

Roberto Cavallo Perin

**LA RESPONSABILITÀ
DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE
AL TEMPO DELL'INTELLIGENZA
ARTIFICIALE**

Estratto

LA RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE AL TEMPO DELL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE ¹

SOMMARIO: 1. L'illecito di diritto comune e la non specialità dell'amministrazione pubblica. — 2. La natura giuridica e la configurazione della responsabilità dell'amministrazione pubblica. — 3. L'illecito e la perdita della sanzione. — 4. L'illecito di funzionari e dipendenti nell'ordinamento degli uffici. — 5. La pluralità di sanzioni tra concentrazione dei processi e ragionevole cumulo.

1. *L'illecito di diritto comune e la non specialità dell'amministrazione pubblica.* — Oltre settant'anni or sono, in una monografia dedicata all'illecito degli enti pubblici ², si giungeva alla conclusione che la Costi-

¹ Relazione d'apertura tenuta al Convegno *Le responsabilità per l'illecito degli enti pubblici* (Torino 21-22 marzo 2024) qui pubblicata (con l'aggiunta di note e del par. 2) a ricordo del Prof. Elio Casetta cofondatore della *Rivista*, a oltre cent'anni dalla nascita.

² E. CASSETTA, *L'illecito degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 1953. Cfr. R. ALESSI, *La responsabilità della pubblica Amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1951; R. ALESSI, *La responsabilità della pubblica Amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1951; M. S. GIANNINI, *Svolgimento della dottrina delle responsabilità contabili*, in *Studi in onore di E. Betti*, vol. V, Giuffrè, Milano, 1962, 183 s.; E. CANNADA-BARTOLI, *Illecito (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. XX, Giuffrè, Milano, 1970, 112-127. Sull'illecito amministrativo già Santi ROMANO, *I poteri disciplinari delle pubbliche amministrazioni*, Utet, Torino, 1898, poi in *Scritti minori*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1950, 75 s.; G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, F.lli Bocca, Torino, 1924; ID., *Rapporti fra il diritto amministrativo e il diritto penale*, 1921, poi in *Scritti vari di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1955, 127 ss.; F. BENVENUTI, *Autotutela (dir. amm.)*, in *Enc. del diritto*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959, 537 ss.

ROBERTO CAVALLO PERIN

tuzione definisce norme precettive, immediatamente efficaci nell'ordinamento italiano, anche quando interviene in materia di responsabilità civile dello Stato e degli enti pubblici, ponendo un tratto interpretativo contrario all'opinione dominante dell'epoca, che rivendicava allo *jus civile* una lunga tradizione romanistica³.

Alla Costituzione si assegnava comunemente il ruolo di norma ideale, d'indirizzo o di principio, nel senso allora comunemente inteso che accompagna frequentemente l'avvio dei nuovi ordinamenti giuridici⁴, soprattutto quando pretendano di essere fortemente innovativi, lasciando il compito al legislatore ordinario di darvi attuazione con norme di dettaglio, prima delle quali manca un'efficacia *self-executing*⁵ di norme costituzionali, non a caso denominate anche norme *programmatiche*.

L'illecito degli enti pubblici è un tema che nei decenni a venire assumerà un grande rilievo per la conquistata "risarcibilità degli interessi

³ F. CARNELUTTI, *Il danno e il reato*, Cedam, Padova, 1930; F. ANTOLISEI, *L'offesa e il danno nel reato*, Istituto Italiano d'Arti Grafiche, Bologna, 1930; M. COZZI, *La responsabilità civile per i danni da cose*, Cedam, Padova, 1935; C. MAIORCA, *Problemi della responsabilità civile*, Jovene, Napoli, 1936; G. SCADUTO - D. RUBINO, *Illecito (atto)*, in *Nuovo dig. it.*, vol. VI, Utet, Torino, 1938, 702 ss.; G. PACCHIONI, *Dei delitti e quasi delitti*, Cedam, Padova, 1940; W. CESARINI-SFORZA, *Risarcimento e sanzione (Scritti in onore di Santi Romano)*, vol. I, Cedam, Padova, 1940; E. GIUSIANA, *Il concetto di danno giuridico*, Ambrosiana, Milano, 1944; E. BETTI, *Teoria generale delle obbligazioni*, Giuffrè, Milano, 1953; R. SCOGNAMIGLIO, *Illecito (Diritto vigente)*, in *Noviss. dig. it.*, vol. VIII, Utet, Torino, 1957; C. MAIORCA, *Colpa civile (Teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. VII, Giuffrè, Milano, 1960, 534; P. TRIMARCHI, *Illecito (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, vol. XX, Giuffrè, Milano, 1970; G. VISINTINI, *La responsabilità civile nella giurisprudenza*, Cedam, Padova, 1967; S. PUGLIATTI, *Responsabilità civile*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1968; più di recente cfr. P.G. MONATERI, *La responsabilità civile*, Utet, Torino, 2006; F. GALGANO, *I fatti illeciti*, Cedam, Padova, 2008; M. FORTINO, *I danni ingiusti alla persona*, in *Trattato teorico-pratico di diritto privato*, diretto da G. Alpa e S. Patti, Cedam, Padova, 2009; R. SCOGNAMIGLIO, *Responsabilità civile e danno*, Giappichelli, Torino, 2010; G. ALPA, *La responsabilità civile*, Utet, Torino, 2018, 23 ss., 229 ss..

⁴ Si vedano per tutti: P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica*, Barbera, Firenze, 1951; V. CRISAFULLI, *I principi costituzionali dell'interpretazione ed applicazione delle leggi*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Cedam, Padova, 1940, 633 e s.; per l'art. 32 Cost. come norma programmatica: Corte cost., 21 maggio 1975, n. 112; per l'art. 4 Cost.: R. RICHARD, *Il "diritto al lavoro" come fenomeno giuridico*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, 1949, 55; F. SIRCHIA, *Lavoro (diritto al)*, in *Nov. dig. it.*, vol. IX, Utet, Torino, 1963, 524.

⁵ La questione è ritornata d'attualità — per così dire *a contrario* — con l'affermarsi del diritto dell'Unione europea, che ha considerato immediatamente applicabili le direttive europee ove siano sufficientemente precise e oltre i termini per la recezione, su cui si veda — oltre al caso Francovich (C.G.U.E., 19 novembre 1991, cause riunite C6/90 e C-9/90) e alle sentenze italiane Corte cost. n. 170/84; Corte cost. n. 113/85 e n. 39/89; Corte cost. n. 64/90 e n. 168/91 — da ultimo: N. ZANON, *Ancora in tema di doppia pregiudizialità*, in *Giornate di studio Identità nazionale degli Stati membri* (Roma, Palazzo della Consulta, 5 settembre 2022), https://cortecostituzionale.it/jsp/consulta/convegni/5_sett_2022/Giornata-Studio-Zanon.pdf, pag. 13 e s.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E INTELLIGENZA ARTIFICIALE

legittimi” (Cass. s.u. 500/1999) ⁶, un profilo che non era ancora portante nell’immediato dopoguerra, ma che la successiva opinione dominante pare riaffermare come riflessione aperta dalla cennata monografia sull’illecito. Molti anni più tardi lo stesso autore opta per la via della “risarcibilità delle posizioni soggettive costituzionalmente rilevanti” non volendo riferirsi — se ho ben compreso — agli enunciati costituzionali più evidenti dal punto di vista processuale (artt. 24, 103, 113, Cost.), quanto a quelli che in Parte I della Costituzione sono normalmente considerati per la protezione che assicurano ai diritti soggettivi, dimenticando che non pochi enunciati (artt. 41, 42, 43, Cost.) segnano al contempo la protezione dei relativi interessi legittimi.

