LA TENUTA DELL'EFFETTO BRUXELLES SULLA PROPOSTA DI LEGGE DEL BRASILE IN MATERIA DI IA. UN'ANALISI COMPARATA*

di Vincenzo Calderonio** e Marina Pietrangelo***

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Sul modello regolatorio europeo. – 3. Il disegno di legge sull'intelligenza artificiale d'iniziativa del Governo brasiliano. – 3.1. Il progetto di legge brasiliano come sviluppo del modello europeo. – 3.2. In particolare, sulla responsabilità per danni da applicazioni basate su intelligenza artificiale. – 4. Ulteriori sviluppi e prospettive.

1. Considerazioni introduttive. Questo scritto ha ad oggetto l'analisi della proposta di legge brasiliana n. 2338/2023 in materia di intelligenza artificiale esaminata attraverso una comparazione con la regolazione dell'Unione europea nella medesima materia, cioè il regolamento (UE) 2024/1689 (d'ora innanzi AI Act, formula di sintesi in lingua inglese). In particolare, il contributo intende evidenziare sia le convergenze sostanziali tra l'impianto normativo eurounionale e quello brasiliano, specie in relazione alla gestione del rischio derivante dagli usi dell'AI; sia pure le principali differenze, relative soprattutto ai profili della responsabilità degli agenti intelligenti. L'analisi svolta si prefigge quindi di mostrare *per relationem* la portata persuasiva della normativa eurounionale, da cui l'ordinamento giuridico brasiliano, come si dirà, ha tratto i fondamenti, non senza sperimentare in aggiunta ulteriori soluzioni giuridiche, adatte a bilanciare sviluppo tecnologico e protezione dei diritti. Questa comparazione sarà utile anche per valutare l'efficacia del cosiddetto «effetto Bruxelles» nella sua dimensione giuridica, cioè a partire dal dato normativo e non solo con riguardo agli indirizzi politici. Con effetto Bruxelles s'intende la capacità dell'Unione europea di esportare i propri standard normativi oltre i confini territoriali, incidendo sul mercato. Si tratterebbe cioè di una forma di influenza unilaterale delle regolamentazioni europee sugli operatori economici e sugli ordinamenti giuridici dei Paesi terzi: una superiore capacità regolatoria impiegata dall'Unione come strumento di posizionamento e influenza politica a livello globale[1]. Si tratta per il vero di un approccio che da ultimo ha trovato proprio in seno alla stessa Unione un'autorevole critica, altrettanto iconicamente riferibile al cosiddetto «effetto

---

* *Sottoposto a referaggio.* Il saggio è frutto di una riflessione condivisa tra gli autori, che riferiscono in particolare, sugli esiti della ricerca condotta da Calderonio come visiting, con la supervisione di Pietrangelo (CNR-IGSG) e Belli (CTS-FGV) presso il Centro de Tecnologia e Sociedade della Fundação Getulio Vargas (CTS-FGV) di Rio de Janeiro (Brasile).

** Dottorando di ricerca in Intelligenza artificiale e società – Università di Pisa e CNR-IGSG.

*** Prima ricercatrice – Consiglio Nazionale delle Ricerche presso Istituto di Informatica Giuridica e Sistemi Giudiziari (CNR-IGSG).

[1] Tra gli altri, v. C. Siegmann, M Anderljung, *The Brussels effect and artificial intelligence: How EU regulation will impact the global AI market*, in *ArXiv*, 2022. Su origine e significato della formula *Brussels Effect*, v. A. Bradford, *The Brussels Effect*, in *Northwestern University Law Review*, 107, 2012, 1-68. A Bradford è attribuita la paternità dell'espressione, e dunque l'avvio del dibattito ad essa connesso.

Draghi»[2], per il quale l'ipertrofica regolazione sul digitale costituisce invece un fattore di debolezza dell'Unione, in termini di protezione degli interessi delle imprese e dei consumatori. Una visione condivisa anche da autorevole dottrina, secondo cui l'Unione europea dovrebbe sospendere l'adozione di ulteriori plessi normativi, concentrandosi piuttosto sulla fase attuativa e sulla valutazione della sostenibilità dei numerosi carichi regolatori già introdotti per imprese e cittadinanza[3].
Eppure, come si cercherà di mostrare nel seguito, la sfida dell'effetto Bruxelles ha trovato e trova ancora largo seguito anche in ordinamenti giuridici ben diversi da quello eurouonionale o dei suoi Stati membri, primo fra tutti il sistema Brasile, Paese da tempo fucina di sperimentazione regolatoria in materia di digitale (v. la *Lei* n. 12.965 del 23 aprile 2014, cosiddetta «*Marco Civil*», ricordata in letteratura come la prima legge sui diritti e doveri in Internet) [4].

2. Sul modello regolatorio europeo. Il regolamento UE è entrato in vigore il 1° agosto 2024, a tre anni circa dalla presentazione della proposta da parte della Commissione europea. Esso ha armonizzato le regole già esistenti sull'intelligenza artificiale e ne ha definite di nuove, prevedendo la loro applicazione ai sistemi di intelligenza artificiale sulla base del rischio (cosiddetto approccio «basato sul rischio», cioè tanto maggiore è il rischio di arrecare danni alla società, tanto più rigorose saranno le regole)[5]. Con questo atto legislativo l'Unione affronta per prima la materia, discostandosi anzitutto dall'approccio politico e istituzionale degli Stati Uniti. La regolazione degli usi dei sistemi di IA è, dunque, ravvisata non come un freno allo sviluppo economico, ma come un mezzo per supportare sviluppo e diffusione dei sistemi basati su IA nel pieno rispetto dei principi e valori fondamentali dell'Unione[6]. Si tratta di un modello regolatorio confermato da tempo, ben rintracciabile nella fitta regolazione sul digitale che precede e poi segue l'AI Act. Dalla protezione dei dati personali, ai numerosi plessi regolatori sulla cibersicurezza e la governance dei dati[7].

