numero 1/2026

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2026-1-05-F7P

costituzionalismo britannico e irlandese

Evoluzione costituzionale e transizioni politiche

La leadership dell'Esecutivo nella governance britannica dell'AI

Antonello Tarzia
Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università LUM "Giuseppe Degennaro" di Casamassima

Maria Grazia Vitrani
Dottoranda di ricerca in Studi europei, Università di Genova

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 1/2026

La leadership dell'Esecutivo nella governance britannica dell'AI***

di Antonello Tarzia*, Maria Grazia Vitrani**

Abstract (Ita): Gli Autori delineano i tratti essenziali dell'approccio britannico alla governance dell'AI. Anche in comparazione con le scelte del legislatore europeo nell'AI Act, si enucleano vantaggi e criticità di un pro-innovation approach che affida all'Esecutivo e a strutture da esso dipendenti, anche in dialogo con i colossi tecnologici privati, la governance dell'intelligenza artificiale e della frontier AI a mezzo di strumenti di soft delegation il cui utilizzo intensifica il dibattito sulla erosione della sovranità del Parlamento.

Abstract (Eng): The Authors outline the key features of the British approach to AI governance. Even in comparison with the choices made by the European legislator in the AI Act, they highlight advantages and drawbacks of a pro-innovation approach that entrusts the Executive branch and other governmental bodies – in dialogue with private tech giants – with the governance of artificial intelligence and frontier AI through soft delegation instruments, thereby intensifying the debate on the erosion of Parliamentary sovereignty.

Parole chiave: Principles-based and pro-innovation regulation; Executive-led AI governance; Soft-delegation

Keywords: Principles-based and pro-innovation regulation; Executive-led AI governance; Soft-delegation

Sommario: 1. L'AI come priorità strategica britannica; 2. Architettura normativa dell'AI e nuove funzioni governative; 3. La natura giuridica dell'AI Opportunities Action Plan; 4. Strutture dell'Esecutivo e controllo parlamentare nella governance dell'AI; 5. Vantaggi e criticità della governance algoritmica attraverso la "soft (e talora fuzzy) delegation"; 6. Raffronto del modello britannico di governance con il quadro legislativo europeo; 7. Quale modello regolatorio per il futuro?

1. L'AI come priorità strategica britannica

Nella visione del Governo britannico, l'intelligenza artificiale rappresenta «l'opportunità determinante della nostra generazione»: non una tecnologia del futuro, ma una realtà già operante che sta «concretamente cambiando la vita delle persone»[1]. Queste affermazioni, contenute nella *Government Response to AI Opportunities Action Plan* del gennaio 2025, rappresentano il punto di arrivo di un percorso iniziato con la *National AI Strategy* del settembre 2021[2] e continuato con il White Paper del marzo 2023[3] intitolato *A Pro-Innovation Approach to AI Regulation*.

La strategia britannica sull'intelligenza artificiale si staglia in un contesto comparato caratterizzato da approcci eterogenei: il modello statunitense, basato sul primato dell'innovazione privata e su interventi regolatori limitati[4]; il modello cinese, fondato sulla pianificaz-

*** Lo scritto è frutto di riflessioni comuni degli Autori; sono da attribuire ad Antonello Tarzia i par. 1, 3 e 5, a Maria Grazia Vitrani i par. 2, 4 e 6; il par. 7 è da attribuire ad entrambi.

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università LUM "Giuseppe Degennaro" di Casamassima

** Dottoranda di ricerca in Studi europei, Università di Genova

[1] *Government Response to AI Opportunities Action Plan*, *Command Paper* CP 1242, presentato al Parlamento dal Secretary of State for Science, Innovation and Technology nel gennaio 2025, p. 4.

[2] *National AI* Strategy, *Command Paper* CP 525, presentato al Parlamento dal Secretary of State for Digital, Culture, Media and Sport nel settembre 2021.

[3] *A Pro-Innovation Approach to AI Regulation*, *Command Paper* CP 815, presentato al Parlamento dal Secretary of State for Science, Innovation and Technology nel marzo 2023.

[4] Il 30 ottobre 2023 il Presidente Biden emanò l'*Executive Order 14110 Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence*; il 20 gennaio 2025 il Presidente Trump lo ha revocato, annunciando subito dopo, il 23 gennaio, l'orientamento alla *deregulation* in *Removing Barriers to American Leadership in Artificial Intelligence*.

ione statale e sull'integrazione tra sviluppo tecnologico e sicurezza nazionale[5]; il modello europeo, rappresentato dall'*AI Act*[6], che ha optato per un intervento legislativo comprensivo a carattere orizzontale.

Il Regno Unito, libero da vincoli dopo la Brexit, ha prediletto una ulteriore direzione: un framework regolatorio *principles-based*, fondato sull'azione dei regolatori settoriali esistenti invece che su una nuova legislazione *ad hoc*. Tale scelta, lungi dall'essere meramente tecnica, come si vedrà solleva questioni costituzionali di primario rilievo.

L'*AI Opportunities Action Plan*, presentato al Parlamento il 13 gennaio 2025[7], costituisce momento decisivo di questo percorso strategico. Il documento, redatto da Matt Clifford (CBE) su incarico governativo[8] e poi integralmente recepito nella *Government Response*, delinea cinquanta raccomandazioni articolate attorno a cinque assi strategici: infrastrutture e capacità computazionale; gestione e accesso ai dati; sviluppo del capitale umano e competenze; adozione dell'AI nel settore pubblico e privato; governance e regolazione.

L'*Action Plan*, peraltro, si colloca in una fase di cambiamento politico. Il passaggio dal Governo conservatore di Rishi Sunak al governo laburista guidato da Keir Starmer ha comportato continuità sostanziale nell'approccio all'intelligenza artificiale, ma anche significativi mutamenti di enfasi. Il Manifesto elettorale laburista del 2024 aveva promesso «una normativa vincolante per quel manipolo di aziende che sviluppano i modelli di intelligenza artificiale più potenti»[9]; l'impegno è stato poi ribadito nel King's Speech del luglio 2024[10] in occasione dell'insediamento di Starmer. Tuttavia, con Andy Burnham appena insediato nel luglio 2026, tale legislazione vincolante non è ancora stata adottata[11]. Questa inerzia legislativa riflette una precisa scelta di governance: privilegiare strumenti di *soft law*, *voluntary commitments* e regolazione amministrativa rispetto all'intervento del Parlamento attraverso *statute law*. Lo scopo del presente lavoro è quello di analizzare le implicazioni costituzionali di tale approccio, interrogandosi sulla natura giuridica dell'Action Plan, sui rapporti tra Governo e Parlamento che ne derivano, sui margini di controllo democratico, sulle conseguenze in termini di bilanciamento dei poteri e di teoria delle fonti. È ormai evidente che la regolazione delle tecnologie algoritmiche costituisce un banco di prova per la tenuta dei principî costituzionali classici: *rule of law*, *parliamentary sovereignty*, separazione dei poteri, *accountability* democratica.

