Privacy Law & Technologies*, sp. 1, 2026, spec. pp. 2 ss.

[19] https://www.gov.uk/data-protection. Sul punto si veda D. Erdos, *UK Data Protection Post-Brexit: The Evolving Landscape*, *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No* 3, 2026, (1 aprile 2026), spec. pp. 2 ss. https://ssrn.com/abstract=6504981, ultima consultazione 26 giugno 2026.

nication (EC Directive) Regulation 2003 (PECR 2003), la quale regola ad esempio la trasmissione di messaggi e telefonate con finalità commerciali[20].
Un tema centrale sottolineato dagli autori riguarda l'estensione dell'approccio basato sul rischio che caratterizza l'articolato dello UK GDPR all'intelligenza artificiale. L'utilizzo dell'AI richiede infatti una valutazione preventiva delle conseguenze che il trattamento dei dati personali può produrre ed i titolari del trattamento sono così chiamati a individuare, tra i rischi della propria attività, anche quelli specifici derivanti dall'impiego di determinati sistemi di AI. In particolare, l'art. 35(3)(a) dello UK GDPR richiede di svolgere una valutazione dell'impatto (Data Protection Impact assessment-DPIA) in caso di utilizzo di processi automatizzati per l'attività, proprio in ragione dell'alto rischio rispetto all'impatto sui diritti individuali.
Gli autori esaminano poi i principi generali sul *data processing* di cui all'art. 5 GDPR e la loro applicazione all'intelligenza artificiale. Il principio di liceità, correttezza e trasparenza viene interpretato alla luce delle indicazioni dell'ICO e dell'Alan Turing Institute, secondo cui una decisione algoritmica non può considerarsi trasparente se gli interessati non sono informati delle ragioni e delle modalità attraverso cui è stata adottata. Viene sottolineato al riguardo come decisioni fondate su modelli statisticamente inaffidabili o discriminatori possano rivelarsi incompatibili con il principio generale di correttezza (*fairness*) previsto dallo UK GDPR. Il Volume esamina ancora l'art. 6 UK GDPR, secondo cui l'attività di trattamento dei dati personali, anche al fine di allenare nuovi sistemi di AI da sviluppare o utilizzarne altri esistenti, è soggetta al rispetto dei principi del consenso dell'interessato (*data subject*) o della necessità riscontrabile in particolari circostanze.
Riguardo al consenso, viene evidenziato come tale requisito risulti particolarmente utile nei casi in cui esiste un rapporto diretto tra il soggetto che tratta i dati e l'interessato. Esso deve essere espresso in modo libero, specifico, informato e inequivocabile, salva la revoca possibile in qualsiasi momento. Come condivisibilmente osservato dagli autori, tali requisiti possono risultare difficili da soddisfare nella pratica, specie in relazione a contesti di apprendimento automatico tipici degli applicativi di AI e, soprattutto, quando non è possibile definire con sufficiente precisione le modalità attraverso cui il sistema utilizzerà i dati personali nel corso del proprio funzionamento[21]. Il rischio, inoltre, può riguardare la creazione di "zone grigie" al limite della casistica pensata dal legislatore[22].
Al di là del consenso, la «*lawful basis*» per il processing che coinvolge sistemi di intelligenza artificiale può ritenersi sussistente, nel sistema dello UK GDPR, là dove il trattamento sia necessario all'esecuzione di un contratto o all'adozione di

[20] Cfr. p. 60 del Volume.

[21] Cfr. pp. 68 ss.