La Costituzione assume rilievo dunque nella definizione delle posizioni giuridiche soggettive di rilevanza costituzionale, ma non tanto per le norme processuali ivi contenute (art. 24, 102, 103, 113, Cost.), né per una interpretazione prevalentemente processuale dell’interesse legittimo, ma per quella sostanziale che poi è prevalsa, che avvicina Elio Casetta a Leopoldo Mazzaroli ⁷ (di cui era grande amico), più che alle ricostruzioni del maestro di quest’ultimo (Enrico Guicciardi) ⁸.

Una prospettiva di risarcibilità dei danni causati dalla pubblica amministrazione — in particolare da “commessi o dipendenti” della medesima — che pare forse giunta a compimento nei termini in cui la stessa fu a suo tempo proposta, per ragioni su cui ci si vuole ora soffermare.

2. *La natura giuridica e la configurazione della responsabilità dell’amministrazione pubblica.* — La disciplina civilistica, secondo la quale chi

⁶ Per la ricostruzione della vicenda: A. ROMANO, *Sulla pretesa risarcibilità degli interessi legittimi: se sono risarcibili sono diritti soggettivi*, in *Dir. amm.*, 1998, 1 e s.; ID., *Sono risarcibili: ma perché devono essere interessi legittimi?*, in *Foro it.* 1999, III, 3222; F. G. SCOCA, *L’interesse legittimo, Storia e teoria*, Giappichelli, Torino, 2017, 341 e s.; A. DI MAJO, *Il risarcimento degli interessi non più solo legittimi*; in *Giornale di diritto amministrativo*, 1999, 843; S. CASSESE, *Verso la piena giurisdizione del giudice amministrativo: il nuovo corso della giustizia amministrativa italiana*; in *Giustizia civile*, 1999, I, 2261 e ss.; L. TORCHIA, *La risarcibilità degli interessi legittimi: dalla foresta pietrificata al bosco di Birnam*; in *Gior. di dir. amm.*, 1999, IX, 1067 e s.

⁷ L. MAZZAROLI, *Ancora qualche riflessione in tema di interesse legittimo dopo l’emanazione del codice del processo amministrativo (a margine di un pluriennale, ma non esaurito, proficuo dialogo con Alberto Romano)*, in *Studi onore di Alberto Romano*, vol. I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, 543.

⁸ E. GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, 3 ed., Cedam, Padova, 1954; ID., *Concetti tradizionali e principi costruttivi della giustizia amministrativa* (1937); *Interesse personale, diretto e attuale* (1961); *Diritto, interesse e doppia tutela* (1951); *Norme di relazione e di azione* (1951); *Risarcibilità degli interessi legittimi* (1963); tutti poi in *Studi di giustizia*, Utet, Torino, 1967.

reca un danno ingiusto è tenuto al risarcimento del medesimo, è accolta in Costituzione incidentalmente, con l'estensione allo Stato e agli enti pubblici della *responsabilità civile* di funzionari e dipendenti pubblici per gli atti da questi compiuti in violazione di diritti (art. 28, seconda proposizione, Cost.). Si tratta di una posizione di rilievo nella tutela dei diritti (titolo I di parte I), che in Costituzione non trova eguali per gli individui che si vedano lesi da organizzazioni "private", poiché la relativa tutela dipende dai limiti della disciplina posta a tutela del consumatore di derivazione europea, che risponde a principi di tutt'altra natura giuridica⁹.

Fuori dalla responsabilità diretta di funzionari e dipendenti pubblici, non si ritiene che la Costituzione abbia posto norme generali che differenzino la responsabilità dell'amministrazione pubblica sicché — si è detto — la stessa è quella definita dal generale paradigma che distingue tra responsabilità extracontrattuale (o aquiliana: artt. 2043 e s., cod. civ.) e quella da inadempimento (artt. 1218 e s., cod. civ.), in quest'ultima a prescindere dalla fonte dell'obbligazione (che non è solo contrattuale: art. 1173, cod. civ.). Una dicotomia da cui — come è noto — si è in parte e variamente inteso differenziare la responsabilità precontrattuale anche della pubblica amministrazione (art. 1337, cod. civ.)¹⁰.

Le questioni sorgono non appena l'analisi dalla natura giuridica scende al dettaglio degli elementi costitutivi della responsabilità, in particolare ove il comportamento *contra jus* sia essenzialmente determinato dall'annullabilità di un provvedimento amministrativo autoritativo, per il quale si è talora dubitato che debba essere ulteriormente comprovato l'elemento soggettivo dell'illecito¹¹.

Affermata la risarcibilità del danno per lesione dell'interesse legit-

⁹ Sulla tutela del consumatore da ultimi e per tutti: A. WIEWIÓROWSKA et al, *Contribution to Growth: Legal Aspects of Protecting European Consumers*, pubblicato per la Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, del Parlamento europeo, Lussemburgo, 2019; i riferimenti in *Il diritto dei consumatori*, a cura di G. Cassano, M. Dona, R. Torino, Giuffrè, Milano, 2021; S. PAGLIANTINI, *Il consumatore frastagliato*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021, 33 e s.; S. MIRATE, *La tutela del cittadino utente consumatore: profili pubblicistici*, in *Resp. civ. e prev.*, 2020, 40 e s.

¹⁰ Per tutti G. M. RACCA, *La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione tra autonomia e correttezza*, Jovene, Napoli, 2000; da ultimo: F. G. SCOCA, *L'interesse legittimo*, Storia e teoria, Giappichelli, Torino, 2017; Cons. Stato, ad. pl., 5 settembre 2005, n. 6; Cons. Stato, ad. plen., 4 maggio 2018, n. 5.

¹¹ Cfr. *ex multis* Cons. Stato, Sez. IV, 31 gennaio 2012, n. 483, ove si afferma che — fermo il carattere aquiliano della citata responsabilità — l'illegittimità del provvedimento amministrativo rappresenta solo uno degli indici presuntivi della colpevolezza, unitamente ad altri (chiarezza della normativa, semplicità del fatto, pacifica questione esaminata, bassa

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E INTELLIGENZA ARTIFICIALE

timo, la relativa tutela giurisdizione può ricevere protezione avanti al suo giudice naturale (art. 24, 25, 103, co. 1^o, Cost.)¹² fissando così la pregiudiziale qualificazione extracontrattuale della responsabilità della P.A. (art. 2043, cod. civ.), anche se conseguente all'annullabilità di un atto amministrativo, secondo i criteri limitativi della consequenzialità immediata e diretta del danno (art. 2056, cod. civ.), nonché dell'evitabilità del medesimo secondo l'ordinaria diligenza (artt. 1223 e 1227, cod. civ.).

Maggiori problemi sorgono quando la responsabilità derivi da un comportamento della pubblica amministrazione posto in essere contestualmente e in occasione dell'esercizio di poteri che non sono diretta causa del danno¹³, ma da cui derivi la violazione dell'obbligo di comportarsi secondo buona fede e correttezza (artt. 1337 e 1375, cod. civ.; art. 1, co. 2-bis, l. n. 241 del 1990 cit.; art. 5, d.lgs. n. 36/2023)¹⁴.

Sia che si tratti di violazioni di aspettative giuridicamente protette, o come appare preferibile di violazione degli obblighi di protezione¹⁵, la logica e la conseguente prospettazione della responsabilità civile, come illecito aquiliano per violazione d'interessi legittimi, riapre la questione di una giurisdizione del

discrezionalità). Accertata l'illegittimità spetta alla PA provare l'assenza di colpa, mediante gli estremi del c.d. errore scusabile, o per l'inesigibilità di una condotta alternativa lecita.