---

[2] M. Draghi, *The future of European competitiveness*, 2024. Per una critica al seguito che la Commissione UE ha dato al report, v. M. Draghi, *High Level Conference – One year after the Draghi report: what has been achieved, what has changed*, keynote speech in European Commission, *High-level conference on competitiveness,* 2025.

[3] Su cui v. P.L. Parcu, M.A. Rossi, *Reconsidering the global dimension in regulating innovation*, in K. Majcher (a cura di), *Charting the digital and technological future of Europe: what priorities for the European Commission in 2024-2029?,* EUI, Report, 2024, 2-4.

[4] Per un'analisi dell'effetto Bruxelles dalla prospettiva brasiliana, v. B. Souza Dantas Fico e M. A. Lasmar Almada. *Efeito Bruxelas: Concepção, Processos e Influência do Direito da União Europeia*, 2024.

[5] Per una panoramica generale sul tema si vedano M.E. Kaminski, *Regulating the Risks of AI*, in *BUL Rev.*, 103, 2023, 1347-1411 e M. Ebers, *Truly risk-based regulation of artificial intelligence how to implement the EU's AI Act*. in *European Journal of Risk Regulation*, 16, 2024, 684-703. Mentre per un'analisi approfondita del meccanismo di funzionamento della gestione del rischio in relazione ai diversi livelli individuati dal regolamento europeo vedi Schuett, J. *Risk management in the artificial intelligence act*. in *European Journal of Risk Regulation*, 15, 2024. 367-385. Specialmente in relazione all'interpretazione delle obbligazioni e di analisi e identificazione del rischio di cui all'art. 9(2)(a) AI Act.

[6] Nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 1 e 2 ottobre 2020 si rintraccia il punto di avvio della successiva proposta regolatoria: «*(...) L'UE deve essere un leader mondiale nello sviluppo di un'intelligenza artificiale sicura, affidabile ed etica. Il Consiglio europeo invita la Commissione a: proporre soluzioni per aumentare gli investimenti pubblici e privati europei e nazionali nella ricerca e innovazione nel settore dell'intelligenza artificiale e nella diffusione di quest'ultima; garantire un migliore coordinamento e maggiori reti e sinergie tra i centri di ricerca europei basate sull'eccellenza; fornire una definizione chiara e oggettiva dei sistemi di intelligenza artificiale ad alto rischio.*» (v. il paragrafo 13, EUCO 13/20, Conclusioni del Consiglio europeo, 2 ottobre 2020).

[7] Sul modello regolatorio, v. G. De Gregorio, *Digital Constitutionalism in Europe: Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*, Cambridge, 2022, il quale interpreta l'AI Act come parte di una più ampia e consolidata strategia europea di regolazione del digitale, sviluppatasi attraverso GDPR, normativa sulla governance dei dati, cybersecurity e piattaforme digitali, tutte accomunate dalla centralità dei diritti fondamentali. Per un'analisi

L'approccio basato sul rischio è il vero elemento distintivo dell'AI Act: un paradigma del tutto nuovo, che convince anche al di fuori dell'Unione, e che diventa modello per la costruzione di nuovi istituti giuridici, come è accaduto in Brasile. Come noto, il quadro normativo eurounionale definisce quattro livelli di rischio per i sistemi di IA. A norma del regolamento, sono vietati (*unacceptable risk*) i sistemi che si configurano per esempio come minaccia evidente alla sicurezza o ai diritti delle persone. Sono invece ammessi i sistemi ad alto rischio (*high risk*), come quelli di identificazione biometrica remota (vietati se in spazi aperti al pubblico, salvo limitate eccezioni[8]), i sistemi impiegati in attività legate a infrastrutture critiche (es. i trasporti), per l'accesso a percorsi di formazione scolastica o professionale o ad attività lavorative (es. elaborazioni di test a punti per esami o valutazione di curricula), nella costruzione di strumenti usati in ambito chirurgico (es. chirurgia assistita da robot), nei servizi pubblici o privati essenziali (es. per il *credit scoring* bancario), in ambito giudiziario (es. per la valutazione dell'affidabilità delle prove o la ricerca dei precedenti), in materia di migrazione e asilo (es. per il controllo delle domande di visto).

In tutti i casi di sistemi ad alto rischio, l'AI Act prevede obblighi rigorosi per i produttori e i fornitori che si applicano - quindi - prima che tali sistemi vengano commercializzati. Tra questi, sono richiesti standard adeguati di valutazione e mitigazione dei rischi, alta qualità dei dati su cui i sistemi sono addestrati, tracciabilità delle attività svolte e un corredo di documentazione dettagliata relativa al sistema sviluppato, alto livello di robustezza, sicurezza e precisione e, non ultime, adeguate misure di sorveglianza umana per ridurre al minimo i rischi. Il tema dell'uso responsabile è dunque centrale.

Per il caso dei sistemi con rischio limitato (*limited risk*) sono previsti invece obblighi di trasparenza, per informare gli utilizzatori sui rischi, senza tuttavia ledere l'approccio fiduciario verso l'applicazione. Rientrano in questa categoria anche i sistemi generativi di testi, audio e video informativi su questioni di interesse pubblico, che devono essere etichettati come generati artificialmente (si pensi ai cosiddetti *chatbot*).