[22] Un esempio di cui si discute in dottrina rispetto al settore privato riguarda la galassia delle applicazioni personali di fitness, diete e similari che utilizzano diffusamente l'intelligenza artificiale e trattano dati particolarmente sensibili in quanto indicativi di situazioni sanitarie, abitudini e preferenze attinenti alla sfera personalissima dell'individuo. Per un inquadramento della questione, con particolare riferimento ai dati sanitari, si vedano A.M. Taka, *A deep dive into dynamic data flows, wearable devices, and the concept of health data*, in *International Data Privacy Law*, n. 2, 2023, pp. 124–140 e T. Mulder, *Health Apps, their Privacy Policies and the GDPR*, in *European Journal of Law and Technology*, n. 1, 2019.

misure precontrattuali richieste dall'interessato[23]. Gli autori si soffermano poi sui diritti attribuiti dallo UK GDPR ai titolari dei dati. Tra questi, particolare interesse assumono il diritto alla trasparenza (art. 12(1), 13 e 14), in base ai quali il titolare del trattamento deve adottare misure appropriate per fornire all'interessato le informazioni previste in forma concisa, trasparente, intelligibile e facilmente accessibile, oltre che con un linguaggio chiaro e semplice[24]. Altro diritto significativo è quello di accesso (art. 15). La disposizione consente all'interessato di ottenere dal titolare conferma dell'esistenza di un trattamento di dati personali che lo riguardano e, in caso positivo, l'accesso ai dati ed ulteriori informazioni quali le finalità del trattamento, le categorie di dati personali trattati, i destinatari attuali o futuri dei dati e l'esistenza di processi decisionali automatizzati e la profilazione[25]. Viene poi menzionato il diritto di rettifica (art. 16). Il Volume lo collega alle informazioni ottenute mediante una richiesta di accesso, evidenziando che l'interessato può ottenere dal titolare la rettifica dei dati personali inesatti che lo riguardano. Altri diritti oggetto di attenzione riguardano la cancellazione dei dati (art. 17), la limitazione del trattamento in caso di inaccuratezza dei dati personali, violazione di legge e trattamento non necessario per la finalità del controller (art. 18) e, infine, il diritto all'opposizione all'attività di *processing* (art. 21)[26]. Con riguardo all'impiego dell'intelligenza artificiale, gli autori si soffermano sulle decisioni automatizzate e la profilazione. Il testo richiama al riguardo il *recital* 71 UK GDPR, che fornisce indicazioni interpretative generali poi riflesse nella più puntuale disciplina dell'art. 22[27]. L'art. 22(1) dello UK GDPR riconosce in questi casi all'interessato un diritto a non essere sottoposto a una decisione fondata esclusivamente su un trattamento automatizzato che produca effetti giuridici nei suoi confronti o che incida in modo similmente significativo sulla sua persona[28]. Gli autori richiamano sul punto le osservazioni dell'ICO, secondo cui tale disposizione deve essere letta come un divieto di adottare decisioni basate esclusivamente su trattamenti automatizzati, sebbene non siano da considerarsi tali i trattamenti nei quali è prevista la presenza di un intervento umano effettivo, anche se limitato alla revisione della decisione. In altre parole, la presenza di una "riserva di umanità", anche solo con funzioni di revisione potenziale della decisione, esclude che questa possa intendersi fondata "*solely*" sul trattamento automatizzato ai sensi dello UK GDPR.

[23] La necessità deve peraltro essere oggettiva. Gli autori evidenziano opportunamente che il ricorso all'intelligenza artificiale non può giustificarsi qualora il medesimo risultato possa essere conseguito con modalità alternative meno invasive. La necessità assume poi ulteriore rilievo qualora il trattamento risulti necessario per adempiere ad obblighi legali o, ancora, qualora vi sia necessità del trattamento per un'attività di interesse pubblico o nell'esercizio di poteri autoritativi.

[24] In tale quadro rientra anche l'informazione sull'esistenza di processi decisionali automatizzati, tra i quali possono rientrare gli applicativi che utilizzano forme di intelligenza artificiale.

[25] Cfr. p. 70 del Volume.

[26] Quest'ultimo, in particolare, consente all'interessato di opporsi al trattamento in determinate circostanze determinate ai sensi delle lettere (e) ed (f) dell'art. 6(1) UK GDPR.

[27] La profilazione è qui descritta come una forma di trattamento automatizzato di dati personali diretta a valutare aspetti personali relativi a una persona fisica al fine di analizzare o prevedere elementi quali rendimento lavorativo, situazione economica, salute, preferenze o interessi personali, affidabilità, comportamento o spostamenti della persona.