¹² Per la ricostruzione ex art. 2043 e s. cod. civ. — oltre a Cass. civ., Sez. Unite, 22 luglio 1999, n. 500; Cons. Stato, ad. plen., 23 aprile 2021, n. 7; più di recente cfr. Cons. Stato, Sez. V, 16 febbraio 2024, n. 1581; già Cons. Stato, Sez. IV, 6 luglio 2004, n. 5012; Sez. VI, 23 giugno 2006, n. 3981; Cons. Stato, Sez. V, 20 ottobre 2008, n. 5124; Sez. IV, 29 luglio 2008, n. 3723; Cons. Stato, Sez. VI, 19 giugno 2008, n. 3059; Cons. Stato, Sez. VI, 21 maggio 2014, n. 2610; Cons. Stato, Sez. V, 10 febbraio 2015, n. 675; Cons. Stato, Sez. VI, 2 gennaio 2018, n. 12.

¹³ Per la legittimità della revoca dell'aggiudicazione di gara per mancanza di somme occorrenti alla stipula e all'esecuzione del contratto, salva la violazione del dovere di collaborazione e buona fede gravante per omessa vigilanza sull'amministrazione sugli impegni economici assunti quando era stata avviata la procedura di evidenza pubblica: cfr. Cons. Stato, ad. plen., 5 settembre 2005, n. 6, che configura una *responsabilità precontrattuale della p.a. per il mancato rispetto delle norme di correttezza di cui all'art. 1337 c.c. prescritte dal diritto comune*; Cons. Stato, ad. plen., 4 maggio 2018, n. 5 sulla correttezza e buona fede che sussiste anche prima e a prescindere dall'aggiudicazione.

¹⁴ Sulla sussunzione della responsabilità precontrattuale della P.A. nel paradigma della responsabilità contrattuale si veda per tutte Cass. civ., Sez. I, 12 luglio 2016, n. 14188.

¹⁵ Sugli obblighi di protezione C. CASTRONOVO, *L'obbligazione senza prestazione ai confini tra contratto e torto*, in AA.VV. *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1995, 147 ss.; ID., *Tra contratto e torto l'obbligazione senza prestazione*, in *La nuova responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 1997, 443 e 444; critici: E. BETTI, *Teoria generale delle obbligazioni*, Giuffrè, Milano, 1953, 96 s.; BENATTI, *Osservazioni in tema di "doveri di protezione"*, in *Riv. trim. dir. proc.*, 1960, 1342 ss. Si riprende il pensiero di G.M. RACCA, *La responsabilità precontrattuale*, cit.; poi cf. Corte Cost., 16 luglio 2024, n. 132; F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in *Federalismi.it*, 2024, 122 e s.

giudice ordinario ove un atto autoritativo manchi¹⁶ o l'annullabilità dell'atto amministrativo sia solo la circostanza e non direttamente la causa del danno risarcibile, non tanto perché tale ricostruzione sia teoricamente inevitabile, ma perché una volta assunta la via maestra della lesione dell'interesse legittimo appare più difficile — in difetto di quella lesione — eccepire sul un diverso riparto di giurisdizione in punto¹⁷.

Più precisamente si tratta di atti amministrativi che sono accompagnati o contornati da meri comportamenti (risponditore automatico polisenso, errate precisazioni, orario di sportello inesatto, ecc.) la cui sommatoria nel caso concreto definisce un'azione amministrativa che è nel suo complesso lesiva e perciò risarcibile, ove il comportamento — sia esso atto o fatto — assume una propria rilevanza giuridica come causa di responsabilità (art. 1, co. 2-*bis*, l. n. 241 del 1990, cit.), unitamente o indipendentemente dalla invalidità dell'atto amministrativo che chiude il procedimento.

1064

La lesione — dell'aspettativa o degli obblighi di protezione — si configura infatti non solo nel caso di un atto legittimo (es. di revoca dell'aggiudicazione per carenza di fondi), ma anche in caso di atto illegittimo seppur favorevole al destinatario, poi annullato in sede giurisdizionale o in autotutela, ove l'amministrazione leda l'affidamento¹⁸ (incolpevole) del destinatario sulla (apparente) legittimità del provvedimento (in realtà illegittimo) poi annullato.

Non di lesione della *spettanza* di un bene della vita — la cui infondatezza è dimostrata dal legittimo annullamento del provvedimento favorevole — ma della lesione di un affidamento ragionevole, che varia inevitabilmente ove si tratti di un individuo o di un professionista organizzato, o della violazione degli obblighi di protezione (art. 97, Cost.; art. 1, co. 2-*bis*, l. n. 241 del 1990, cit.) che è agevole correlare a un diritto soggettivo della personalità (art. 13, Cost.) alla correttezza e buona fede nelle relazioni tra amministrazione e cittadino¹⁹.

¹⁶ Cass., 28 aprile 2020 n. 8236; cfr. Corte cost. n. 204/2004.

¹⁷ Per un tentativo di configurare l'interesse legittimo come categoria di teoria generale, da ultimo: F. G. SCOCA, *op. loc. cit.*

¹⁸ Sui presupposti della tutela risarcitoria dell'affidamento ingenerato nel destinatario di un provvedimento favorevole, poi annullato in sede giurisdizionale o in autotutela cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 29 novembre 2021, n. 19; in senso conforme, ad. plen., 29 novembre 2021, n. 20; ad. plen., 29 novembre 2021, n. 21.

¹⁹ La questione non è nuova, si veda per i limiti generali ai poteri pubblici di prudenza, diligenza, perizia: già Cass., Sez. Unite, 12 luglio 1961, n. 1675, Cons. Stato, Sez. III, 21 gennaio

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E INTELLIGENZA ARTIFICIALE

La questione assume rilievo non solo — come è ormai evidente — nei casi di responsabilità precontrattuale²⁰, ma anche di erogazione di servizi pubblici²¹ ove i poteri di gestione sono accompagnati e consustanzianti dai comportamenti che dei primi sono non solo esecuzione ma vera e propria interpretazione.

In tali contesti è il principio di concentrazione dei processi — come articolazione del giusto processo — a richiedere un'unica trattazione delle questioni di responsabilità avanti al giudice naturale degli interessi legittimi, anche ove si tratti di disporre del risarcimento degli obblighi di correttezza e buona fede, leggendo l'assegnazione della tutela risarcitoria in tali casi come giurisdizione esclusiva, che si definisce in ragione della principale tutela giurisdizionale degli interessi legittimi (art. 30, c.p.a.)²².

Il fondamento della responsabilità della pubblica amministrazione come violazione degli obblighi di correttezza e buona fede nei rapporti tra amministrazione e cittadino consente di affrontare con maggiore serenità la questione della rilevanza dell'elemento soggettivo nella definizione della responsabilità medesima, considerando normale che a fronte di un principio di prova del danneggiato, sia l'amministrazione a doversi liberare provando che il fatto non sia ad essa imputabile (art. 1218, cod. civ.), non tacciando di eresia quelle ulteriori ricostruzioni che — oltre al danno e al nesso di consequenzialità — affermano la responsabilità dell'amministrazione pubblica unicamente per avere violato le norme che regolano la scelta del contraente²³.

1065

3. *L'illecito e la perdita della sanzione.* — Il termine “illecito”

2013, n. 339; in materia di poteri d'ordinanza di necessità e urgenza: Cass., Sez. Unite, 7 ottobre, n. 2884; Cass. civ., sez. I, 14 novembre 1975, n. 3833 in particolare § 37 e 38 ove afferma che il rimedio del risarcimento del danno è per il diritto dell'Unione europea è “strumento di ultimo grado”.

²⁰ Per tutti G.M. RACCA, *La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione tra autonomia e correttezza*, cit.; Cons. Stato, ad. plen., 4 maggio 2018, n. 5.

²¹ Corte cost. n. 178/2022 per un caso in materia di servizi pubblici.

²² Sia che si giunga in via di un'interpretazione adeguatrice al principio del giusto procedimento, sia per via di rettifica normativa del Codice del processo amministrativo, che tuttavia impone una profonda rilettura di Corte cost. n. 204 del 2004.