2. Architettura normativa dell'AI e nuove funzioni governative

La governance britannica dell'intelligenza artificiale si basa su un'architettura normativa stratificata nella quale convivono strumenti di diversa natura: documenti di policy govern-

[5] Sul modello cinese si v. Cyberspace Administration of China, *Interim Measures for the Administration of Generative AI Services*, luglio 2023.
[6] Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale.
[7] *AI Opportunities Action Plan*, *Command Paper* CP 1241, presentato al Parlamento dal Secretary of State for Science, Innovation and Technology nel gennaio 2025.
[8] Cfr. House of Commons Hansard, *AI Opportunities Action Plan*, Statement by the Secretary of State for Science, Innovation and Technology del 26 luglio 2024.
[9] *Change*, Labour Party Manifesto 2024, p. 35.
[10] *King's Speech 2024* del 17 luglio 2024: «Il mio Governo […] si adopererà per definire la normativa adeguata volta a imporre determinati requisiti a coloro che lavorano allo sviluppo dei modelli di intelligenza artificiale più potenti».
[11] Gli orientamenti, anche in termini di budget, dei Governi recenti sono riassunti in E. Rough, *AI Regulation in the UK*, Commons Library Research Briefing del 10 giugno 2026.

ativi, *principles-based frameworks*, *voluntary commitments*, *guidance* di regolatori settoriali, e una limitata legislazione settoriale. L'assenza di una *comprehensive AI legislation*, sul modello dell'*AI Act* europeo, costituisce la cifra distintiva dell'approccio britannico.

Il punto di partenza del quadro attuale è costituito dalla *National AI Strategy* del settembre 2021, documento programmatico decennale che ha fissato l'obiettivo di fare del Regno Unito una "superpotenza mondiale nel campo dell'intelligenza artificiale" entro il 2030. La Strategia identificava tre pilastri: investire nell'ecosistema AI di lungo termine; sostenere la transizione verso un'economia basata sull'AI; garantire che l'AI venisse sviluppata ed utilizzata in modo sicuro ed etico. Dal punto di vista della governance, era aperta la questione se mantenere l'approccio settoriale esistente o introdurre nuove forme di regolazione orizzontale. La risposta a tale interrogativo è giunta con il *White Paper on AI Regulation* del 29 marzo 2023 (*A Pro-Innovation Approach to AI Regulation*)[12] che ha delineato un framework regolatorio fondato su cinque principî trasversali: *safety, security and robustness*; *appropriate transparency and explainability; fairness*; *accountability and governance*; *contestability and redress.*

Tali principî, inizialmente privi di carattere vincolante ("*issued on a non-statutory basis*"[13]), dovevano guidare l'azione dei regolatori settoriali esistenti — Information Commissioner's Office (ICO), Competition and Markets Authority (CMA), Financial Conduct Authority (FCA), Ofcom, Medicines and Healthcare products Regulatory Agency (MHRA), Civil Aviation Authority, Health and Safety Executive — nell'applicazione delle normative di settore alle tecnologie di intelligenza artificiale.

Il White Paper ha esplicitamente rigettato l'opzione di introdurre, nell'immediato, una legislazione orizzontale sull'AI, considerando che «un approccio repressivo e rigido potrebbe soffocare l'innovazione e rallentare l'adozione dell'IA». Il Governo ha preferito un approccio iterativo e adattivo, monitorando l'efficacia del *framework principles-based* prima di valutare l'eventuale necessità di interventi legislativi. Una consultazione pubblica è stata avviata contestualmente alla pubblicazione del White Paper, con scadenza al 21 giugno 2023.

La *Government Response to Consultation*, pubblicata il 6 febbraio 2024[14], ha confermato l'impianto del White Paper, rilevando un «largo consenso» sui cinque principî. Contestualmente, il Governo annunciava l'istituzione di una *central function* — rinominata AI Opportunities Adoption Unit all'interno del Department for Science, Innovation and Technology (DSIT) — con il compito di identificare, valutare e monitorare i rischi AI a livello trasversale ai settori economici. Nella *Response* il Governo anticipava l'introduzione di «un obbligo di legge a carico delle autorità di regolamentazione, che le vincoli a tenere debitamente conto di tali principî dopo aver valutato un primo periodo di attuazione non vincolante»[15].

Parallelamente al White Paper, il Governo britannico ha lanciato due iniziative di rilievo. Nella prima (aprile 2023), è stata istituita la *Foundation Model Taskforce* (poi rinominata *Frontier AI Taskforce* a settembre[16], e infine trasformata in AI Safety Institute a novembre dello

[12] V. *supra*, nt. 3.
[13] *A Pro-Innovation Approach to AI Regulation*, cit., p. 6.
[14] *A pro-innovation approach to AI regulation: government response*, *Command Paper* CP 1019, del 6 febbraio 2024.
[15] *Ibidem*, p. 45, par. 109.
[16] Cfr. Secretary of State for Science, Innovation and Technology, *UK Artificial Intelligence Policy Update. Statement made on 19 September 2023*.

stesso anno), con una dotazione iniziale di £100 milioni[17]. La Taskforce, presieduta da Ian Hogarth, aveva il compito di condurre ricerca sulla sicurezza dei modelli AI di frontiera e di informare il Governo sullo sviluppo di standard e infrastrutture di sicurezza a livello internazionale. Nella seconda (novembre 2023), il Regno Unito ha ospitato a Bletchley Park il primo *AI Safety Summit* globale, che ha prodotto la *Bletchley Declaration*[18], sottoscritta da 28 Paesi (inclusi Stati Uniti, Cina) e Unione Europea. La Dichiarazione riconosce i rischi posti dai "*frontier AI systems*" e impegna i firmatari a collaborare nella valutazione e mitigazione di tali rischi, pur ribadendo l'importanza di «un approccio normativo e di governance proporzionato e favorevole all'innovazione».
L'*AI Opportunities Action Plan*[19], pubblicato il 13 gennaio 2025 e presentato al Parlamento come Command Paper, è il culmine di questo percorso strategico e regolatorio. Il documento è stato commissionato dal Secretary of State Peter Kyle nell'estate del 2024 a Matt Clifford, già Chair dell'Advanced Research and Invention Agency (ARIA) e rappresentante del Primo Ministro per l'AI Safety Summit. L'*Action Plan* formula cinquanta raccomandazioni[20], tutte integralmente accolte dal Governo nella propria *Response* ufficiale, pubblicata contestualmente.
Le raccomandazioni si sviluppano in cinque aree tematiche: I) *infrastrutture AI*: l'*Action Plan* propone di aumentare la capacità computazionale pubblica (AI Research Resource) di almeno 20 volte entro il 2030, designare AI Growth Zones (AIGZ) per facilitare la costruzione di *data centres* ed istituire un AI Energy Council per affrontare i fabbisogni energetici; II) *dati*: si prevede la creazione di una National Data Library (NDL) per rendere accessibili dataset pubblici di alto valore, la definizione di missioni strategiche per la raccolta di nuovi dati e la realizzazione di partnership con il settore privato per l'accesso a dati proprietari; III) *competenze e talenti*: l'obiettivo è formare decine di migliaia di professionisti AI, aumentare la diversità nel settore e facilitare l'ingresso di talenti internazionali attraverso percorsi di visto accelerati; IV) *adozione dell'AI*: l'*Action Plan* raccomanda di istituire AI Sector Champions in settori chiave (scienze della vita, servizi finanziari, industrie creative), supportare PMI e *startup* attraverso una SME Digital Adoption Taskforce e scalare l'uso dell'AI nei servizi pubblici (NHS, istruzione, giustizia); V) *governance e sicurezza*: si propone di rafforzare l'AI Safety Institute, sviluppare capacità di valutazione dei modelli *frontier AI* e promuovere la cooperazione internazionale sui rischi sistemici.
Il ritardo nell'adozione di *primary legislation*, a fronte della rapida implementazione dell'Action Plan attraverso strumenti amministrativi, solleva alcuni interrogativi di ordine costituzionale che saranno esaminati nei paragrafi successivi.

3. La natura giuridica dell'*AI Opportunities Action Plan*

L'*AI Opportunities Action Plan* si colloca in una zona grigia del sistema delle fonti del diritto britannico. Formalmente, il documento è stato presentato al Parlamento come *Command*

[17] Cfr. Department for Science, Innovation and Technology, *Initial £100 million for expert taskforce to help UK build and adopt next generation of safe AI*, Press Release del 24 aprile 2023.
[18] *The Bletchley Declaration by Countries Attending the AI Safety Summit*, 1-2 novembre 2023.
[19] V. *supra*, nt. 7.
[20] Il piano è articolato in tre macro-aree: i) *Lay the foundations to enable AI*; ii) *Change lives by embracing AI*; iii) *Secure our future with homegrown AI*.