[28] Sui trattamenti automatizzati da parte delle pubbliche amministrazioni si vedano, tra gli altri, S. Civitarese Matteucci, *Umano troppo umano. Decisioni amministrative automatizzate e principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, 1, 2019, pp. 5-42 e K. Levy, K. Chasalow, S. Riley, *Algorithms and Decision-Making in the Public Sector*, in *Annual Review of Law and Social Science*, 17, 2021.

3.2 *Competition law.*

Dopo aver analizzato i profili di intersezione tra AI e protezione dei dati, gli autori ricostruiscono il perimetro essenziale del diritto della concorrenza nel Regno Unito, individuando nelle sezioni 2 e 18 del *Competition Act 1998* le due principali fattispecie di illecito concorrenziale (Chapter I) e abuso di posizione dominante (Chapter II) suscettibili di estensione alla regolazione dell'intelligenza artificiale. Gli autori si chiedono in particolare, in ottemperanza al *fil rouge* generale del Volume, in quali casi queste fattispecie normative possano trovare applicazione in relazione all'intelligenza artificiale.

Entrambe le previsioni sono caratterizzate dalla *ratio* di favorire una competizione economica tra operatori "*on the merits*", evitando distorsioni e intese anticoncorrenziali con effetti pregiudizievoli sul mercato.

Dal punto di vista soggettivo, gli autori evidenziano che i due illeciti presuppongono l'applicabilità delle regole concorrenziali a soggetti qualificabili come "*undertakings*", nozione frutto dell'interpretazione attribuita, tra l'altro, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, come riferita a ogni entità che svolga un'attività economica, indipendentemente dalla forma giuridica e dalle modalità di finanziamento, ma ad esclusione delle attività connesse all'esercizio di pubblici poteri[29].

Ne deriva che le autorità pubbliche, quando erogano servizi in adempimento di funzioni di diritto pubblico e non operano su un mercato — anche utilizzando servizi di AI — in regime di concorrenza con altri prestatori, restano normalmente fuori dall'ambito applicativo del diritto della concorrenza e dal campo di operatività degli illeciti citati; diverso è il caso in cui esse offrano beni o servizi remunerati in un contesto concorrenziale, restando in tali ipotesi soggette alle regole a tutela del mercato. Gli autori osservano in particolare che il fatto che tali servizi pubblici si basino o siano supportati dall'utilizzo dell'AI non incide, di fatto, sull'ambito di applicazione materiale della disciplina in tema di concorrenza, che mantiene varie zone grigie rispetto alle possibilità di applicazione all'uso dell'AI nell'ambito di processi pubblici.

Il Volume aggiunge al riguardo che, anche qualora un'autorità pubblica sia qualificata come *undertaking*, possono venire in rilievo ulteriori esclusioni previste dalla sezione 3 del *Competition Act 1998*. In particolare, il par. 4 relativo ai servizi di interesse economico generale (*SGEIs*) e, in casi eccezionali, il par. 7, che consente al Secretary of State di escludere l'applicazione dei divieti dei *Chapters* I e II per ragioni imperative di ordine pubblico. Tale potere è stato utilizzato temporaneamente durante la pandemia da COVID-19, ma gli autori osservano che esso non è stato sinora impiegato con riferimento all'uso anticoncorrenziale dell'intelligenza artificiale da parte di soggetti pubblici o privati.

3.3 *Financial Services Law.*

Un ulteriore contesto normativo, centrale nell'attività di impresa, affrontato dagli autori è quello dei servizi finanziari[30]. Gli autori richiamano al riguardo la disci-

[29] Cfr. Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza del 23 aprile 1991, *Höfner and Elser v Macrotron GmbH* (C-41/90) e sentenza 19 febbraio 2002, *Wouters v Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten* (C- 309/99).