²³ Oltre alla famosa C.G.U.E., 30 settembre 2010, C-314/09 che nega ogni rilevanza all'elemento soggettivo, si cfr. da ultimo C.G.U.E. 6 giugno 2024, C-547/22; nonché C.G.U.E. 14 ottobre 2004, C-275-03, che dichiara non conforme al diritto Ue la disciplina portoghese che impone a chi agisce in giudizio la prova del dolo o della colpa. Da ultimo e con tratto ricostruttivo Corte Cost., 16 luglio 2024, n. 132, su cui F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in *Federalismi.it*, 2024, 122 e s.

ROBERTO CAVALLO PERIN

assume significati differenti nella scienza giuridica, essendo talora ricondotto — seppure impropriamente — a una responsabilità penale della pubblica amministrazione²⁴, ma con maggior rigore è riferito agli illeciti commessi da persone fisiche o giuridiche o da pubbliche amministrazioni, il cui comportamento possa determinare l'irrogazione di una sanzione civile, amministrativa o penale (arg. ex art. 28, Cost.).

Se per l'illecito civile la citata monografia del '53²⁵ ha segnato la definitiva soggezione della responsabilità della pubblica amministrazione al diritto comune, secondo un'interpretazione che l'ha resa compatibile con una diretta responsabilità di coloro che materialmente vi hanno dato causa (art. 28, Cost.), occorre riconoscere che appaiono oggi affievolite molte delle ragioni profonde di quella giurisprudenza degli interessi, meglio dello scopo nel diritto²⁶, che l'hanno in questi decenni sospinta, imponendo oggi di riconsiderare ulteriori profili che si sono venuti affermando con una uguale forza innovativa.

L'argomento non è un patrimonio culturale dei soli giuristi²⁷, men che mai di diritto amministrativo, poiché occorre riconoscere che da tempo non è più vero che a pagare il danno sia il patrimonio di chi l'abbia causato²⁸, in ragione di analisi che da oltre trent'anni ci provengono dagli USA e che

1066

²⁴ Per la responsabilità c.d. "da reato" degli enti (d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231) cfr. tra gli altri, S. DI PINTO, *La responsabilità amministrativa da reato degli enti: profili penali sostanziali e ricadute sul piano civilistico*, Giappichelli, Torino, 2003.

²⁵ E. CASETTA, *L'illecito degli enti pubblici*, 1953, cit.

²⁶ R. VON JHERING, *Lo scopo del diritto*, tr. it. M.G. Losano, I ed, Einaudi, Torino, 1972; cfr. P. HECK, *Begriffsbildung und Interessenjurisprudenz*, Heck, Tübingen, 1932; F. BELVISI, *Dalla giurisprudenza dei concetti alla giurisprudenza degli interessi*, Giappichelli, Torino, 2010.

²⁷ Per tutti H. JÓNAS, *Das prinzip Verantwortung*, 1979, tr. it. *Il principio responsabilità, Un'etica per la civiltà tecnologica*, Einaudi, Torino, 2009, 91 e s., 108 e s., 116-118, 121, 129-133, 135 e s.

²⁸ Sulle configurazioni di un tempo: G. BRUNETTI, *Il delitto civile*, Bernardo Seeber, Firenze, 1906; G. CESAREO CONSOLO, *Trattato sul risarcimento del danno*, Utet, Torino, 1908; F. CARNELUTTI, *Sulla distinzione tra colpa contrattuale e colpa extracontrattuale*, in *Riv. dir. comm.*, 1912, II, pp. 745 ss.; G. VENEZIAN, *Danno e risarcimento fuori dei contratti*, in *Studi sulle obbligazioni*, vol. I, Athenaeum, Roma, 1919; più di recente A. DE CUPIS, *Il danno - Teoria generale della responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 1966; ID., *I diritti della personalità*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da A. Cicu e F. Messineo, vol. IV, t. 1, Giuffrè, Milano, 1959; M. COMPORI, *Esposizione al pericolo e responsabilità civile*, Morano, Napoli, 1965; F. D. BUSNELLI, *La lesione del credito da parte di terzi*, Giuffrè, Milano, 1964; T. BRASIELLO, *I limiti della responsabilità per danni*, Giuffrè, Milano, 1959; G. CATTANEO, *La responsabilità del professionista*, Giuffrè, Milano, 1958; ID., *Il concorso di colpa del danneggiato*, in *Riv. dir. civ.*, 1966, I, pp. 460 ss.; E. ALTAVILLA, *La colpa*, Utet, Torino, 1957; A. FEDELE, *Il problema della responsabilità del terzo per pregiudizio del credito*, Giuffrè, Milano, 1954; P. SCHLESINGER, *La "ingiustizia" del danno nell'illecito civile*, in *Jus*, 1960, 336 ss.; S. RODOTÀ, *Il problema della responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 1964.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E INTELLIGENZA ARTIFICIALE

sono state già state ampiamente considerate per il nostro ordinamento ²⁹, distinguendo nell'evoluzione le differenti funzioni della disciplina sull'illecito civile ³⁰, tra cui appare oggi largamente prevalente quella risarcitoria-redistributiva tra tutti, o tra coloro che tra questi assumono dei rischi, o forse tra coloro che più semplicemente fruiscono di vantaggi (es. automobilisti), soprattutto ove si tratti di un'attività d'impresa, in genere di un'organizzazione a carattere professionale.

L'assicurazione moderna — che grazie al calcolo attuariale superò la scommessa ³¹ — potrebbe trovare nuovo impulso dall'accresciuta conoscenza (di assicurati e assicuratori) sui caratteri dei comportamenti umani (profilazione), che l'intelligenza artificiale ora consente di conoscere in modo minuzioso ³², anche più largamente da ciò che in questi anni le carte di credito hanno consentito sulla propensione delle persone ai consumi di beni e servizi.

²⁹ P. TRIMARCHI, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Giuffrè, Milano, 1961; ID., *Causalità e danno*, Giuffrè, Milano, 1967; ID., *La responsabilità civile: atti illeciti, rischio, danno*, 3 ed., Giuffrè, Milano, 2021, 23 e s.; G. ALPA, *Responsabilità dell'impresa e tutela del consumatore*, Giuffrè, Milano, 1975; P. G. MONATERI, *La responsabilità civile*, in *Trattato di diritto civile*, diretto da R. Sacco, Utet, Torino, 1998.

³⁰ Per tutti già R. ROVELLI, *La responsabilità civile da fatto illecito*, Utet, Torino, 1964; poi esattamente: G. ALPA, *La responsabilità civile nelle codificazioni dell'ottocento: la colpa e le direttive del "laissez faire"*, in *Resp. civ.*, 1974, 3 ss.; G. ALPA, F. PULITINI, S. RODOTÀ F. ROMANI, *Interpretazione giuridica e analisi economica*, Giuffrè, Milano, 1982; G. ALPA, *Interpretazione economica del diritto (Economic analysis of law)*, in *Noviss. dig. it.*, Appendice, IV, Utet, Torino, 1983, 315 s.; P. G. MONATERI, *Risultati e regole. Un'analisi giuridica dell'analisi economica*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1995, 605 s.; ID., *La responsabilità civile*, in *Trattato di diritto civile*, diretto da R. Sacco, Utet, Torino, 1998; V. ROPPO, *Il contratto del duemila*, Giappichelli, Torino, 2011, 65 s.; A. M. GAROFALO, *Interesse legittimo e obbligazione senza prestazione: il rapporto giuridico di affidamento tra rimedi specifici e risarcitori*, in *Resp. civ. prev.*, 2021, 1257 ss.; P. G. MONATERI, D. GIANTI, L. SILIQUINI CINELLI, *Danno e risarcimento*, in *Trattato sulla responsabilità* a cura di P. G. Monateri, Giappichelli, Torino, 2013; G. ALPA, *I principi generali*, in *Trattato di diritto civile*, a cura di G. Iudica e P. Zatti, 3 ed., Giuffrè, Milano, 2023, 768 e s.