Paper[21]: ciò implica che il Governo lo ha sottoposto alla cognizione delle Camere «*by Command of His Majesty*», formula che tradizionalmente accompagna atti di rilievo politico-costituzionale (trattati internazionali, rapporti di commissioni d'inchiesta, white papers e green papers di politica legislativa). Tuttavia, un *Command Paper* non costituisce, di per sé, una fonte del diritto in senso formale: non è *statute law*, non è *delegated legislation* ai sensi dello *Statutory Instruments Act 1946*, non è un *Order in Council*, non è neppure *administrative guidance* vincolante per i soggetti privati.

La natura dell'*Action Plan* può essere meglio compresa attraverso la categoria della *soft law* o, più precisamente, della *policy-based regulation*. Si tratta di un documento programmatico, adottato dall'Esecutivo nell'esercizio della propria discrezionalità politica, che delinea un insieme di obiettivi, raccomandazioni e impegni senza però creare obblighi giuridici direttamente azionabili in sede giurisdizionale. La *Response*, che accoglie integralmente le cinquanta raccomandazioni dell'*Action Plan*[22], conferisce a ciascuna di esse lo status di *commitment* governativo: il Governo si impegna («*Agree*») a dare attuazione alle misure, ma tale impegno non si traduce automaticamente in norme giuridiche cogenti.

Ciò non implica irrilevanza giuridica. L'*Action Plan* produce effetti giuridici indiretti attraverso molteplici canali. In primo luogo, esso costituisce il fondamento di legittimità per l'adozione di atti amministrativi attuativi da parte dei dipartimenti governativi. Ad esempio, la designazione delle AI Growth Zones (AIGZ) avviene mediante decisioni discrezionali del Secretary of State for Science, Innovation and Technology, adottate nell'esercizio di poteri generali dell'amministrazione o, eventualmente, sulla base di norme settoriali esistenti in materia di pianificazione territoriale e incentivi agli investimenti. In secondo luogo, l'*Action Plan* orienta l'allocazione di risorse pubbliche: la dotazione iniziale di £100 milioni per la Frontier AI Taskforce, l'istituzione del Sovereign AI Unit con budget autonomo, i finanziamenti a supporto delle attività dell'AI Safety Institute sono tutti stanziamenti di spesa pubblica che richiedono autorizzazione parlamentare attraverso i *Supply Estimates* e gli *Appropriation Acts* annuali. In terzo luogo, il documento guida l'azione dei regolatori settoriali attraverso meccanismi di *coordination* e *soft guidance*: sebbene i cinque principî del White Paper restino *non-statutory*, l'*Action Plan* rafforza la pressione politica affinché i regolatori li implementino effettivamente.

Sul piano della teoria delle fonti, l'*Action Plan* si inscrive nella tradizione britannica dell'*Executive policy-making*, che convive con la dottrina della *parliamentary sovereignty*: questa non esclude che l'Esecutivo possa esercitare una vasta discrezionalità in materia di policy, né che tale discrezionalità si esplichi attraverso strumenti non legislativi, purché questi ultimi non contravvengano a *statutory provisions* e operino entro i confini delle prerogative della Corona o dei poteri conferiti dalla legge.

L'*Action Plan* non introduce, formalmente, nuovi obblighi o divieti cogenti per i soggetti privati: le aziende che sviluppano modelli di AI non sono giuridicamente tenute, in forza del solo *Action Plan*, a sottoporli a valutazioni di sicurezza *pre-deployment*, né a condividere

[21] I *Command Papers* sono attualmente identificati con il prefisso «CP» (in uso dal 2019); precedenti serie hanno utilizzato i prefissi «Cm» (1986-2018), «Cmnd» (1956-1986), «Cmd» (1919-1956) e «C» (1870-1899). In dottrina si v. R.E. May, *Parliamentary Practice*, Londra, Butterworths, 21a ed. 1989, pp. 212 ss., S.E. Young, *By Command of Her Majesty: An Introduction to the Command Papers of the United Kingdom*, in *Law Library Journal*, vol. 92, n. 1, 2000, pp. 81 ss., e G. Williams, *Learning the Law*, Londra, Thomson Reuters, 16a ed. 2016, p. 228.

[22] *Government Response*, cit., pp. 8 ss.: il Governo dichiara «*agree*» per tutte e cinquanta le raccomandazioni, specificando per ciascuna le azioni di implementazione previste.

dati con l'AI Safety Institute. Tuttavia, il Governo ha ottenuto *voluntary commitments* dalle principali *frontier AI companies* (OpenAI, Google DeepMind, Anthropic, Microsoft, Meta, Amazon, Inflection) affinché queste sottopongano i propri modelli a *testing* indipendente. Tali impegni volontari, formalizzati in accordi o *memoranda of understanding* tra il Governo e le imprese, costituiscono uno strumento di co-regolazione: pur non essendo *statutory regulations*, essi vincolano le parti contraenti sul piano contrattuale o, quanto meno, generano *legitimate expectations*[23] suscettibili di tutela giurisdizionale in sede di *judicial review* qualora il Governo modificasse unilateralmente le condizioni pattuite.

Un profilo di particolare interesse concerne la relazione tra l'*Action Plan* e il futuro *AI Bill* annunciato nel King's Speech del luglio 2024. Il Governo laburista, come sopra riportato, ha promesso di introdurre «una normativa vincolante per quel manipolo di aziende che sviluppano i modelli di intelligenza artificiale più potenti». Se e quando tale legislazione sarà adottata, essa dovrà raccordarsi con il framework delineato dall'*Action Plan*: quest'ultimo, in quanto *soft law*, potrà essere «*hardened*» attraverso la trasposizione dei suoi contenuti in *statutory provisions*, oppure potrà continuare a operare in parallelo come *policy guidance* integrativa. La scelta tra queste due soluzioni — legislazione codificatrice vs. legislazione minimale affiancata da *soft law* — avrà implicazioni significative in termini di rigidità/flessibilità del regime regolatorio e di bilanciamento tra certezza del diritto e capacità di adattamento all'evoluzione tecnologica.

In conclusione, l'*AI Opportunities Action Plan* occupa una posizione peculiare nell'ordinamento delle fonti britannico: non è diritto in senso formale ma produce effetti giuridici rilevanti attraverso la sua capacità di orientare l'azione amministrativa, di catalizzare *voluntary commitments*, di guidare l'allocazione di risorse pubbliche e di definire l'agenda politica sulla regolazione dell'intelligenza artificiale. Tale natura ibrida riflette una tendenza più ampia del diritto contemporaneo, in cui la produzione normativa si disarticola tra fonti formali (*statutes*, *regulations*) e strumenti di governance informale (*policy documents*, *codes of practice*, *voluntary standards*), sfidando le categorie tradizionali della teoria delle fonti.

4. Strutture dell'Esecutivo e controllo parlamentare nella governance dell'AI

L'architettura istituzionale britannica per l'AI si articola su più livelli. Al vertice formale si colloca il Secretary of State for Science, Innovation and Technology, titolare del Department for Science, Innovation and Technology (DSIT), istituito nel febbraio 2023 dalla fusione del precedente Department for Digital, Culture, Media and Sport (DCMS) con competenze trasferite dal Department for Business, Energy and Industrial Strategy (BEIS). È stato il Secretary of State Peter Kyle,

nell'estate del 2024, a commissionare l'*AI Opportunities Action Plan* a Matt Clifford, e sempre Kyle ha presentato il documento al Parlamento come *Command Paper*.