[30] Per un inquadramento, si vedano in dottrina E. Mostacci, *L'intelligenza artificiale in ambito econo-*

plina del Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA)[31], che ha istituito un sistema di regolazione congiunta affidato alla Financial Conduct Authority (FCA) e alla Prudential Regulation Authority (PRA). Mentre la PRA è competente per la regolazione dei servizi finanziari di enti quali banche, assicurazioni, società di credito edilizio, e imprese del settore degli investimenti, la FCA esercita funzioni regolatorie e di vigilanza, anche sul piano della condotta, nei confronti degli altri operatori dei servizi finanziari non sottoposti alla vigilanza della PRA. Ai sensi del FSMA 2000, la FCA dispone inoltre di poteri normativi, investigativi ed esecutivi ed è chiamata ad amministrare il regime dei soggetti autorizzati allo svolgimento di attività regolamentate per promuovere la tutela dei consumatori e la concorrenza in questo particolare settore.
La Section 19 del FSMA 2000, al riguardo, vieta lo svolgimento nel Regno Unito di questi servizi da parte di soggetti non autorizzati o non esenti, con sanzioni anche penali in caso di violazione. Ciò potrebbe rilevare rispetto all'ingresso di operatori di servizi finanziari che impiegano infrastrutture e servizi di AI come elementi fondanti la propria attività.
Gli autori del Volume in commento sottolineano che il modello che emerge dal combinato disposto di queste previsioni si fonda sul pilastro dell'autorizzazione preventiva e sulla selezione in ingresso dei soggetti abilitati, a propria volta sottoposti all'attività di vigilanza.
Vale la pena richiamare anche le considerazioni espresse dalla FCA nel proprio rapporto *FCA AI updated*[32], in merito alla strategia governativa di cui al citato White Paper sull'intelligenza artificiale. Secondo l'FCA, l'approccio normativo seguito nel Regno Unito in materia di servizi finanziari non prescrive, normalmente, divieti relativi a specifiche tecnologie; piuttosto, ha come finalità l'individuazione e la mitigazione dei rischi derivanti dall'impiego di tali tecnologie rispetto agli obiettivi istituzionali. Rientrano peraltro tra questi rischi anche gli eventuali pregiudizi a danno di consumatori, investitori e utenti dei mercati finanziari. In questa prospettiva, l'uso dell'AI o di sistemi decisionali automatizzati da parte delle autorità pubblicistiche per finalità di amministrazione pubblica, erogazione di servizi o adozione di decisioni, normalmente, non integra un'attività regolamentata ai sensi del *FSMA 2000* e non richiede l'autorizzazione o la vigilanza della FCA.
Di fronte a una tale "*deregulation*", gli autori concludono che la legislazione in materia di servizi finanziari risulta prevalentemente irrilevante ai fini della disciplina dell'uso dell'AI da parte delle autorità pubbliche[33].

3.4 Diritto delle comunicazioni.

L'ultimo settore nel quale gli autori si cimentano nello sforzo di misurare l'idoneità della normativa esistente a disciplinare il fenomeno dell'intelligenza artificiale ed

mico e finanziario: rischi e prospettive, in *DPCE Online*, 1, 2022, pp. 361-382; U. Nizza, *La matrioska della finanza. Un approccio multilivello per la" governance" dell'intelligenza artificiale nei mercati finanziari*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 1, 2026, 201-237.

[31] Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA 2000).

[32] Financial Conduct Authority, *AI Update*, (22 aprile 2024). https://www.fca.org.uk/firms/innovation/ai-approach. Ultima consultazione 26 giugno 2026.

[33] P. 85 del Volume.