³¹ A. DE MOIVRE, *The doctrine of chances; or a method of calculating the probability of events in play*, 3 ed., Printed for A. Millar, Londra, 1756; Cfr. G. GENTILE, *Danno alla persona*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962, 634 ss., sull'utilità del calcolo attuariale come « metodo razionale per la valutazione del danno alla persona ».

³² Cfr. E. BATTELLI, *Le nuove frontiere dell'automatizzazione contrattuale tra codici algoritmici e big data: gli smart contracts in ambito assicurativo, bancario e finanziario*, in *Giust. civ.*, 2020, IV, spec. 708 e s.; G. D'IPPOLITO, E. M. INCUITTI, *I processi decisionali interamente automatizzati nel settore assicurativo*, in *Rivista di diritto dell'impresa*, 2019, III, 735-752; D. PORRINI, *Big data, personalizzazione delle polizze ed effetti nel mercato assicurativo*, in *Informazione e big data tra innovazione e concorrenza*, a cura di V. Falce, G. Ghidini, G. Oliveri, Giuffrè, Milano, 2017, 319 e s.; *Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti norme di diritto civile sulla robotica*, punti 57-58; sui sistemi di assicurativi: Corte Cost., 16 luglio 2024, n. 132, § 6.4. e 11.1.

Con l'intelligenza artificiale è ormai possibile conoscere³³ — luogo per luogo (es. assicurazione responsabilità civile auto), per tipo d'attività, per ogni capacità professionale che si voglia esercitare — gli elementi causali che hanno in diversa percentuale determinato un certo evento, considerando non solo i casi che hanno recato danni, ma in via predittiva i comportamenti che sono di pericolo, calcolando il relativo livello di rischio che anche l'amministrazione pubblica è tenuta a valutare e gestire al fine di evitare il danno³⁴.

È possibile che s'impongano valori tabellari di risarcimento per standard d'attività (clausola penale), anche indicando valori di massimo risarcimento per quelle attività che sono ancora da ritenersi in qualche modo sperimentali³⁵. Assume perciò interesse la rilevazione degli standard di comportamento della pubblica amministrazione, in particolare dei suoi funzionari e dipendenti, con valutazione dei rischi e dei modelli assicurativi conseguenti atti a ripartire i valori di danno tra una molteplicità di soggetti.

Il risarcimento dei danni da illecito civile manterrebbe l'effetto giuridico tradizionale di una reintegrazione del patrimonio del danneggiato per tutte le attività che ragionevolmente seguono uno standard per tipo di comportamenti, nei limiti prestabiliti dall'intelligenza artificiale in

1068

³³ G. M. RACCA, *Trasformazioni e innovazioni digitali nella riforma dei contratti pubblici*, in *Dir. amm.*, 2023, 723 e s., spec. 738 e s.

³⁴ D. M. Salute, MEF, M. Imprese e made in Italy, 15 dicembre 2023, in G.U., 1 marzo 2024, su responsabilità medica.; cfr. G. COMMANDÉ, *Intelligenza artificiale e responsabilità tra liability e accountability. Il carattere trasformativo dell'IA e il problema della responsabilità*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2019, I, spec. 171 e s. per il ruolo di programmatori e produttori nella definizione del rischio accettabile del prodotto di AI pur tenendo conto del loro carattere trasformativo e adattivo al contesto.

³⁵ Corte Cost., 16 luglio 2024, n. 132. Si pensi ad es. all'aviazione (su cui già: S. CACOPARDO, *Navigazione aerea*, in *Noviss. dig. it.*, Utet, Torino, 1957, 108-116) disciplinata da fonti sovranazionali (Regolamento (CE) n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo) e trattati internazionali (Convenzioni di Varsavia del 1929 e di Montreal del 1999) che distinguono tra danno alle merci, per con limiti quantitativi alla risarcibilità dei danni (già previsti dall'art. 423 del codice italiano della navigazione), mentre progressivamente si superano le restrizioni alla responsabilità del vettore aereo per danni alla persona con sistemi di redistribuzione assicurativa del danno *ex ante* fra una platea più o meno ampia di persone che non hanno causato il danno ma che a tale rischio sono esposte e perciò indotte al pagamento — in anticipo rispetto alla commissione dell'illecito — di una somma corrispondente alla propria classe di rischio, scindendo totalmente la riparazione del danno-conseguenza da colui che lo ha realizzato. Sulle tipologie di responsabilità derivanti da velivoli autonomi: A. ALBANESE, *Mobilità del futuro e funzione preventiva della responsabilità civile*, in *Europa e diritto privato*, 2023, 439-450; per veicoli senza conducente: P. DE GIOIA CARABELLESE, C. DELLA GIUSTINA, *Il futuro ruolo dell'assicuratore nei rischi legali dei veicoli automatici*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2023, IV, spec. 1248 s.; da ultimo G. ALPA, *La responsabilità civile*, Utet, Torino, 2018, 23 s.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E INTELLIGENZA ARTIFICIALE

una determinata area e in un certo tempo (rilevazione statistica con correttivi), oltre i quali il danneggiato ha accettato parte del rischio esponendosi al relativo danno.

Non altrettanto è a dirsi per l'effetto restitutorio o sanzionatorio sul danneggiante, il quale verrebbe per gran parte liberato (effetto assicurativo) con il pagamento della quota che corrisponde alla sua classe di rischio, che egli abbia o non abbia compiuto l'illecito, pagando così in certo qual modo (pro quota) i danni realmente causati da altri ³⁶.

4. *L'illecito di funzionari e dipendenti nell'ordinamento degli uffici.* — Le conseguenze dell'illecito sono divenute l'oggetto di un'attività professionale organizzata, non solo dell'impresa d'assicurazione, ma anche della pubblica amministrazione che si trovi a gestire l'organizzazione pubblica ³⁷, tra cui l'organizzazione dei rischi e la relativa prevenzione ³⁸, giovando della conoscenza fornita dall'intelligenza artificiale sui comportamenti dei propri funzionari e dipendenti (artt. 2049, cod. civ.; 28, Cost.), comparati con quelli medi di milioni di persone che svolgono la stessa attività. La necessità di una gestione del rischio reca con sé la soluzione di eleggere, predire e gestire, la possibilità di soluzioni stan-

1069

³⁶ Cfr. R. SCOTTI, *La responsabilità civile dei danni cagionati da sistemi di intelligenza artificiale in ambito sanitario*, in *Giust. civ.*, 2024, I, spec. 179 s.; U. RUFFOLO, *Per i fondamenti di un diritto della robotica*, in *Intelligenza artificiale e responsabilità*, a cura di U. Ruffolo, Giuffrè, Milano, 2017, 15 e s.; A. BERTOLINI, *La responsabilità civile derivante dall'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale: il quadro europeo*, in *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, a cura di M. Biasi, Giuffrè, Milano, 2024, spec. 55 e s.

³⁷ A. DE VALLES, *Teoria giuridica dell'organizzazione amministrativa*, vol. II, Cedam, Padova, 1931-1936; F. BENVENUTI, *L'organizzazione impropria della p.a.*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, pp. 969-992; P. VIRGA, *L'organizzazione amministrativa*, Edizioni Universitarie, Palermo, 1958; N. PICELLA, *L'organizzazione dell'amministrazione centrale dall'unità d'Italia ad oggi*, in *Amm. civ.*, 1961, II, 129-144; G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Edizioni Comunità, Milano, 1964; N. SAIITA, *Premesse per uno studio delle norme d'organizzazione*, Giuffrè, Milano, 1965; L. ELIA, *Problemi costituzionali dell'amministrazione centrale*, Giuffrè, Milano, 1966; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, pt. I, Cedam, Padova, 1968; A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Cedam, Padova, 1970; G. GUARINO, *L'organizzazione pubblica*, pt. I, Giuffrè, Milano, 1977; C. E. GALLO, *Osservazioni sul coordinamento amministrativo*, in *Foro amm.*, 1977, I, 1643-65; *amplius*: R. CAVALLO PERIN, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e l'integrazione europea*, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, a cura di L. Ferrara e D. Sorace, vol. I, University Press, Firenze, 2016, pp. 3-36.