Al Secretary of State si è di recente accostata una figura extra-ministeriale di rilievo, il *Prime Minister's AI Opportunities Adviser*. Con la nomina ad Adviser prima di Matt Clifford nel

[23] Sulla *legitimate expectation* come principio del diritto amministrativo britannico cfr. *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* [1985] AC 374 (GCHQ case); *R v North and East Devon Health Authority, ex parte Coughlan* [2001] QB 213.

gennaio 2025[24] e poi di Jade Leung da agosto 2025[25], il Governo ha creato una struttura di coordinamento che opera direttamente sotto l'autorità del Primo Ministro, affiancando (e in parte sovrapponendosi a) le competenze del DSIT. L'Adviser ha il mandato di «*lead work across No. 10 and DSIT*», configurandosi come una sorta di *AI czar*[26] con poteri di impulso e coordinamento orizzontale. Parimenti, Sir Demis Hassabis (CEO di Google DeepMind) è stato chiamato a fornire consulenza al Governo in materia di intelligenza artificiale, chiarendo presto — seppur riferendosi agli Stati Uniti — la sua preferenza per un modello ibrido pubblico-privato di regolazione dell'AI[27] sulla base dell'azione di vigilanza dell'agenzia di regolazione dei broker e del mercato azionario[28].

All'interno del DSIT, è stata istituita l'AI Opportunities Unit (inizialmente denominata AI Opportunities Adoption Unit), con il compito di monitorare l'implementazione dell'Action Plan e di coordinare le azioni dei diversi dipartimenti.

Parallelamente, come annunciato nella *Response*, è stata istituita la Sovereign AI Unit, con il mandato di collaborare con aziende specializzate nell'AI e massimizzare la quota del Regno Unito nella *frontier AI*. La struttura è incaricata di sfruttare le "AI Growth Zones", rendere disponibili set di dati ad alto potenziale e favorire il trasferimento dei talenti nel campo dell'IA. Opera sotto la direzione del Prime Minister's AI Opportunities Adviser, gode di un'autonomia operativa significativa e di un budget dedicato, configurandosi come un'agenzia para-governativa con poteri discrezionali ampi nell'allocazione di incentivi e nell'attrazione di investimenti privati.

Un ulteriore pilastro dell'architettura esecutiva è costituito dall'AI Safety Institute[29], ente permanente istituito nel novembre 2023 in occasione dell'AI Safety Summit. L'Istituto, che ha assorbito le funzioni della precedente Frontier AI Taskforce, ha il mandato di condurre ricerca sulla sicurezza dei modelli *frontier AI*, di sviluppare capacità di *testing* e valutazione *pre-deployment*, e di collaborare con istituti analoghi di altri Paesi (in particolare con lo US AI Safety Institute). L'AI Safety Institute opera con un grado elevato di indipendenza tecnica, ma resta formalmente sotto il controllo del DSIT e risponde politicamente al Secretary of State.

Il controllo parlamentare sulla governance dell'AI si esercita prevalentemente attraverso l'attività del Science, Innovation and Technology Committee della House of Commons, Select Committee permanente istituito nel 2023 per esaminare «le spese, l'amministrazione e le scelte di policy» del DSIT e delle sue agenzie. Il Committee ha pubblicato due rapporti di grande rilievo: *The Governance of Artificial Intelligence: Interim Report* (agosto 2023[30]) e *Governance of Artificial Intelligence* (rapporto finale, 2024[31]).

---

[24] Prime Minister's Office, *Appointment of Matt Clifford CBE as the AI Opportunities Adviser*, Press Release, 13 gennaio 2025.
[25] Prime Minister's Office, *Appointment of Jade Leung as the Prime Minister's AI adviser*, Press Release, 15 agosto 2025.
[26] Cfr. *How can a middle power compete in artificial intelligence?*, in *The Economist*, 31-8-2025, pubblicato in ed. cartacea del 6-9-2025.
[27] Cfr. *Demis Hassabis has a plan to harness AI safely*, in *The Economist*, 14-7-2026.
[28] Cfr. *How to make AI safe — and lessen dependence on America and China*, in *The Economist*, 15-7-2026.
[29] Si v. anche *supra*, nt. 16 e testo di riferimento.
[30] House of Commons Science, Innovation and Technology Committee, *The governance of artificial intelligence: interim report*, Ninth Report of Session 2022-23, HC 1769, 31 agosto 2023.
[31] House of Commons Science, Innovation and Technology Committee, *Governance of artificial intelligence (AI)*, Third Report of Session 2023-24, HC 38, 28 maggio 2024.

Nel rapporto del 2023, il Committee ha espresso preoccupazione per il ritardo nell'adozione di legislazione primaria sull'AI, rilevando che «se il Regno Unito nel giro di tre anni non adotterà alcuna nuova normativa rischia che le buone intenzioni del governo vengano superate da altre leggi — come la legge dell'UE sull'intelligenza artificiale — che potrebbero diventare lo standard *de facto* e risultare difficili da sostituire»[32]. Il Committee ha chiesto al Governo di chiarire «se nel prossimo Parlamento verrà introdotta una normativa specifica in materia di intelligenza artificiale, come ad esempio l'obbligo per le autorità di regolamentazione di tenere debitamente conto dei principî contenuti nel libro bianco sull'intelligenza artificiale». Nella *Response* del novembre 2023[33] il Governo ha dichiarato di non voler introdurre nuove norme nell'immediato e preferire, invece, adottare un *«evidence-based approach to regulation»*.

Il rapporto finale del Committee[34] ha ribadito la necessità di un quadro legislativo più chiaro temendo che «la legislazione vigente e i *voluntary commitments* assunti dai principali sviluppatori» potessero in poco tempo rivelarsi insufficienti.

L'efficacia del controllo parlamentare è ulteriormente limitata dalla natura tecnica e dalla velocità di evoluzione delle questioni legate all'AI. Il Committee stesso ha rilevato che una minoranza ristretta di parlamentari possiede una comprensione approfondita delle tecnologie di intelligenza artificiale. Ciò crea un'asimmetria informativa a vantaggio dell'Esecutivo e dei suoi *advisers* tecnici, che dispongono di competenze specialistiche e di accesso privilegiato a informazioni riservate (ad esempio, sulle capacità dei modelli *frontier AI* o sulle valutazioni di sicurezza condotte dall'AI Safety Institute).

Il fatto che il *Command Paper* dell'*Action Plan* sia stato presentato al Parlamento «*for information*», ma non sia stato sottoposto a dibattito strutturato e a voto di approvazione, contrasta con la prassi seguita per altri documenti strategici quali i *Defence White Papers* o i *National Security Strategy documents* e alimenta il dibattito sulla erosione governativa della *parliamentary sovereignty*[35] *à la Dicey* almeno su tre piani.

Il primo è quello della *produzione normativa*: se settori di cruciale importanza (quale la regolazione delle tecnologie algoritmiche) sono governati mediante *policy documents* e *voluntary agreements* invece che con *statute law*, il Parlamento perde il controllo sui contenuti sostanziali delle regole che disciplinano tali settori. Il fatto che il Parlamento potrebbe sempre legiferare non compensa la circostanza che, di fatto, non lo fa. La sovranità parlamentare si

[32] *Interim Report*, cit., § 106.