il suo uso da parte di soggetti pubblici è quello del *Communications Law*[34].
Il Volume in commento si sofferma qui sul ruolo di Ofcom quale autorità britannica di regolazione del settore, competente in materia di telecomunicazioni fisse e mobili, servizi postali, spettro radio, radiotelevisione, servizi on demand, piattaforme di condivisione video e, ai sensi dell'*Online Safety Act 2023* (*OSA*)[35], anche di sicurezza online.
A questo riguardo, l'intelligenza artificiale assume rilievo secondo gli autori soprattutto per i rischi connessi alla diffusione rapida di contenuti illegali o dannosi, quali deepfake, frodi, truffe e sistemi sofisticati di *phishing*. La disciplina dell'OSA — osserva il Volume — pone una significativa attenzione alla protezione dei minori nell'ambiente digitale, trovando applicazione con riguardo ai servizi di ricerca in rete e alle piattaforme che consentono agli utenti di pubblicare contenuti o interagire online. Include inoltre misure a carico dei gestori delle piattaforme, imponendo loro obblighi di valutazione e mitigazione dei rischi, anche là dove derivanti dall'utilizzo di AI, come per i sistemi di raccomandazione.
Al di fuori dell'ambito di applicazione dell'*OSA*, vengono ancora in rilievo altri *corpus* normativi nel settore delle comunicazioni. Segnatamente, il *Communications Act 2003*, che consente a Ofcom di imporre condizioni generali ai fornitori di comunicazioni elettroniche anche per mitigare i rischi dell'AI e contrastare truffe da essa facilitate. Ancora, il *Telecommunications (Security) Act 2021* (*TSA*) include una disciplina specifica per i fornitori di servizi di telecomunicazione, specificamente dedicata alla gestione del rischio. Rispetto ai poteri di regolazione del mercato, va anche osservato che Ofcom dispone di poteri in materia di concorrenza e tutela dei consumatori, potenzialmente rilevanti rispetto agli effetti dell'impiego di sistemi di AI nei mercati delle comunicazioni, ad esempio con riguardo ai servizi di *pricing* personalizzato. Anche in riferimento al settore delle comunicazioni — nel quale gli autori riscontrano una particolare capacità di diffusione dell'intelligenza artificiale e, di conseguenza, l'insorgere di nuove forme di vulnerabilità — la legislazione attualmente vigente risulta orientata soprattutto all'applicazione nel settore privato, mentre poco o nessuno spazio residua rispetto all'estensione all'uso di sistemi di AI da parte di soggetti pubblici in materia di comunicazione e dei processi di assunzione delle decisioni incidenti su tale settore.

4. Tra vuoti normativi e profili poco studiati: alla ricerca di una disciplina per l'uso dell'AI da parte delle autorità pubbliche.

Il Volume in commento ha il merito di dimostrare come l'AI metta alla prova le categorie classiche del diritto pubblico, soprattutto quando entra (o può entrare) nei processi decisionali delle pubbliche amministrazioni[36].

[34] Sulle molteplici intersezioni tra AI e settore delle comunicazioni (anche non strettamente giuridiche) si veda A. Baroni, *Artificial Intelligence in and through the Media. A Critical Review of the European Approach to AI and the Potential Implications for Journalistic Agency, Media Transparency and Accountability*, in *Comunicazione politica*, n. 1, 2023, pp. 29-50.

[35] *Online Safety Act 2023* (*OSA*), sul quale si rinvia per un'introduzione a H. Schmidt, *The Online Safety Act 2023*, in *Journal of Media Law*, n. 2, 2024, pp. 202-210.

[36] Sul punto cfr. A.B. Saar, M. Busuioc, *Public administration meets artificial intelligence: Towards a meaningful behavioral research agenda on algorithmic decision-making in government*, in *Journal of Behavioral Public Administration*, 7, 2024, p. 1, i quali osservano che «*Artificial intelligence (AI) algorithms are becoming a pervasive feature of administrative governance, in the process transforming public bureaucracies in non-negligeable ways. These developments are constitutive not only of administrative structures and routines but also shape the very nature of bureaucratic discretion, public accountability and fundamentally, citizen-state*