Alla categoria residuale dei sistemi a rischio minimo (*minimal risk*) – nella quale di fatto rientra la gran parte delle applicazioni usate oggi sul territorio UE – non si applicano le restrizioni descritte sopra; in conseguenza, questi sistemi risultano liberamente utilizzabili (per esempio le applicazioni antispam, i videogiochi).[9]

Un quadro articolato e ampio che risponde all'ambizione europea di innovare nel settore mediante una normativa quadro di respiro globale, come già per il caso del regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR)[10] di ormai quasi un decennio fa. Nuovamente cioè

---

critica sul potenziale di protezione dei diritti fondamentali dell'AI Act, v. M. Veale, F.Z. Borgesius, *Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act*, in *Computer Law Review International*, 4, 2022, 97 ss., secondo i quali l'AI Act rischia di limitare i legittimi tentativi nazionali di gestire gli impatti sociali derivanti dall'uso dei sistemi di intelligenza artificiale in nome del libero commercio.

[8] L'articolo 5 dell'AI Act vieta i sistemi che influenzano il comportamento in modo occulto, sfruttano le vulnerabilità, classificano le persone in base ai comportamenti ecc., ponendo a rischio libertà individuali e diritti fondamentali. Mette bene in evidenza la *ratio* della disposizione R.J. Neuwirth, *Prohibited artificial intelligence practices in the proposed EU artificial intelligence act (AIA)*, in *Computer Law & Security Review*, 48, 105798. 2023. Sul punto, l'A. sottolinea l'esigenza di individuare con certezza appositi meccanismi di prevenzione per i casi in cui queste pratiche vietate siano consentite in deroga (es. uso di sistemi di identificazione biometrica per scopi di pubblica sicurezza).

[9] Ampia la letteratura di commento al regolamento sull'IA. Per un quadro d'insieme, si rinvia ai più recenti A. Mantelero, G. Resta, G.M. Riccio (a cura di), *Intelligenza artificiale commentario*, Milano, 2025; L. Cotino Hueso, D.U. Galetta (a cura di), *The European Union artificial intelligence act*, Napoli, 2025; S. Calzolaio, A. Iannuzzi, E. Longo, M. Orofino, *La regolazione europea dell'intelligenza artificiale*, Torino, 2025.

[10] Regolamento (UE) 2016/679 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati. Sugli effetti delle previsioni del GDPR sui sistemi basati su IA, v. G. Sartor, F. Lagioia, *The impact of the General Data Protection Regulation (GDPR) on artificial*

l'Unione sceglie la via regolatoria per affermare il proprio orientamento politico, di necessità promuovendo l'innovazione nel settore e l'attività d'impresa e al contempo garantendo la protezione dei diritti fondamentali delle persone: un'intelligenza artificiale etica, sicura e affidabile.

3. Il disegno di legge sull'intelligenza artificiale d'iniziativa del Governo brasiliano.

Come già per il caso della normativa generale brasiliana sulla protezione dei dati (LGPD)[11] adottata sul modello europeo del GDPR, come si dirà più avanti, anche per la regolazione sull'IA sono numerosi gli orientamenti che accomunano il progetto brasiliano e l'AI Act, che di seguito verranno esaminati[12]. L'analisi comparata sarà incentrata specialmente sui limiti all'IA basati sui livelli di rischio, approdo condiviso, e sui termini della responsabilità per danni causati dall'IA, su cui invece il Brasile sta provando a innovare.

Occorre però riferire anzitutto sull'iter del progetto brasiliano in discussione, seppure in sintesi. Nel 2020 il Governo brasiliano ha presentato alla Camera dei deputati il disegno di legge n. 21/2020, su iniziativa del parlamentare Eduardo Bismarck, autore del testo.

La proposta è stata adottata in seguito a una consultazione pubblica aperta a dicembre 2019 e chiusa nel mese di marzo 2020 dal Ministero della Scienza, Tecnologia e Innovazione che, similmente all'esperienza europea preliminare alla regolamentazione, ha sviluppato una strategia nazionale in tema di intelligenza artificiale consultando i vari *stakeholder*[13]. Si consideri peraltro che il processo partecipativo costituisce un tratto distintivo della legislazione brasiliana sul digitale, in un Paese che ha saputo proporsi negli ultimi decenni come fucina di soluzioni giuridiche innovative proprio in relazione ai mutamenti socioeconomici connessi alla digitalizzazione[14].

Il testo originario del disegno di legge è stato approvato dalla Camera dei deputati nel mese di settembre 2021. Esso risultava composto da soli dieci articoli: un testo snello, dunque, funzionale a definire solo il perimetro essenziale delle attività di sviluppo e uso dell'IA. L'iter della proposta ha subito poi un rallentamento durante l'esame in Senato, nel quale sono emersi con maggiore evidenza il confronto e le differenze sostanziali con il modello regolatorio più esteso dell'Unione europea.

Il dibattito parlamentare ha evidenziato alcuni profili di criticità prima non considerati: sull'ambito oggettivo e i relativi limiti di applicabilità del progetto legislativo; e più in generale, sulla *ratio* sottesa alla regolazione proposta, non adeguata a supportare lo sviluppo futuro dei sistemi di intelligenza artificiale in Brasile[15].

---

intelligence, Brussels, 2020. Con specifico riguardo agli effetti del GDPR nei sistemi giuridici dei Paesi dell'America latina, v. A. Veronese, A. Silveira, R. L. Igreja, A. N. L. E. Lemos, T. G. Moraes, *The concept of personal data protection culture from European Union documents: a "Brussels effect", in Latin America?*, in *UNIO–EU Law Journa*l, 9, 2023, 58-79.

[11] Si tratta della *Lei General de Proteção de Dados Pessoais* (LGPD), n.13.709/2018, in vigore dal 2020.

[12] In tal senso, v. i lavori raccolti in L. Belli, N. Zingales (a cura di), *Artificial Intelligence and Data Protection in Latin America*, in *Computer Law & Security Review*, Special issue, 2023.