[33] *The governance of artificial intelligence: interim report: Government response to the Committee's Ninth report*, First Special Report of Session 2023-24, HC 248, 16 novembre 2023. In risposta alla *Recommendation 4*: «Nel Libro bianco sul regolamento sull'IA abbiamo affermato che non intendiamo introdurre immediatamente nuova legislazione. Stiamo adottando un *evidence-based approach to regulation*, istituendo la Task Force sull'IA di frontiera (e ora l'Istituto per la sicurezza dell'IA) per fornire approfondimenti fondamentali sulle capacità avanzate dell'IA di frontiera e dei modelli di base. Inoltre, abbiamo riunito i Paesi per esaminare i rischi dell'IA di frontiera in occasione del Vertice sulla sicurezza dell'IA. Parallelamente, abbiamo collaborato con le principali aziende operanti nel settore dell'IA di frontiera, che hanno ora pubblicato le loro politiche in materia di sicurezza dell'IA, e abbiamo elaborato il documento *Emerging Processes for Frontier AI Safety*, che fornisce informazioni su come queste aziende possano garantire la sicurezza dei propri modelli. […] Adottare un approccio di questo tipo, basato su dati concreti, alla regolamentazione dell'IA ci consentirà di essere nella posizione migliore per stare al passo con questa tecnologia in rapida evoluzione».

[34] *Final Report*, cit., par. 33.

[35] Cfr., *ex multis*, H.J. Hooper, *Delegated Legislation in an Unprincipled Constitution*, in R. Johnson, Y.Y. Zhu (eds.), *Sceptical perspectives on the changing Constitution of The United Kingdom*, Londra, Hart Publishing, 2023, pp. 207 ss., spec. 219 ss., e A. Bradley, *The sovereignty of Parliament — Form or substance?*, in J. Jowell, D. Oliver (eds.), *The Changing Constitution*, Oxford, Oxford U.P., 7a ed. 2011, pp. 35 ss.

configurerebbe, in questo quadro, come una potestà dormiente: esistente in astratto, ma inoperante in concreto.

Il secondo è quello della *allocazione delle risorse*: l'implementazione dell'AI Opportunities Action Plan comporta stanziamenti significativi di fondi pubblici (£100 milioni per la Frontier AI Taskforce, budget per il Sovereign AI Unit, finanziamenti per l'AI Safety Institute, incentivi fiscali e agevolazioni per le AI Growth Zones). Tali stanziamenti richiedono approvazione parlamentare mediante gli *Appropriation Acts* e i *Supply Estimates* annuali. Tuttavia, il controllo parlamentare su tali documenti è, nella prassi, largamente formale: il Governo, disponendo della maggioranza in Parlamento, ottiene quasi sempre l'approvazione degli stanziamenti richiesti, e i meccanismi di scrutinio preventivo (Public Accounts Committee, Treasury Committee) intervengono *ex post*, quando le risorse sono già state allocate.

Infine, vi è il piano della *accountability democratica*: la proliferazione di figure extraministeriali (Prime Minister's AI Opportunities Adviser) e di agenzie para-governative (Sovereign AI Unit, AI Safety Institute) genera un rischio di frammentazione e di opacità nelle decisioni. La responsabilità politica nel sistema britannico è storicamente chiara. I pericoli, tutti non insormontabili invero, sono che possa in qualche modo affievolirsi la capacità di Primo Ministro e Segretari di Stato di sovraintendere con cognizione alle scelte dei propri *advisers*, che il Parlamento non riesca ad esercitare un pieno controllo attraverso le Prime Minister's Questions e che i Select Committees abbiano difficoltà a convocare figure che non rivestono cariche ministeriali formali.

Un caso emblematico è costituito dalla designazione delle AI Growth Zones[36]. L'Action Plan raccomanda di «istituire le "AI Growth Zones" (AIGZ) per favorire lo sviluppo accelerato dei centri dati dedicati all'intelligenza artificiale», con accesso prioritario a energia elettrica e procedure di *planning permission* semplificate. La decisione di designare una determinata area come AIGZ — scelta che ha impatti significativi sul territorio, sulla pianificazione urbanistica, sui consumi energetici — è adottata discrezionalmente dal Governo, senza necessità di approvazione parlamentare specifica. Il Parlamento può interrogare il Segretario di Stato sulle ragioni della designazione, ma non può impedirla né modificarla, salvo adottare legislazione primaria che vincoli i criteri di designazione. Nella prassi, ciò non avviene: il Governo procede alla designazione mediante decisioni amministrative o, al più, mediante *statutory instruments* adottati in forza di poteri generali conferiti da Acts esistenti. Un contrappunto significativo a tale tendenza è offerto dalla recente giurisprudenza, che ha mostrato una rinnovata disponibilità del potere giudiziario a presidiare i confini dell'azione esecutiva a garanzia delle prerogative parlamentari. Nella vicenda della *prorogation* del 2019, la UK Supreme Court ha ritenuto giustiziabile — e dichiarato illegittimo (*null and of no effect*) — l'esercizio di un potere di prerogativa che, in assenza di ragionevole giustificazione, aveva l'effetto di impedire al Parlamento di esercitare le proprie funzioni di

[36] *Government Response*, cit., p. 7: «Il governo designerà alcune aree del Regno Unito come "AI Growth Zones", con un accesso agevolato all'energia elettrica e procedure di approvazione urbanistica semplificate».

organo legislativo e di controllo dell'Esecutivo[37]. Il principio ivi affermato — per cui l'Esecutivo non può avvalersi dei propri poteri per sottrarsi, di fatto, al controllo parlamentare — assume rilievo anche nella prospettiva qui indagata: resta infatti aperto l'interrogativo se, e dentro quali limiti, un analogo sindacato giurisdizionale possa estendersi a una governance dell'intelligenza artificiale che, affidandosi in via sistematica a strumenti di *soft law*, rischi di sottrarre al circuito parlamentare scelte di grande rilievo.

5. Vantaggi e criticità della governance algoritmica attraverso la "*soft* (e talora *fuzzy*) *delegation*"

La scelta del Governo britannico di non procedere, almeno al momento in cui si scrive, all'adozione di *primary legislation* sull'intelligenza artificiale si spiega con l'*agility and pro-innovation approach*[38] seguito. Il Governo sostiene che l'AI evolve a ritmi talmente rapidi da rendere controproducente l'irrigidimento del quadro regolatorio in *statutes* che richiederebbero anni per essere modificati. Un framework *principles-based*, frutto di un processo incrementale di elaborazione di standard attraverso *guidance*, decisioni regolatorie ed, eventualmente, giurisprudenza, affidato a regolatori settoriali con poteri discrezionali-interpretativi, sarebbe più flessibile e adattabile. Da ciò deriva che la governance britannica dell'AI si differenzia per un peculiare bilanciamento tra delega ai regolatori settoriali e mantenimento di un controllo governativo centralizzato. Il White Paper del marzo 2023 ha delegato ai regolatori esistenti — Information Commissioner's Office, Competition and Markets Authority, Financial Conduct Authority, Ofcom, etc. — il compito di applicare i cinque principî *pro-innovation* alle tecnologie AI nei rispettivi settori di competenza. Tuttavia, tale delega non è avvenuta mediante *statutory provisions*, bensì attraverso uno schema di *soft* (e talora *fuzzy*) *delegation*[39]: i regolatori sono invitati a interpretare e applicare i propri poteri esistenti alla luce dei cinque principî, ma non vi è (ancora) un obbligo di legge che li vincoli a tenerne debitamente conto[40].

Questo approccio presenta vantaggi e criticità.

Tra i vantaggi vi è la flessibilità: i regolatori, forti del loro particolare *expertise*, possono adattare i principî alle specificità dei rispettivi settori, evitando un'applicazione rigida e uniforme. Il *pro-innovation approach* incarna una precisa filosofia regolatoria: l'intelligenza artificiale è vista primariamente come *opportunità* economica e sociale, e la regolazione deve favorire l'innovazione invece che inibirla attraverso vincoli eccessivi.