³⁸ In tema cfr. F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, Milano, 2005, *passim*; di recente: F. LAUS, *L'amministrazione del rischio: tra regolazione e procedimento, principio di precauzione e approccio multidimensionale*, Cedam, Padova, 2023.

dard, cui fare seguire i correttivi organizzativi che tra i comportamenti escludano i peggiori e favoriscano i migliori.

È ora il collegamento tra organizzazione e responsabilità ad assumere particolare interesse e che trova da tempo riscontro nella nostra Costituzione, a partire dall'enunciazione che correla l'assegnazione delle competenze tra organi ed enti della Repubblica, non solo in base al principio di sussidiarietà e differenziazione, ma — per ciò che è qui di interesse — in forza del principio di adeguatezza (art. 118, co. 1°, Cost.), che equivale alla capacità degli elementi costitutivi dell'organizzazione pubblica (beni, finanza, età e professionalità del personale, ecc.) a ricevere l'assegnazione delle funzioni amministrative medesime³⁹.

Si tratta di un principio che è completato dall'imparzialità⁴⁰ e dal buon andamento⁴¹, ma si dimentica spesso che ha una stretta relazione soprattutto con la *riserva di norma di settore* che la Costituzione pone in materia, secondo la quale spetta all'ordinamento degli uffici di organi e enti costitutivi della Repubblica (117, co. 6°, Cost.), determinare sia le sfere di competenza e le attribuzioni, sia per l'effetto “*le responsabilità proprie dei funzionari*” (art. 97, co. 3°, Cost.), elevando — anche in ambito pubblico — le scelte d'organizzazione a fonte di determinazione degli standard di azione nell'erogazione di servizi e nell'esercizio delle funzioni, la cui violazione irragionevole definisce le responsabilità dei funzionari (art. 28, Cost.).

Se l'analisi dell'intelligenza artificiale e la conseguente gestione dei rischi in sede organizzativa, unitamente ad una nuova ideazione a essa correlata del sistema assicurativo (es. responsabilità medica), è soluzione

³⁹ *Amplius*: R. CAVALLO PERIN, *La capacità tecnico professionale degli enti pubblici tra principio di adeguatezza e differenziazione*, in *Ragionando di diritto delle pubbliche amministrazioni*, a cura di S. Torricelli, ESI, Napoli, 2020, 265-270; cfr. G. M. RACCA, *Trasformazioni e innovazioni digitali nella riforma dei contratti pubblici*, in *Dir. amm.*, 2023, 723 e s., spec. 738 e s.

⁴⁰ Corte conti, sez. I giurisd. app., 22 aprile 2022, n. 208; Corte conti, sez. II giurisd. app., 23 novembre 2023, n. 360; Corte conti, sez. II giurisd. app., 30 dicembre 2021, n. 462; Corte conti, sez. giurisd. app. Sicilia, 31 agosto 2021, n. 145; Corte conti, sez. II giurisd. app., 23 dicembre 2020, n. 308. *Contra*: Corte conti, sez. II giurisd. app., 15 dicembre 2020, n. 298.

⁴¹ Cass. civ., Sez. Unite, 12 ottobre 2020, n. 21992; Corte conti, sez. II giur. app., 24 maggio 2024, n. 155; Corte conti, sez. II giurisd. app., 23 novembre 2023, n. 360; Corte conti, sez. I giur. app., 22 aprile 2022, n. 208; Corte conti, sez. II giurisd. app., 30 dicembre 2021, n. 462; Corte conti, sez. II giur. app., 29 aprile 2021, n. 124; Corte conti, sez. giurisd. app. Sicilia, 31 agosto 2021, n. 145. *Contra*: Corte conti, sez. III giur. app., 24 giugno 2024, n. 183; Corte conti, sez. giurisd. app. Sicilia, 24 luglio 2024, n. 85; Corte conti, sez. II giur. app., 15 dicembre 2020, n. 298.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E INTELLIGENZA ARTIFICIALE

che si va affermando⁴², di interesse è verificarne gli effetti giuridici ordinamentali.

A diritto vigente (art. 1900, cod. civ.) resterebbe a carico del danneggiante il risarcimento dei comportamenti dolosi, ma anche per scelta d'amministrazione i casi di colpa grave⁴³ che gli algoritmi abbiano evidenziato come disdicevoli o inaccettabili in ragione di determinati luoghi, attività e personale addetto.

In ogni altro caso il sistema assicurativo e di prevenzione dei rischi lascerebbe l'azione di contrasto dell'ordinamento ad altri tipi di sanzione, a cominciare dall'indicazione di sanzioni amministrative pecuniarie per giungere sino al trattamento disciplinare dell'illecito (art. 54, co. 2°, Cost.), che per principio costituzionale *self-executing* l'offeso dovrebbe poter esercitare direttamente avanti alla commissione disciplinare, se non altro come accusa complementare a quella prevalente d'ufficio (art. 28, Cost.)⁴⁴.

5. *La pluralità di sanzioni tra concentrazione dei processi e ragionevole cumulo.* — Non solo nell'organizzazione pubblica i comportamenti illeciti sono da tempo oggetto di sanzioni penali oltreché di sanzioni amministrative, sia pecuniarie sia ripristinatorie⁴⁵.

Così è nell'edilizia, ma ancor più a tutela dell'ambiente, per non trattare delle procedure c.d. miste penali-amministrative in materia di sicurezza del lavoro e degli alimenti⁴⁶, che lasciano aperti due problemi

1071

⁴² Cfr. R. SCOTTI, *La responsabilità civile dei danni cagionati da sistemi di intelligenza artificiale in ambito sanitario*, cit., 159 e s.; C. CASONATO, *Intelligenza artificiale e medicina: l'impatto sulla relazione di cura (Cenni)*, in *Smart - La persona e l'infosfera*, a cura di U. Salanitro, Pacini editore, Pisa, 2022, 107 e s.; art. 8, l. 8 marzo 2017, n. 24, *Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie*. Sull'obbligo assicurativo in sanità v.: P. PACILEO, S. SICA, *Art. 10. Obbligo di assicurazione*, in *Commentario alla legge 8 marzo 2017 n. 24*, a cura di B. Meoli, S. Sica, P. Stanzione, ESI, Napoli, 2018, 221-240.

⁴³ Sull'esonero della responsabilità contabile dei funzionari per colpa grave derivante da una condotta commissiva si v. Corte Cost., 16 luglio 2024, n. 132, par. 6.3 e ss.

⁴⁴ *Amplius*: R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari*, in *Al servizio della nazione, Etica e statuto dei funzionari pubblici*, a cura di F. Merloni, R. Cavallo Perin, Franco Angeli, Milano, 2009, 147 ss.; ID., *Codice di comportamento e sistema disciplinare*, in *La riforma del lavoro pubblico. Riflessioni a due anni dalla legge Madia*, a cura di A. Corpaci, R. Del Punta, M. P. Monaco, FrancoAngeli, Milano, 2018, 143 s.

⁴⁵ Di recente in tema: S. TERRACCIANO, *Le sanzioni amministrative a tutela degli interessi pubblici procedurali*, ESI, Napoli, 2023, 125 e *passim*.