[13] Come è stato per l'AI Act, dove la Commissione Europea ha costituito l'*high level expert group on AI* (HLEG) che ha prodotto le linee guida per la *trustworthy AI*, anche il Brasile ha passato una fase preliminare di consultazione pubblica prima della regolamentazione, seppur con una metodologia differente.

[14] V. al proposito la nota esperienza della Lei n. 12.965 del 23 aprile 2014, cosiddetta «*Marco Civil*», ricordata come la prima legge sui diritti e doveri in Internet.

[15] Sul punto si veda il contributo di L. Belli, Y. Curzi e W. B. Gaspar, *AI regulation in Brazil: Advancements, flows, and need to learn from the data protection experience*, in *Computer Law & Security Review* 48, 105767, 2023, che riassume il processo legislativo fino all'anno 2022.

Lo stallo parlamentare ha indotto i proponenti ad accantonare il progetto originario e a predisporre un nuovo articolato, più robusto, composto di 45 articoli. Si tratta del *projeto de lei* n. 2338/2023, che è stato recentemente approvato in Senato.
Esso annovera disposizioni in materia di tutela dei diritti fondamentali (capitolo 2), alla categorizzazione dei rischi (capitolo 3), *governance* (capitolo 4) e responsabilità civile (capitolo 5). Il procedimento legislativo ha previsto l'esame da parte di una commissione interna temporanea di senatori che il 5 dicembre 2024 ha approvato il PL n. 2338/2023, il quale è poi passato alla Plenaria, dove il Senato ha approvato la proposta con modifiche il 10 dicembre.
Dal punto di vista sostanziale, come più volte ricordato, il progetto n. 2338/2023 è per molta parte allineato al regolamento UE, almeno per quanto attiene alla scelta della classificazione dei sistemi di intelligenza artificiale basata sui rischi. Nel progetto brasiliano le categorie di rischio sono tre (rischio eccessivo, alto e basso) ma, in buona sostanza, esse rispecchiano i parametri dell'AI Act.

Anche sotto il profilo definitorio, e cioè in relazione all'ambito soggettivo della proposta, si rinvengono punti di contatto[16]. Il sistema di intelligenza artificiale è infatti qualificato come un «sistema informatico, con diversi gradi di autonomia» (cfr. art. 4) e il fornitore come «la persona fisica o giuridica, di natura pubblica o privata, che sviluppa un sistema di intelligenza artificiale, direttamente o su ordinazione, al fine di immetterlo sul mercato» (cfr. art. 4), con chiaro riferimento al quadro semantico dell'AI Act e ai principi OCSE del 2019[17].
Tuttavia, se l'architettura fondamentale del nuovo progetto legislativo brasiliano appare conforme al modello dell'AI Act, non poche sono le differenze con esso[18].
Anzitutto occorre evidenziare la presenza nel progetto n. 2338/2023 di una prima specifica sezione dedicata alla protezione dei diritti fondamentali in relazione all'uso dell'IA, che manca invece nell'AI Act.
Il disegno di legge brasiliano sembra porre un'enfasi maggiore sul riconoscimento in via autonoma e diretta di nuovi diritti individuali, tra cui il diritto alla spiegazione, il diritto di contestare le decisioni sui sistemi di intelligenza artificiale e il diritto alla determinazione e partecipazione umana alle decisioni dei sistemi di intelligenza artificiale contenuti nell'art. 6[19].
La protezione dei diritti fondamentali non è, certo, estranea all'AI Act, ma essi nell'AI Act sono sempre protetti in relazione a interessi economici; questo perché l'UE regolamenta i sistemi di intelligenza artificiale come prodotti da immettere sul mercato e a questo fine pone tutta una serie di obblighi in capo ai fornitori. Di segno diverso l'approccio normativo del

[16] Sulle definizioni, volendo v. M. Pietrangelo, L. Nannipieri, *Intelligenza artificiale e pubbliche amministrazioni, tra incertezze definitorie, usi disomogenei e giudici supplenti*, in F. Falchi, F. Giannotti, A. Monreale *et al.* (a cura di), *Proceedings di Ital-IA 2023: 3rd National Conference on Artificial Intelligence*, organizzato da CINI, 29-31 maggio, Pisa, 2023.
[17] OECD, *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*, 22 maggio 2019, OECD/LEGAL/0449.
[18] Sul tema v. ampiamente G. M. Martins, F. Medon (a cura di), *Direito civil e novas tecnologias*, Indaiatuba (San Paolo), 2025; e specialmente gli scritti di G. M. Martins, G. Mucelin, L. S. D'Aquino, *Inteligência artificial e pensamento como bem juridicamente tutelável: neurodireito fundamental à liberdade cognitiva*, in G. M. Martins, F. Medon (a cura di), *op. cit.,* 61-74; e F. Medon, *A infância eternizada na Internet: o caso do (over)sharenting e as contribuições do direito francês*, in G. M. Martins, F. Medon (a cura di), *op. cit.,* 369-390.
[19] Al proposito, v. L. S. Mendes, B. Kira, *Brussels to Brasilia: Brazil's Distinct Path in AI Regulation*, in I. Spiecker gen. Döhmann, L. Schertel Mendes, R. Campos (a cura di), *Digital Constitutionalism*, Baden-Baden, 2025, 345-364, secondo cui il regolatore brasiliano si è distinto per un'accentuata volontà di innovare, che avrebbe prodotto un'originale combinazione di approccio basato sul rischio e protezione dei diritti fondamentali.

Brasile, che – anche in quanto sistema giuridico nazionale – è prioritariamente orientato alla protezione dei diritti delle persone[20].
Come noto, nell'ordinamento dell'Unione vi sono disposizioni di analogo tenore a quelle previste dal progetto brasiliano: ad esempio, il processo decisionale automatizzato è disciplinato dall'articolo 22 del GDPR; nondimeno, anche il diritto alla spiegazione, secondo alcuni commentatori, può essere desunto in via interpretativa da altre disposizioni[21]. Si tratta, in ogni caso, di soluzioni applicabili esclusivamente nel caso della protezione dei dati personali[22].