---

[37] *R (Miller) v The Prime Minister; Cherry v Advocate General for Scotland* [2019] UKSC 41, spec. § 50, ove la Corte ha statuito che la *prorogation* è illegittima quando abbia l'effetto di frustrare o impedire, senza ragionevole giustificazione, la capacità del Parlamento di esercitare le proprie funzioni costituzionali di organo legislativo e di controllo dell'Esecutivo. Sulla giustiziabilità dei poteri di prerogativa v. già *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* [1985] AC 374 (GCHQ case), cit. *supra*, nt. 23; sull'impossibilità per l'Esecutivo di ricorrere a poteri non legislativi per frustrare la volontà del Parlamento v. altresì *R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Fire Brigades Union* [1995] 2 AC 513.

[38] *White Paper*, cit., p. 8: «Se ci affrettassimo a legiferare troppo presto, rischieremmo di imporre oneri eccessivi alle imprese».

[39] «Per "*soft delegation*" si intende una situazione in cui le responsabilità politiche vengono trasferite a un'agenzia autonoma, ma il mandante mantiene importanti strumenti di controllo *ex ante* o di influenza informale dietro le quinte» (H. Hungin, S. James, *Central Bank Reform and the Politics of Blame Avoidance in the UK*, in *New Political Economy*, vol. 24, n. 3, 2019, pp. 1 ss., spec. 4); si v. anche C. Hood, *The Blame Game. Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*, Princeton, Princeton U.P., 2011, spec. cap. 4, *Agency Strategies: Direct or Delegate, Choose or Inherit?*, pp. 67 ss.

[40] V. *supra*, nt. 15 e testo di riferimento.

Tale approccio si fonda su tre pilastri: 1) la *context-based regulation*: anziché regolare l'AI *in sé*, attraverso norme orizzontali applicabili a tutte le tecnologie algoritmiche indipendentemente dal contesto d'uso, il framework britannico privilegia la regolazione dei *contesti applicativi*. Un *chatbot* utilizzato per riassumere articoli solleva rischi diversi da un *chatbot* impiegato per fornire consulenza medica: il primo può essere lasciato sostanzialmente non regolato, il secondo richiede *oversight* da parte della Medicines and Healthcare products Regulatory Agency (MHRA); 2) la *principles-based regulation*: i cinque principî del White Paper costituiscono una cornice di valori che i regolatori devono interpretare e applicare con discrezionalità tecnica, e non regole dettagliate e prescrittive; 3) la *regulator-led implementation*: sono i regolatori settoriali esistenti, dotati di *expertise* specialistica, a tradurre i principî in *guidance* operative e decisioni regolatorie caso per caso.

Tra le criticità vi sono i rischi di frammentazione e incoerenza, incidenza sulle libertà fondamentali, erosione della certezza del diritto per gli operatori economici e limiti al sindacato giurisdizionale.

In assenza di una cornice legislativa comune, ciascun regolatore può interpretare i principî in modo diverso, generando divergenze tra settori. Inoltre, i regolatori operano entro i limiti dei propri *statutory powers*: se tali poteri non sono sufficienti a fronteggiare i rischi posti dall'AI, essi non possono auto-attribuirsi nuove competenze, ma devono attendere un intervento legislativo del Parlamento.

Per coordinare l'azione dei regolatori, il Governo ha istituito la Central AI Risk Function (ora AI Opportunities Unit) e ha promosso la creazione del Digital Regulation Cooperation Forum (DRCF)[41], piattaforma di coordinamento volontario che riunisce ICO, CMA, Ofcom e FCA[42]. Il DRCF ha lanciato l'*AI and Digital Hub* quale servizio di consulenza per imprese che cercano orientamento su come conformarsi ai requisiti regolatori in materia di AI. Tuttavia, il DRCF non ha poteri cogenti: esso può emanare *guidance* congiunta e promuovere *best practices*, ma non può imporre ai regolatori l'adozione di decisioni uniformi.

Sul piano dell'*accountability*, i regolatori rispondono al Parlamento attraverso meccanismi diversificati. Alcuni sono costituiti come *Independent statutory bodies* (es. ICO, istituito dal *Data Protection Act 2018*[43]), altri come *Non-ministerial Departments* (es. CMA[44]), altri ancora come *executive Agencies of government departments* (ad es. l'MHRA). La loro *accountability* parlamentare si esercita prevalentemente nei Select Committees competenti per materia, che possono convocare i *chairs* o *chief executives* per audizioni, ma non possono imporre loro specifiche decisioni regolatorie, pena la violazione del principio di indipendenza dei regolatori.

Un ulteriore profilo critico concerne il rapporto tra i regolatori e l'AI Safety Institute. Quest'ultimo non è un "*regulator*" in senso proprio: svolge funzioni di ricerca, valutazione e *advisory*, ma non ha poteri di *enforcement*. Tuttavia, le valutazioni dell'Istituto sulle capacità e sui rischi dei modelli *frontier AI* possono influenzare le decisioni dei regolatori. Ad esempio,

[41] Il *Digital Regulation Cooperation Forum* è stato costituito nel 2020 da CMA, ICO e Ofcom, cui si è aggiunta la FCA nel 2021. L'*AI and Digital Hub* è stato lanciato nel 2024.
[42] Cfr. Information Commissioner's Office, *Guidance on AI and Data Protection*, marzo 2023, e Competition and Markets Authority, *AI Foundation Models: Initial Report*, settembre 2023.
[43] *Data Protection Act 2018*, c. 12, Part 5 (The Information Commissioner). L'ICO è una *Independent Authority*, non soggetta a direzione ministeriale nell'esercizio delle proprie funzioni regolatorie.
[44] *Enterprise and Regulatory Reform Act 2013*, c. 24, Part 3 (Competition). La CMA è un Non-ministerial Department.

se l'AI Safety Institute conclude che un determinato modello presenta rischi di *cybersecurity*, il National Cyber Security Centre (parte del GCHQ) o la CMA potrebbero avviare indagini o adottare misure regolatorie. Il problema è che l'AI Safety Institute opera con un elevato grado di opacità: le sue metodologie di *testing*, i risultati delle valutazioni e i pareri resi ai regolatori non sono integralmente pubblici. Ciò genera un deficit di trasparenza e di *accountability*: decisioni regolatorie potenzialmente impattanti sono fondate su valutazioni tecniche non scrutinabili dal pubblico né dal Parlamento. Il mancato ricorso alla legislazione primaria riduce il livello di certezza del diritto per gli operatori economici e per i cittadini. I *voluntary commitments* sottoscritti dalle *frontier AI* companies con il Governo hanno natura contrattuale o, nel migliore dei casi, di *soft law*; essi non sono pubblicati integralmente né codificati in testi normativi accessibili e possono essere modificati o revocati con relativa facilità. Ciò determina un regime regolatorio opaco e potenzialmente discriminatorio, specie se i principî sono formulati a un livello di astrazione elevato («*appropriate transparency*», «*fairness*»): le grandi imprese che negoziano direttamente con il Governo ottengono un trattamento differenziato rispetto alle PMI o alle *startup* che non hanno analogo potere contrattuale. Si configura, poi, un'ipotesi di *governance by soft law* in un ambito — la regolazione di tecnologie algoritmiche che incidono su diritti fondamentali, concorrenza, sicurezza nazionale — tradizionalmente oggetto di intervento parlamentare. L'assenza di *statute law* limita le possibilità di sindacato giurisdizionale. Il *judicial review* britannico può censurare atti amministrativi *ultra vires*, irrazionali (*Wednesbury unreasonableness*[45]) o proceduralmente viziati. Ciò detto, se l'Esecutivo opera entro margini di discrezionalità ampi, non vincolati da *statutory provisions* dettagliate, il controllo giurisdizionale potrebbe ridursi a una mera verifica di non irragionevolezza manifesta. Un AI Bill, al contrario, potrebbe fissare criteri più puntuali (ad es., obblighi di trasparenza algoritmica, soglie quantitative per l'identificazione dei modelli ad alto rischio, procedure di valutazione di impatto obbligatorie), consentendo alle corti di verificare il rispetto di tali standard in sede giudiziaria. In tema di sindacato giurisdizionale dell'impiego di sistemi di intelligenza artificiale da parte dei pubblici poteri, nel caso *R (Bridges) v Chief Constable of South Wales Police*[46] la Court of Appeal ha dichiarato illegittimo l'uso di *automated facial recognition* da parte della polizia gallese per violazione dell'art. 8 CEDU, della disciplina di *data protection* (*Data Protection Act 2018*) e del *public sector equality duty* (art. 149 *Equality Act 2010*): si tratta della prima pronuncia di una corte britannica sulla legalità di un sistema algoritmico impiegato nell'azione amministrativa.