Più che cimentarsi in uno sforzo di comparazione tra approcci differenti, come si è detto sopra, gli autori offrono uno spaccato critico approfondito sul contesto normativo del Regno Unito e sulle sfide poste dall'approccio regolatorio da esso prescelto per disciplinare l'AI. Il modello britannico è così ricostruito con una senz'altro originale e innovativa chiave di lettura nel panorama degli studi recenti, che da una parte lo colloca sullo scacchiere globale della corsa economica allo sviluppo dell'intelligenza e, dall'altra, lo pone in un interessante raffronto con altri differenti approcci normativi. Il libro fornisce così un chiaro affresco rispetto ad un'impostazione normativa peculiare e *principles-based* come quella britannica, la quale valorizza, soprattutto, l'innovazione e la competitività. Ma il vero interesse e valore aggiunto dell'indagine degli autori, risiede nell'analisi delle interferenze tra AI e differenti settori normativi "tradizionali". È in questo contesto che il ragionamento del Volume si riconnette a più tradizionali e ampie riflessioni sul diritto delle nuove tecnologie e, in particolare, alla capacità di *policymakers*, giuristi e interpreti di elaborare soluzioni normative nuove e adeguate ovvero, in mancanza, di agire in via ermeneutica utilizzando gli strumenti regolatori esistenti[37]. Gli autori evidenziano così, con toni (non sempre velatamente) critici, i limiti dell'approccio britannico rispetto alla mole delle questioni giuridiche e delle minacce che si accompagnano allo sviluppo dell'AI, richiamando opportunamente le complesse e ulteriori prospettive geopolitiche relative alla corsa all'innovazione nel settore. Nella ricostruzione degli autori, il Regno Unito sembra così impegnato nella ricerca di un "funambolico equilibrio" tra la necessità di attrarre gli investimenti (strizzando l'occhio alle grandi imprese statunitensi interessate al mercato del continente europeo ma non ai vincoli normativi dell'AI Act dell'UE) e quella di adeguare lo strumentario giuridico alla nuova dimensione tecnologica contemporanea. L'impressione che residua al riguardo dall'esame dei *corpus* normativi analizzati nel Volume è quella di una tecnologia in grado di travalicare in modo pervasivo i diversi settori del diritto. Quella flessibilità e adattabilità che la regolazione "per principi" dovrebbe garantire rispetto a fenomeni in rapida evoluzione come l'innovazione tecnologica dell'AI, alla prova dei fatti, si scontra invece con i limiti di un'estensione spesso incerta, a volte forzata e prevalentemente orientata al settore privato piuttosto che all'uso da parte delle autorità pubbliche nell'ambito dei servizi e dei processi decisionali. Ciò è particolarmente evidente nei contesti della concorrenza, dei servizi finanziari e delle comunicazioni, nei quali la normativa è in grado di intercettare solo parzialmente i rischi tangibili dell'AI e, in modo ancora più marginale, il suo impiego da parte delle autorità pubbliche.

Il quadro che emerge dalla riflessione degli autori lascia del resto molti interrogativi ancora aperti sull'idoneità di un approccio basato sulla flessibilità e la collaborazione con privati e stakeholders — tipico di quella "*anticipatory legislation*" descritta dalla dottrina[38] — a far fronte alle importanti sfide dell'AI per i diritti individuali, i processi di *governance* e l'assunzione delle decisioni pubbliche.

interactions».

[37] Rispetto a tale dibattito, si vedano, senza pretesa di esaustività, le considerazioni di S. Penasa, *Diritto e tecnologia nella recente riflessione giuridica comparata:" etichette" concettuali, sistemi di produzione normativa e metodi della comparazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Sp. n. 1, 2024, p. 971, il quale osserva, tra l'altro, come «All'evoluzione delle tecnologie è possibile ricondurre una espansione delle tecniche sperimentali concretamente adottate a livello normativo e una più elevata sofisticazione delle riflessioni teoriche in materia».

[38] S. Penasa, *op. cit.*, p. 972

Uno dei maggiori contributi del Volume al dibattito dottrinale attuale si apprezza in effetti nella sua capacità di descrivere questa tensione di fondo tra regolazione settoriale e necessità di una cornice generale capace di governare l'uso pubblico dell'AI in modo coerente. È in questo senso che va letto anche l'interesse degli autori rispetto alle prospettive di approvazione dell'Artificial Intelligence (Regulation) Bill; uno scenario che, tuttavia, di fronte all'attuale situazione politica britannica appare quantomai incerto.