3.1. Il progetto di legge brasiliano come sviluppo del modello europeo. I rimedi espliciti previsti nella proposta del Brasile prospettano una maggiore considerazione degli impatti sociali dell'IA, che paiono andare ben al di là dell'ambito di applicazione del GDPR dell'UE per la protezione dei dati personali e della legge sull'IA per la progettazione dei sistemi di IA.
Merita ricordare infatti che la proposta brasiliana n. 2338/2023 contiene specifiche previsioni sia in merito alla «trasparenza» dei sistemi di intelligenza artificiale ad alto rischio, che relativamente al diritto del cittadino, in forma sia individuale che collettiva, di avvalersi di specifiche azioni giudiziali per tutelarsi da un uso illecito dei sistemi, favorendo anche un adeguato controllo sul funzionamento dell'intelligenza artificiale.
In particolare, l'articolo 9 della proposta stabilisce che i sistemi di intelligenza artificiale classificati ad «alto rischio» debbano informare gli utenti in modo chiaro, obiettivo e accessibile sulle modalità per esercitare i diritti previsti dalla legge.
Questa previsione intende rafforzare il rilascio trasparente dei sistemi di IA, mirando a garantire che le persone siano pienamente consapevoli delle modalità con cui possono tutelare i propri diritti in relazione ai sistemi automatizzati.
L'obiettivo manifestato dalla proposta risponde a una finalità educativa e di *empowerment*, assicurando che le informazioni siano comprensibili e facilmente reperibili e riducendo al minimo la complessità tecnica spesso associata ai sistemi di intelligenza artificiale avanzati. Inoltre, tali informazioni devono permettere agli utenti di conoscere i propri diritti, come ad esempio il diritto di accesso ai dati, la possibilità di contestare decisioni automatizzate e la protezione dalla discriminazione algoritmica, intendendo così promuovere una maggiore fiducia del cittadino verso la tecnologia. Si tratta di un ulteriore punto di contatto con la normativa europea, incentrata fin dal principio sulla creazione di un *framework* per la cosiddetta *trustworthy* AI, cioè sulla definizione di regole per lo sviluppo di un'intelligenza artificiale affidabile.[23]. Ancora una volta, dunque, la proposta brasiliana conferma l'allineamento – e lo sviluppo – con gli orientamenti dell'Unione europea.

---

[20] In letteratura si riflette anche su possibili effetti collaterali dell'AI Act, la cui diffusione come standard normativo completo, che cioè incorpora il modello della *product liability,* potrebbe indebolire la protezione europea dei diritti fondamentali nell'UE. In tal senso, v. M. Almada, A. Radu, *The Brussels Side-Effect: How the AI Act Can Reduce the Global Reach of EU Policy*, in *German Law Journal*, 4, 2024, 646 ss.
[21] A. Selbst e J. Powles. *Meaningful information and the right to explanation*, in *International Data Privacy Law,* 7, 2017, 233-242; V. anche M. E. Kaminski, *The right to explanation, explained*, in Berkley *Tech. L. J.*, 2019, 190-2018; B. Goodman e S. Flaxman. *European Union regulations on algorithmic decision-making and a "right to explanation"*, in *AI magazine,* 38, 2017, 50-57. Questo orientamento è stato di recente riaffermato nella sentenza CGUE (Prima Sezione) del 27 febbraio 2025 (domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgericht Wien – Austria) Causa C-203/22 (Dun & Bradstreet Austria).
[22] M. Almada, *Human intervention in automated decision-making: Toward the construction of contestable systems*, in *Proceedings of the Seventeenth International Conference on artificial intelligence and law*, 2019, 2-11.
[23] Sul tema della fiducia, v. i lavori preliminari dell'High-Level Expert Group on Artificial Intelligence (HLEG) della Commissione europea: HLEG, *Ethics Guidelines for Trustworthy AI*, Brussels, 2019.

L'art. 10 prevede, poi, che l'autorità competente stabilisca, in collaborazione con le autorità settoriali, delle linee guida che regolino la forma e le condizioni per l'esercizio dei diritti da parte degli utenti nei confronti dei sistemi di IA.
Questa previsione implica che il processo di attuazione dei diritti non sia generico, ma modellato in base alle specificità dei vari settori in cui l'IA viene impiegata.
La cooperazione tra le autorità competenti e le autorità settoriali è essenziale per assicurare che le linee guida siano pertinenti e applicabili a ciascun ambito, che può spaziare dalla sanità, alla giustizia e ai trasporti. La necessità di adattare le normative ai contesti specifici garantisce una regolamentazione più precisa e meno suscettibile di lacune. Tale previsione favorisce una gestione più organica e coordinata dei diritti individuali, prevenendo eventuali conflitti tra le normative generali e le esigenze pratiche di ciascun settore.
Infine, l'art. 11 descrive i canali attraverso cui gli individui possono difendere i propri diritti. La difesa può avvenire davanti agli organi amministrativi competenti o tramite il ricorso ai tribunali, con azioni sia individuali che collettive.
La previsione di uno strumento collettivo di azione giudiziaria parrebbe orientata a permettere una protezione giuridica estesa, consentendo anche alle comunità o gruppi vulnerabili di rivendicare i propri diritti in relazione all'uso delle tecnologie di IA. Simile previsione non è rinvenibile in altri testi normativi, compreso il Regolamento europeo.
In buona sostanza, le decisioni dell'IA saranno, cioè, contestabili davanti a un giudice, al quale potrà essere richiesto l'intervento umano.
L'AI Act non prevede tali misure (i mezzi di ricorso sono trattati marginalmente dal capo IX, sezione 4), essendo incentrata – come più volte rilevato – sulla previsione di obblighi di regolamentazione del mercato per le imprese e i fornitori di sistemi di IA.
Questa differenza riflette in parte i diversi assetti istituzionali su cui insistono le nuove regole. Nel caso dell'Unione, come noto, l'ambito d'elezione dell'intervento legislativo è il mercato interno; nel caso del Brasile invece i profili della regolazione paiono più ampi nei limiti di quanto di competenza di uno Stato nazionale.