6. Raffronto del modello britannico di governance con il quadro legislativo europeo

L'*AI Act* europeo (Regolamento UE 2024/1689), entrato in vigore il 1° agosto 2024 e destinato ad applicarsi in modo scaglionato fino al 2027, costituisce il primo *comprehensive legal framework* sull'AI a livello mondiale. L'*AI Act* si fonda su una logica *risk-based*: le applicazioni AI sono classificate in quattro categorie di rischio (inaccettabile, elevato, limitato, minimo), ciascuna soggetta a obblighi differenziati[47]. I sistemi a rischio inaccettabile (es. *social*

[45] Sulla *Wednesbury unreasonableness* v. *Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223.
[46] V. *R (Bridges) v Chief Constable of South Wales Police* [2020] EWCA Civ 1058.
[47] Regolamento (UE) 2024/1689, art. 5 (pratiche vietate), artt. 6-51 (sistemi ad alto rischio), art. 52 (obblighi di trasparenza), artt. 53-56 (modelli GPAI).

scoring governativo, manipolazione cognitivo-comportamentale) sono vietati; quelli ad alto rischio (es. sistemi biometrici, AI per selezione del personale o valutazione creditizia) sono soggetti a requisiti stringenti di trasparenza, robustezza, governance e *human oversight*; quelli a rischio limitato devono rispettare obblighi di trasparenza minimali; quelli a rischio minimo o nullo sono sostanzialmente non regolati.

Un elemento particolarmente innovativo dell'*AI Act* è la regolazione dei *general-purpose AI models* (GPAI)[48], ossia modelli di AI *foundation* (come GPT-4, Claude, Gemini) che possono essere adattati a una molteplicità di *task* e integrati in diversi sistemi AI *downstream*. L'*AI Act* impone ai *provider* di GPAI obblighi di documentazione tecnica, trasparenza sui dati di *training*, *compliance* con le normative sul copyright, e valutazione dei rischi. I modelli GPAI che superano una soglia di capacità computazionale (10^{25} FLOP[49]) sono classificati come *GPAI models with systemic risk* e sottoposti a requisiti aggiuntivi[50], inclusa la valutazione e mitigazione di rischi sistemici (*cybersecurity*, diffusione di contenuti illeciti, impatti sulle elezioni democratiche) e la redazione di *adversarial testing reports*. Il framework britannico diverge profondamente dall'*AI Act* sotto molteplici profili.

In primo luogo, l'*AI Act* è legislazione orizzontale vincolante, direttamente applicabile in tutti gli Stati membri UE; il framework britannico è *soft law principles-based*, affidato all'interpretazione discrezionale dei regolatori. In secondo luogo, l'*AI Act* adotta un approccio *product-centric*, regolando i fornitori di sistemi AI indipendentemente dal contesto d'uso (salvo modulare gli obblighi in base al livello di rischio); il framework britannico è *context-centric*, lasciando ai regolatori settoriali la definizione di cosa debba essere regolato in ciascun settore. In terzo luogo, l'*AI Act* fissa obblighi dettagliati e prescrittivi (es. requisiti di documentazione tecnica, *conformity assessment procedures*, marchi CE per sistemi ad alto rischio); il framework britannico si limita a enunciare principî generali.

Mentre l'*AI Act* incarna una tradizione continentale di codificazione in norme legislative dettagliate che vincolano tanto i poteri pubblici quanto i soggetti privati, il framework britannico riflette, invece, quella tendenza al *constitutional pragmatism*[51] in cui la concretizzazione di principî e valori è affidata a processi evolutivi (*case law*, *regulatory practice*, *voluntary standards*).

Tuttavia, le due prospettive non sono necessariamente incompatibili. L'*AI Opportunities Action Plan* riconosce esplicitamente la necessità di "promuovere l'interoperabilità" con i

[48] Regolamento (UE) 2024/1689, art. 3, n. 63: per «modello di IA per finalità generali» si intende «un modello di IA […] addestrato con un'ampia quantità di dati in generale utilizzando l'auto-apprendimento su larga scala, che mostra una notevole generalità ed è in grado di svolgere competentemente un'ampia gamma di compiti distinti».

[49] Regolamento (UE) 2024/1689, art. 51: un modello GPAI è classificato come «con rischio sistemico» se la quantità cumulativa di calcolo utilizzata per l'addestramento è superiore a 10^{25} operazioni in virgola mobile (FLOP).

[50] Regolamento (UE) 2024/1689, art. 55: i fornitori di modelli GPAI con rischio sistemico devono effettuare valutazioni dei modelli, valutazioni e attenuazioni dei rischi sistemici, tenere traccia di incidenti gravi, garantire un livello adeguato di cybersicurezza.

[51] Cfr., di recente, J. Miles, *The Starmer government and constitutional reform*, in *British Politics*, n. 21, 2026, pp. 9 ss., che ricorda i momenti in cui, da Tony Blair in poi, nelle parole di Lord Irvine il Governo ha operato pragmaticamente, *step-by-step*, lasciando che si sprigionasse «*the empirical genius of our nation*» nei cambiamenti costituzionali *(«[T]he strands do not spring from a single master plan, however much that concept might appeal to purists. We prefer the empirical genius of our nation: to go, pragmatically, step by step, for change through continuing consent. Principled steps, not absolutist master plans, are the winning route to constitutional renewal in unity and in peace*» (riportato da M. Flinders, *The Half-hearted Constitutional Revolution*, in P. Dunleavy, R. Heffernan, P. Cowley, C. Hay (eds.), *Developments in British Politics 8*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006, pp. 117 ss., spec. 121).

ework internazionali, incluso l'*AI Act*[52]. Il Governo britannico ha partecipato ai negoziati dell'*AI Act* come osservatore e ha dichiarato l'intenzione di garantire che le imprese britanniche possano conformarsi ai requisiti europei senza duplicazioni onerose. Inoltre, molte grandi *frontier AI companies* (OpenAI, Google DeepMind, Anthropic) operano sia nel mercato europeo sia in quello britannico, il che crea incentivi di mercato alla convergenza: per le imprese è più efficiente adottare un unico set di *compliance measures* allineato ai requisiti più stringenti (quelli europei) in luogo di mantenere regimi differenziati.
Resta, tuttavia, un'asimmetria fondamentale: l'*AI Act* ha *extraterritorial reach*[53]. Esso si applica non solo ai sistemi AI sviluppati o commercializzati nell'UE, ma anche a quelli utilizzati nell'UE, indipendentemente dalla sede del fornitore. Di conseguenza, un modello GPAI sviluppato nel Regno Unito da un'impresa britannica, se utilizzato da cittadini o imprese nell'UE, deve conformarsi agli obblighi dell'*AI Act*. Ciò significa che l'*AI Act* diventa il *de facto standard*[54] anche per molte imprese britanniche, limitando la portata pratica della differenziazione regolatoria britannica. Come rilevato dal Science, Innovation and Technology Committee nel 2023, se il Regno Unito non introduce propria legislazione vincolante, rischia che l'*AI Act* europeo diventi il quadro normativo di riferimento anche per le imprese britanniche[55], rendendo il *pro-innovation approach* britannico sostanzialmente irrilevante sul piano della competitività regolatoria.
Sul versante europeo, la valenza cogente della disciplina emerge con nettezza dalla prima pronuncia della Corte di giustizia sull'art. 22 del Regolamento (UE) 2016/679: la Corte ha qualificato come «decisione individuale automatizzata», in linea di principio vietata, la determinazione di un *probability value* sul merito creditizio di una persona da parte di un'agenzia di *credit scoring*, ove il terzo destinatario vi faccia decisivo affidamento per instaurare, eseguire o cessare un rapporto contrattuale[56].