⁴⁶ Sulla nozione di rischio e salute nel diritto alimentare: *Art. 3, co. 9, Regolamento (Ce) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza*

ROBERTO CAVALLO PERIN

di non poco momento: quello del cumulo in concreto delle sanzioni e quello della concentrazione dei processi per attrazione al giudice naturale dei giudizi su una medesima condotta, anche ove l'ordinamento l'abbia sanzionata a vario titolo, secondo le leggi penali, civili, amministrative (art. 28, Cost.).

Di interesse è notare che le sanzioni amministrative colpiscono i comportamenti a prescindere dal danno recato, con una contropinta che potrebbe almeno in parte deflazionare le ipotesi di risarcimento del danno.

Alle tradizionali sanzioni in danaro, o disciplinari che non sempre sono patrimoniali, l'ordinamento degli uffici e dei servizi (art. 97, co. 3°; art. 117, co. 6°, Cost.) potrebbe comminare nuovi tipi di sanzione, seguendo l'innovazione già sperimentata per le pene alternative socialmente utili, con effetti di sistema interessanti sui comportamenti delle organizzazioni pubbliche, sia sul piano dell'uguaglianza (pene per tutti uguali anche con capacità patrimoniali diverse), sia su quello dell'effettività della sanzione in favore dell'organizzazione e dell'esercizio della funzione (giorni o carichi di lavoro riparatori).

Le sanzioni amministrative hanno avuto un enorme sviluppo che è a tutti noto ⁴⁷, colpendo le persone — intese non solo come individui, ma

1072

alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare. Il rischio è la "funzione" della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute derivante dalla presenza di un pericolo. In altri termini, il rischio è definito in termini relazionali rispetto al pericolo, che è identificato come un agente biologico, chimico o fisico presente in un alimento o mangime capace di provocare un effetto nocivo per la salute.

⁴⁷ Cfr. tra i primi G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative... cit.*; A. TESAURO, *Le sanzioni amministrative punitive*, Tipografia Tocco, Napoli, 1925; Santi ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1937, 299 s.; U. ARDIZZONE, *Sanzione amministrativa*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XI, Utet, Torino, 1939, 1084 ss.; G. VASSALLI, *La potestà punitiva*, Utet, Torino, 1942; R. ALESSI, *Responsabilità amministrativa*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XV, Utet, Torino, 1957, 618 ss.; F. BENVENUTI, *Autotutela (dir. amm.)*, cit., 550 s.; N. BOBBIO, *Sanzione*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XVI, Utet, Torino, 1969 (rist. 1980), 530 ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1970, 1291-1316; E. CAPACCIOLI, *Principi in tema di sanzioni amministrative: considerazioni introduttive*, in *Le sanzioni in materia tributaria*, a cura di M. Stella Richter, P. Nuvolone, E. Capaccioli, G. Marongiu, Giuffrè, Milano, 1979, 125 s.; M. A. SANDULLI, *La potestà sanzionatoria della pubblica Amministrazione (Studi preliminari)*, Jovene, Napoli, 1981; Id., *Le sanzioni amministrative pecuniarie. Principi sostanziali e procedimentali*, Jovene, Napoli, 1983; E. CASSETTA, *Illecito penale e illecito amministrativo*, in AA.VV., *Le sanzioni amministrative (Atti del XXVI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione di Varenna, 18-20 settembre 1980)*, Giuffrè, Milano, 1982, 45-57; Id., *Sanzione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, Utet, Torino, 1997, 598 s.; P. NUVOLONE, *Pena (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, 787 s.; A. DE ROBERTO, *Le sanzioni amministrative non pecuniarie*, in *Le sanzioni amministrative (Atti del XXVI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione di Varenna, 18-20 settembre 1980)*,

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E INTELLIGENZA ARTIFICIALE

anche come organizzazioni (d. lgs. n. 231/2001) — per la loro incapacità di prevenire e gestire i rischi.

Per quanto riguarda la concentrazione dei processi, si tratta di piccoli accorgimenti in ragione di un'immediata precettività dell'art. 28 e dell'art. 111, Cost. sul giusto processo, ben oltre quanto pensato nel secondo dopoguerra⁴⁸.

I risarcimenti predeterminati in via tabellare e secondo comportamenti *standard* agevolano sia la definizione della provvisoria in sede penale, sia la liquidazione del danno in sede amministrativa, concentrando avanti al giudice naturale (art. 25, Cost.) a tutela dei diritti o degli interessi legittimi (art. 113, Cost.) la parte di responsabilità propria del funzionario che l'ordinamento degli uffici assegna a quest'ultimo (art. 97, co. 3°, Cost.), chiamandolo (integrazione del contraddittorio) a rispondere direttamente di quella parte di risarcimento dei danni a esso ascrivibile (art. 28, Cost.).

Spetta al giudice naturale così inteso affrontare l'altra questione sul cumulo in concreto delle sanzioni giuridiche — intese in senso lato — prescritte per un medesimo comportamento, cioè quelle penali, civili e amministrative, evitando non solo il *ne bis in idem*⁴⁹, ma anche che il

1073

a cura di U. Pototschig, Giuffrè, Milano, 1982, 126 s.; M. A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie. Profili sostanziali e procedurali*, Jovene, Napoli, 1983; A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 1983; C. E. PALIERO - A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Giuffrè, Milano, 1988; ID., *Sanzioni amministrative*, in *Enc. dir.*, vol. XLI, Giuffrè, Milano, 1989, 345 s.; G. PAGLIARI, *Profili teorici della sanzione amministrativa*, Cedam, Padova, 1988; F. D'AGOSTINO, *Sanzione (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. XLI, Giuffrè, Milano, 1989, 303 ss.; G. AVAZZI, *Sanzione (teoria generale)*, in *Enc. giur.*, vol. XXVIII, Treccani, Roma, 1992, 11 s.; più di recente S. CIMINI, *Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche. Uno studio critico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017; E. BINDI, A. PISANESCHI, *Sanzioni Consob e Banca d'Italia. Procedimenti e doppio binario al vaglio della Corte Europea dei diritti dell'Uomo*, Giappichelli, Torino, 2017; F. GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, 3 ed., Giappichelli, Torino, 2018; S. L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, Giappichelli, Torino, 2018; G. MARTINI, *Potere sanzionatorio della P.A. e diritti dell'uomo. I vincoli CEDU all'amministrazione repressiva*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; S. TERRACCIANO, *Le sanzioni amministrative a tutela degli interessi pubblici procedurali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023.

⁴⁸ È nota l'elaborazione Cedu che — a partire dal *ne bis in idem* (Cedu, Sez. II, 4 marzo 2014, n. 18640/10 Grande Stevens e altri c. Italia) — ha elaborato l'idea che la sanzione su un'unica condotta debba avere a riferimento una complessiva sanzione che deve essere a tal fine proporzionata (Corte cost. n. 40 del 2023; n. 95 del 2022; n. 185 del 2021 e 112 del 2019; n. 222 del 2018).

⁴⁹ Sul principio del *ne bis in idem* in Ue: CEDU, Protocollo n. 7, art. 4; Corte EDU, 8 giugno 1976, Engel e altri c. Paesi Bassi; Corte EDU, 29 maggio 2001, Franz Fisher c. Austria; Corte EDU, 10 febbraio 2009, Zolotukhin c. Russia; Corte EDU, 25 giugno 2009, Maresti c. Croatia; Corte EDU, 4 marzo 2014, Causa Grande Stevens e altri c. Italia; Corte EDU, 15

cumulo in concreto risulti irragionevole, tenuto conto delle condizioni del destinatario (arg. ex art. 3, co. 2°, Cost.; art. 27, Cost.).

Anche così inteso il titolo dell'opera su *l'illecito degli enti pubblici* torna ad essere di grande sprone, obbligandoci a ripartire da quegli inevitabili mutamenti cui stiamo assistendo e a cui ciascuno può contribuire con varie soluzioni, nella consapevolezza che il centro della *definizione* delle responsabilità degli individui è l'organizzazione (l'art. 97, co. 3°, Cost.).