3.2. In particolare, sulla responsabilità per danni da applicazioni basate su intelligenza artificiale. Come anticipato sopra, un ulteriore e significativo tratto che differenzia il disegno di legge brasiliano dall'AI Act riguarda i profili della responsabilità civile, che – come noto – mancano nel regolamento UE, essendo essa in origine oggetto di una specifica direttiva, l'AI *liability directive*[24]. Si tratta di un atto specifico sulla responsabilità da intelligenza artificiale con cui l'Unione intendeva integrare, aggiornandolo, il precedente quadro normativo in materia di responsabilità civile, introducendo per l'appunto disposizioni specifiche per i danni causati dai sistemi di IA. Il disegno normativo dell'UE ruotava attorno a due principali misure: la cosiddetta «presunzione di causalità», per cui i soggetti danneggiati non avranno l'onere di provare il danno per colpa o omissione; e l'accesso agli elementi di prova detenuti da imprese o fornitori nei casi di sistemi ad alto rischio.
Nel mese di febbraio la proposta ha registrato uno stop, a seguito della richiesta del Parlamento europeo di integrare la procedura con una valutazione d'impatto complementare[25]. Con un cambio netto di prospettiva rispetto alla proposta di direttiva, della quale peraltro è stata proposta la soppressione in favore di un più ampio e robusto

[24] Proposal for a directive of the European parliament and of the council, on adapting non contractual civil liability rules to artificial intelligence (c.d. AI Liability Directive), COM (2022) 496 final, 2022.
[25] L'analisi d'impatto è in P. Hacker, *Proposta di direttiva sull'adeguamento delle norme in materia di responsabilità civile extracontrattuale all'intelligenza artificiale. Valutazione d'impatto complementare*, 2024.

regolamento in materia di software[26], la nuova analisi d'impatto propende per il regime di responsabilità oggettiva rispetto alla responsabilità colposa[27].
La scelta europea non stupisce, perché appare in linea con la coeva recente modifica della *Product liability directive*[28], nella quale è stata introdotta la nuova fattispecie del software difettoso.
A ben vedere, in talune sue parti le argomentazioni della nuova valutazione d'impatto risultano contraddittorie, ad esempio, quanto al metodo e alla *ratio* delle modifiche alla proposta di direttiva. Il documento, infatti, da un lato auspica una minore regolazione, cui corrisponderebbe la richiesta di soppressione dell'*AI liability directive,* dall'altro suggerisce di adottare un nuovo regolamento in materia di software, il quale peraltro rischia di sovrapporsi a normative vigenti, a partire dalla *Product liability directive* fino al Regolamento sui servizi digitali[29].
Quanto al merito, il favore per la previsione espressa di un regime di responsabilità oggettiva non pare allo stato attuale sufficientemente motivato, né adeguatamente messo in relazione con la disciplina sulla responsabilità per l'esercizio di attività pericolose, in ipotesi suscettibile d'interpretazione estensiva alla luce del *risk-based approach* dell'AI Act.
In ogni caso, al di là della ratio sottesa al mutato indirizzo regolatorio, alla data attuale la proposta di direttiva risulta ritirata, ponendo nuovi problemi anche in termini di «vuoto» normativo. A maggior ragione, dunque, il progetto brasiliano, che reca anche misure specifiche sulla responsabilità dei sistemi di IA, può costituire un prezioso laboratorio di confronto, poiché in esso sono contenute anche disposizioni in materia di responsabilità, a completare un quadro per il resto del tutto allineato con l'impianto valoriale della regolazione europea.
Sulla materia sensibile della responsabilità per danni, la proposta brasiliana «regola senza regolare», o meglio «regola senza scegliere» l'una o l'altra fattispecie, lasciando cioè aperte più soluzioni. Intanto occorre sottolineare che anche sul tema della responsabilità si può cogliere l'effetto Bruxelles, almeno in una prima fase, visto che le disposizioni del progetto brasiliano riecheggiavano in buona sostanza proprio la posizione del Parlamento europeo sintetizzata in una risoluzione dell'ottobre 2020[30]. Nel corso dell'esame parlamentare, come detto, il progetto originario ha poi subito diverse modifiche, le quali hanno invece prodotto un diverso orientamento, che si discosta dalla versione iniziale.
Ferma restando cioè l'applicabilità della normativa generale in materia (*Código de Defesa do Consumidor* e *Código Civil*), il nuovo articolo 36 della proposta prospetta un modello di responsabilità del tutto nuovo, basato su due criteri: il livello di autonomia del sistema di intelligenza artificiale correlato al suo livello di rischio e la natura dell'agente coinvolto nei danni causati dall' intelligenza artificiale. In aggiunta, l'articolo 37 conferisce ai giudici il