7. Quale modello regolatorio per il futuro?

Il Regno Unito ha optato per un modello di governance dell'AI improntato ad *Executive leadership* e *soft delegation* per privilegiare l'innovazione rispetto alla regolazione precauzionale. L'*AI Opportunities Action Plan*, pur non costituendo fonte del diritto in senso formale, opera come strumento di *policy-making* governativo che orienta l'azione amministrativa, catalizza *voluntary commitments* dal settore privato e definisce le priorità strategiche nazionali. Tale modello, privilegiando flessibilità, adattabilità e minimizzazione degli oneri regolatori, si differenzia radicalmente dall'approccio europeo, basato su legislazione orizzontale vincolante.

[52] *Government Response*, cit., p. 9: «Il Governo promuoverà la cooperazione internazionale in materia di governance dell'intelligenza artificiale, anche garantendo l'interoperabilità con i principali partner internazionali».
[53] Regolamento (UE) 2024/1689, art. 2, par. 1: «Il presente regolamento si applica ai […] *deployer* di sistemi di IA che hanno la loro sede o sono stabiliti nell'Unione; ai fornitori e ai *deployer* di sistemi di IA che hanno la loro sede o sono stabiliti in un paese terzo, laddove l'output prodotto dal sistema sia utilizzato nell'Unione».
[54] Cfr. A. Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, Oxford U.P., 2020.
[55] *Interim Report*, cit., par. 106.
[56] Corte di giustizia dell'Unione europea (Prima Sezione), sent. 7-12-2023, causa C-634/21, *OQ c. Land Hessen (SCHUFA Holding)*, spec. §§ 42-73. La pronuncia interpreta per la prima volta l'art. 22, par. 1, GDPR, riconoscendo che il divieto ivi previsto opera in via di principio, senza necessità di essere invocato individualmente dall'interessato.

La scelta di non procedere, almeno al momento in cui si scrive, all'adozione di *primary legislation* sull'AI ha comportato una limitazione del ruolo del Parlamento, che esercita funzioni di scrutinio *ex post* attraverso i Select Committees ma non partecipa alla definizione sostanziale delle regole che governano il settore. Nel momento in cui settori cruciali dell'economia e della società sono regolati mediante strumenti sottratti al voto parlamentare sorgono interrogativi sulla tenuta della *parliamentary sovereignty*.
La governance algoritmica britannica, infatti, si caratterizza per una delega ai regolatori settoriali priva, allo stato attuale, di un fondamento legislativo puntuale. I cinque principî del White Paper operano come *soft guidance*, ma non costituiscono *statutory duties* cogenti. Tale assetto genera incertezza giuridica e rischi di frammentazione, con ciascun regolatore abilitato ad interpretare i principî in modo potenzialmente divergente. La creazione di strutture di coordinamento (AI Opportunities Unit, DRCF) attenua parzialmente tali rischi, ma non risolve il problema di fondo: l'assenza di una cornice legislativa chiara che fissi i confini della discrezionalità regolatoria.
Il *pro-innovation approach* implica che i rischi dell'AI siano affrontati attraverso meccanismi di governance agile (*voluntary commitments*, *regulatory sandboxes*, *principles-based oversight*) invece che mediante divieti o obblighi prescrittivi. Tale scelta è coerente con la tradizione costituzionale britannica di pragmatismo e incrementalismo, ma secondo alcuni pone il Regno Unito in una posizione di potenziale svantaggio competitivo rispetto all'Unione europea: se l'*AI Act* diviene lo standard globale *de facto*, le imprese britanniche dovranno comunque conformarvisi per accedere al mercato europeo, rendendo la differenziazione regolatoria britannica scarsamente rilevante. Il confronto con il quadro europeo evidenzia, invero, tensioni profonde tra due modelli di costituzionalismo tecnologico: il modello europeo di *rights-based codification* traduce i principî in norme legislative dettagliate e cogenti; il modello britannico di *principles-based evolutionism* affida l'elaborazione di standard a processi incrementali di *regulatory practice* e *soft law*. Quale dei due modelli prevarrà nel lungo periodo dipenderà non solo dalle scelte normative, ma anche dalle dinamiche di mercato, dalla capacità di *enforcement* e dalla legittimazione democratica percepita dai cittadini.
Sotto quest'ultimo profilo, le criticità di una governance affidata a strumenti amministrativi e di *soft law* iniziano ad emergere non soltanto sul piano dottrinale, ma anche nella giurisprudenza. La prima pronuncia britannica in materia di intelligenza artificiale generativa ne offre un'illustrazione significativa: chiamata a definire una controversia sull'addestramento di un modello algoritmico entro le maglie di una disciplina — quella del *copyright* — concepita in epoca pre-algoritmica, la High Court of Justice ha dovuto misurarsi con l'inadeguatezza del quadro normativo vigente, segnalando essa stessa l'esigenza di un intervento del legislatore idoneo a contemperare la tutela dell'industria creativa e le ragioni dello sviluppo tecnologico[57]. Il rilievo, formulato in sede giudiziale, corrobora "dal basso" la conclusione secondo cui la scelta di non legiferare non elimina la necessità di regole, ma si limita a trasferirne l'elaborazione — in modo frammentario e incrementale — dalle aule parlamentari a quelle giudiziarie.
Per il futuro vi sono due opzioni. Proseguire lungo la via del *pro-innovation approach*, affidata a *soft law* e *voluntary commitments*, significa accettare che il baricentro regolatorio si sposti

[57] *Getty Images (US) Inc & ors v Stability AI Ltd* [2025] EWHC 2863 (Ch), 4 novembre 2025 (Smith J): nel definire la controversia sull'addestramento di un modello *text-to-image*, la High Court of Justice ha respinto in larga parte le domande di *secondary copyright infringement*, sottolineando al contempo l'inadeguatezza della disciplina vigente e la necessità di un aggiornamento legislativo idoneo a bilanciare gli interessi in gioco.

initivamente verso l'Esecutivo, lasciando però aperta la possibilità che il quadro britannico, se necessario, possa gravitare attorno agli standard europei; introdurre invece una *primary legislation* sull'AI — traducendo in *statute law* i principî del White Paper e le raccomandazioni dell'Action Plan — restituirebbe centralità al Parlamento e certezza agli operatori, al prezzo di quella flessibilità che ha finora connotato l'esperienza britannica. Come si è cercato di mostrare, l'alternativa non è solo di ordine tecnico ma anche costituzionale: dal modo in cui verrà sciolta dipenderà l'equilibrio tra Parlamento, Governo e regolatori nel governo delle tecnologie algoritmiche, e con esso la fisionomia che il costituzionalismo britannico assumerà di fronte all'intelligenza artificiale.