[26] *Ivi,* paragrafo 5, «*From a directive to a regulation on AI liability*», 38-40.
[27] Si ricorda qui che attualmente la dottrina propende per la linea della responsabilità oggettiva dei sistemi di IA, come evidenziato a luglio 2025 nel rapporto redatto per il JURI Committee del Parlamento europeo. Cfr. A. Bertolini, *Artificial Intelligence and Civil Liability: A European Perspective*, Policy Department for Justice, Civil Liberties and Institutional Affairs, Directorate-General for Citizens' Rights, Justice and Institutional Affairs, European Parliament, PE 776.426, 2025.
[28] *Directive (EU) 2024/2853 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on liability for defective products and repealing Council Directive 85/374/EEC*. La direttiva è stata modificata nel mese di marzo 2024.
[29] Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (c.d. Regolamento sui Servizi digitali).
[30] European Parliament resolution of 20 October 2020 with recommendations to the Commission on a civil liability regime for artificial intelligence (2020/2014 (INL).

potere di invertire l'onere della prova nei casi di incapacità giuridica della vittima o quando l'eccessiva complessità del sistema di intelligenza artificiale crea una *probatio diabolica*[31].
Quindi allo stato attuale della proposta brasiliana le decisioni sulle modifiche al regime di responsabilità devono essere rimesse all'autorità giudiziaria la quale valuterà nei singoli casi tenendo conto delle caratteristiche del sistema e dei diritti coinvolti. L'idea di prevedere una clausola generale sulla competenza giurisdizionale eviterebbe possibili errori derivanti dalla definizione *ex ante* del regime di responsabilità, e nelle intenzioni dei proponenti ed estensori – consentirebbe adattamenti del regime per colpa o di responsabilità oggettiva a seconda del caso concreto[32].
Una soluzione che non riconduce preventivamente e in astratto a una data categoria di rischio un determinato sistema, senza averne prima valutato le possibili interazioni sociali e ambientali e i relativi usi. Un approccio senz'altro originale, che punta sul compromesso tra le due vie alternative della responsabilità per colpa e responsabilità oggettiva, senza scegliere ma rinviando la decisione a un tempo successivo.

4. Ulteriori sviluppi e prospettive. Nel mese di dicembre 2024 il progetto di legge n. 2338/2023 è stato approvato dalla Commissione speciale del Senato, prima, e a seguire dall'Aula in seduta plenaria il 10 dicembre. Il testo è dunque ora nuovamente all'esame della Camera dei deputati.
Rispetto al testo originario, esso contiene alcune novità significative: l'esclusione dalla categoria dei sistemi ad alto rischio degli algoritmi di raccomandazione dei *social network*; e la facoltizzazione della valutazione preliminare del rischio per i gestori di piattaforme sociali. Si tratta di due profili di grande rilievo dal punto di vista sociale e democratico, giacché tali previsioni – almeno alla data attuale – indeboliscono il sistema di tutele e garanzie per gli utenti delle piattaforme, pur restando intatte altre previsioni, tra cui quelle relative alla garanzia dei diritti di creazione dei contenuti originali o di protezione delle opere originali. Su quest'ultimo punto, infatti, si segnala l'art. 64 che vieta l'utilizzo di opere protette dal diritto d'autore per lo sviluppo di sistemi di IA. Nei mesi scorsi non sono mancate peraltro nuove proposte sostanziali, che in qualche modo hanno mantenuto attiva la discussione non solo a livello parlamentare. Tra queste, merita di essere segnalato l'attivismo del *Conselho Administrativo de Defesa Econômica* (CADE) che ha avanzato anche proposte di rilievo per la *governance* complessiva dell'IA, come per esempio quella relativa alla costituzione di una specifica autorità con poteri ispettivi in materia di intelligenza artificiale, cosiddetto S*istema Nacional de Regulação e Governança de Inteligência Artificial,* mentre allo stato attuale il disegno di legge affida i poteri di coordinamento in materia di intelligenza artificiale all'*Autoridade Nacional de Proteção de Dados* (ANPD), autorità amministrativa indipendente equiparabile quanto a poteri e funzioni al Garante per la protezione dei dati personali.
L'opzione brasiliana sulla *governance* risulta dunque più allineata agli indirizzi eurounionali rispetto alla nostra legislazione nazionale quale Paese membro UE, quantomeno in ordine ai requisiti di indipendenza e autonomia richiesti per le autorità di settore. Come noto, infatti,

[31] In tal senso, v. C. S. de Teffé, F. Medon, *Responsabilidade civil e regulação de novas tecnologias: Questões acerca da utilização de inteligência artificial na tomada de decisões empresariais*, in *REI-revista estudos institucionais,* 6, 2022, 301-333; e D. C. M. Doneda, L. S. Mendes e C. A. P. de Souza, *Considerações iniciais sobre inteligência artificial, ética e autonomia pessoal,* in *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, 23, 2018, 1-17.
[32] Per un'analisi del regime di responsabilità civile brasiliano applicabile all'intelligenza artificiale, si veda H. R. Cardoso, B. L. da Anunciação Melo, *Regulação e responsabilidade civil por danos causados pela inteligência artificial*, in *Revista de Direito Administrativo*, 283(3), 2024, 143-178. Il saggio esamina e compara con estrema precisione due soluzioni normative: la già ricordata Lei n. 13.709, 14 agosto 2018 (*Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais* - LGPD) e il Projeto de Lei n. 2338/2023 di cui qui si discute.

nella legge italiana n. 132 del 2025 (approvata a metà settembre e in vigore dal 10 ottobre 2025) è stata confermata l'opzione originaria contenuta nel disegno di legge d'iniziativa governativa, che affida poteri di gestione, controllo e sanzione a due agenzie governative incardinate nella Presidenza del Consiglio dei ministri, l'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) e l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN). Si tratta di un profilo di grande rilevanza perché anche nella regolazione interna sugli usi dell'IA sembra prevalere un approccio securitario ed efficientista a traino governativo, rispetto a quello – pure possibile – di tipo collaborativo e plurale.[33] Cionondimeno, su molti profili specie di tipo applicativo, le agenzie governative tendenzialmente confermano approcci standardizzati già condivisi a livello internazionale. Si pensi alle recenti «Linee guida per uno sviluppo sicuro dell'Intelligenza Artificiale», documento promosso dal National Cyber Security Centre del Regno Unito e condiviso a livello internazionale da numerose agenzie.[34]

In definitiva, alla luce del quadro delineato, il cosiddetto effetto Brussels sembra confermare il suo potenziale originario, risultando tutt'altro che affievolito nel contesto regolatorio brasiliano. E anzi l'architettura generale dell'AI Act ripresa nella proposta brasiliana diviene la base normativa su cui «innestare» le ulteriori soluzioni di cui si è detto, anch'esse basate sul modello di protezione dei diritti fondamentali, prima fra tutte quella innovativa sul regime della responsabilità civile. L'analisi mostrerebbe, dunque, una specie di effetto inverso, un «contro effetto Brasilia», perchè è il Brasile a innovare proprio laddove il quadro normativo europeo è rimasto parzialmente incompleto, specie dopo il congelamento della proposta di direttiva sulla responsabilità per danni causati dai sistemi di IA, ricondotta nel discorso pubblico a disaccordi politici.

Se ben esaminata, la comparazione mostrerebbe quindi uno scarto tra l'AI Act, standard normativo originario che resta prevalentemente orientato alla regolazione del mercato e alle esigenze di sicurezza dei prodotti, e il progetto brasiliano, che muovendo dallo standard originario, prospetta finanche ulteriori strumenti di protezione delle persone in relazione agli usi dell'IA. L'efficacia della proposta in discussione, s'intende, se confermata nei contenuti e adottata, sarà poi tutta da valutare in fase applicativa.

In definitiva però, pur consapevoli della necessità da più parti evidenziata di rivedere criticamente la scelta della regolazione sul digitale come strumento di riposizionamento geopolitico, senza un'adeguata valutazione d'impatto della complessità anche attuativa che i numerosi plessi normativi pongono,[35] riteniamo che il dialogo normativo tra UE e Brasile meriti senz'altro di essere studiato con attenzione. In questa complessa fase storica e geopolitica, infatti, esso può risultare senz'altro fecondo, perché può contribuire a rafforzare, esportare e valorizzare un modello regolatorio condiviso[36].

---

[33] In tal senso, M. Pietrangelo, *La dimensione plurale della cybersicurezza: da potere invisibile a processo collaborativo,* in M. Pietrangelo (a cura di), *Lo Stato insicuro. Sicurezza e sorveglianza nella cybersocietà*, sezione monografica della *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2, 2024, 14-24. Volendo, sui profili giuridici della cybersicurezza, A. Simoncini, M. Pietrangelo (a cura di), *Breviario giuridico della cybersicurezza*, Roma, 2025.

[34] UK National Cyber Security Centre (NCSC), *Guidelines for secure AI system development,* 2023. Si tratta di un documento che indica soluzioni per presidiare la sicurezza dei sistemi di AI lungo tutto il ciclo di vita, dalla fase della progettazione e dello sviluppo a quelle di utilizzo e successiva manutenzione.

[35] Vedi P. L. Parcu, M. A. Rossi, *Reconsidering the global dimension in regulating innovation*, in K. Majcher (a cura di), *Charting the digital and technological future of Europe: what priorities for the European Commission in 2024-2029?,* cit.

[36] A proposito di modelli ed effetti della regolazione sugli usi delle applicazioni basate sull'intelligenza artificiale, si segnala qui per completezza la convenzione adottata dal Consiglio d'Europa il 5 settembre 2024 (Consiglio d'Europa, *Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale, i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto (CETS n. 225, Strasburgo, 5 settembre 2024*). Il primo Stato sudamericano che ha aderito alla Convenzione è l'Uruguay. Per un commento sull'atto del Consiglio d'Europa, C. Nardocci, *La seconda svolta del 2024: anche il Consiglio d'Europa decide di regolamentare l'intelligenza artificiale*, in *Biolaw Journal,* 1 Special Issue, 2024, 73-89; Id., *Self-Regulation,*

Abstract. Il contributo analizza l'impatto del cosiddetto «effetto Bruxelles» sulla recente proposta di legge brasiliana n. 2338/2023 in materia di intelligenza artificiale. Attraverso una comparazione con l'AI Act dell'Unione europea, si evidenziano le convergenze strutturali, in particolare nell'adozione di un approccio basato sul rischio, e le principali differenze, tra cui l'introduzione in Brasile di una sezione dedicata alla tutela dei diritti fondamentali e un regime innovativo di responsabilità civile. L'analisi mette in luce come il Brasile si collochi nella scia del modello europeo, pur sperimentando soluzioni originali, in particolare nel bilanciamento tra sviluppo tecnologico e salvaguardia dei diritti. Lo studio si conclude sottolineando la rilevanza del dialogo normativo tra Europa e America Latina quale laboratorio per la *governance* globale dell'intelligenza artificiale.

Abstract. This article examines the influence of the so-called «Brussels Effect» on the recent Brazilian Artificial Intelligence Bill no. 2338/2023. Through a comparative analysis with the EU AI Act, it highlights the structural convergences, especially the adoption of a risk-based approach, as well as the main divergences, such as Brazil's introduction of a specific section on fundamental rights protection and an innovative civil liability regime. The paper shows how Brazil follows the European model while experimenting with original solutions, particularly in balancing technological development with the protection of individual rights. The study concludes by stressing the importance of the regulatory dialogue between Europe and Latin America as a laboratory for the global governance of artificial intelligence.

Parole chiave. Intelligenza artificiale – Effetto Bruxelles – AI Act.

Key words. Artificial intelligence – Brussels effect – AI Act.

Regulation e "contro-regolamentazione". Le nuove tendenze: diritto, diritti e intelligenza artificiale, in *Diritti comparati,* 2025, 1-55.