Il rinvio della Costituzione è all'ordinamento degli uffici, dunque alla sua normale definizione in via generale e astratta (standard), siano esse norme di legge o di regolamento (art. 117, co. 6, Cost.) in osservanza dei principi di imparzialità e buon andamento dei pubblici uffici e in genere dai principi d'organizzazione pubblica posti dalla legge in attuazione della medesima Costituzione (art. 97, co. 1°, Cost.).

Funzionari e dipendenti sono chiamati a rispondere ogni qualvolta, prima di assumere un provvedimento, abbiano per “atti dagli stessi compiuti” dato applicazione agli standard con comportamenti irragionevoli, oppure messo in atto un'irragionevole applicazione dei medesimi, poiché in ogni altro caso è lo standard a essere lecito o illecito e a risponderne è l'ente — o altri per questi — che lo abbia erroneamente definito⁵⁰.

Il punto di vista costituzionale dell'illecito degli enti pubblici è perciò l'organizzazione, intesa sia come persona giuridica cui sono imputati anche indirettamente gli atti di funzionari e dipendenti (art. 28, seconda frase, Cost.), sia come attività d'organizzazione che deve essere posta in essere per prevenire che un illecito sia comunque compiuto o per ridurne la possibilità d'accadimento (gestione del rischio).

Trattasi di un'attività d'organizzazione da cui dipendono a cascata le responsabilità proprie degli individui (art. 97, u.c., Cost.) che abbiano causato comunque l'illecito per dolo, o per irragionevole applicazione

novembre 2016, A e B contro Norvegia.; Corte EDU, 18 maggio 2017, Johannesson contro Islanda. In dottrina si veda sul tema V. ZAGREBELSKY, *Le sanzioni Consob, l'equo processo e il ne bis in idem nella Cedu*, in *Giur. It.*, 2014, 1197-1198; più di recente M. CAPPAL, *Dal ne bis in idem europeo di diritto amministrativo al diritto alla buona amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 7 ss.

⁵⁰ In tema di discostamento dallo standard definito dalle linee guida in ambito medico, cfr. A PERIN, *Standardizzazione, automazione e responsabilità medica. Dalle recenti riforme alla definizione di un modello d'imputazione solidaristico e liberale*, in *Biomed Journal*, 2019, I, 207 e s.; per i profili penalistici: cfr. B. FRAGASSO, *Intelligenza artificiale e crisi del diritto penale d'evento: profili di responsabilità penale del produttore di sistemi di I.A.*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2024, I, spec. 292 e s.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E INTELLIGENZA ARTIFICIALE

dello standard ideato con l'aiuto dell'intelligenza artificiale, per l'incomprensibile applicazione di standard che si rivelino poco appropriati a quel caso concreto (qui è il momento dell'intelligenza umana)⁵¹ — in violazione di leggi penali, civili e amministrative.

Questo mi pare sia il sistema dell'illecito degli enti pubblici che possiamo derivare oggi dalla Costituzione (art. 28, Cost., in correlazione all'art. 97, co. 3°, Cost.), poiché una responsabilità pubblica dipende anzitutto da un'adeguata e ragionevole distribuzione delle funzioni (art. 118, co. 1° e art. 97, co. 3°, Cost.), dunque dall'ordinamento degli uffici che definisce l'organizzazione di ogni ente pubblico, ivi compresa la responsabilità diretta dei funzionari e dipendenti per gli "atti compiuti" (per commissione o omissione) in violazione di leggi penali, civili o amministrative⁵².

La disciplina sulle responsabilità dello Stato e degli enti pubblici propende da ultimo anche in ambito pubblico verso un carattere organizzativo che resta rilevante verso i terzi (*accountability e reputation*; disciplina e onore art. 54, co. 2°, Cost.) e redistributivo, con un'allocatione predeterminata dei danni in sede di ordinamento degli uffici, congiuntamente all'operare del sistema assicurativo.

L'intelligenza artificiale consente una migliore definizione dell'esposizione al rischio di ciascun tipo di attività svolta dalla pubblica amministrazione, con possibilità di scegliere le migliori pratiche, che vanno assunte come standard d'attività, con conseguente riduzione dell'organizzazione all'esposizione dei rischi ricorrenti.

Ciò consente di distinguere tra i danni statisticamente inevitabili e quelli che invece sono dovuti a errore di una standardizzazione (programmi, piani, prassi, ecc.) oppure che derivano dal malfunzionamento

⁵¹ In genere sull'attività amministrativa mediante algoritmi cfr. tra i primi U. FANTIGROSSI, *Automazione e pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 1993, 55 ss.; più di recente D.U. GALETTA, J. G. CORVALÁN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0*, in *federalismi.it*, 2019, III, pp. 2 ss.; G. AVANZINI, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici*, Edizioni scientifiche, Napoli, 2019; E. CARLONI, *AI, algoritmi e pubblica amministrazione in Italia*, in *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política*, Marzo 2020, 2 ss.; *amplius*: R. CAVALLO PERIN, I. ALBERTI, *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, in *Diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, a cura di R. Cavallo Perin, D.U. Galetta, Giappichelli, Torino, 2020, spec. 147 ss. Di recente: L. PREVITI, *La decisione amministrativa robotica*, ESI, Napoli, 2022; A. DI MARTINO, *Tecnica e potere nell'amministrazione per algoritmi*, ESI, Napoli, 2023, spec. 134 e s.

⁵² Di recente per tutti cfr. G. M. RACCA, *Le responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede*, in *Dir. amm.*, 2022, III, 601 e s., spec. 627.

mento⁵³, o ancora che dipendono da errori dell'individuo, che con intelligenza non si sia scostato dall'esito manifestamente irragionevole dell'algoritmo in quel caso concreto.

L'ordinamento degli uffici (leggi e regolamenti) si rivela oggi una scelta costituzionale di sistema che — in ragione delle competenze e attribuzioni — (art. 4, l. 241 del 1990, cit.) — definisce *ex ante* le responsabilità proprie dei funzionari (onorari o professionali) di cui gli stessi sono chiamati a rispondere direttamente (art. 28, Cost.), fermo restando che in tali casi la responsabilità si estende agli enti pubblici.

Abstract

L'organizzazione dei pubblici uffici definisce la responsabilità di funzionari e dipendenti dell'amministrazione pubblica. L'articolo afferma che tanto più è adeguata l'assegnazione delle pubbliche funzioni quanto più efficaci saranno la valutazione e la prevenzione dei rischi. L'intelligenza artificiale offre una minuziosa possibilità di rilevazione degli *standard* d'azione e d'attività della pubblica amministrazione, la violazione o l'osservanza irragionevole dei quali determina la responsabilità degli individui. Ciò è possibile perché il risarcimento del danno è ormai assicurato da una redistribuzione *ex ante* dei medesimi fra una platea più o meno ampia di persone che corrono il rischio dei danni conseguenti a un'azione o attività, pagando in anticipo — rispetto alla commissione dell'illecito — una somma corrispondente alla propria classe di rischio.

1076

Abstract

The responsibilities of public officials and employees are defined in the organisation of public offices. The article posits that the more appropriate the assignment of public functions, the more effective risk assessment and prevention will be. The application of artificial intelligence provides an opportunity to rigorously identify the standards of action and activity of the public administration, the violation or unreasonable observance of which establishes the liability of individuals. This is possible because compensation for damages is now ensured by an ex ante redistribution of damages among a diverse range of individuals, who, despite not being directly responsible for the damages in question, may still be held liable for them. This is achieved through the payment of an advance sum, corresponding to the risk class of the individual or entity in question, prior to the commission of the tort.

⁵³ Cfr. M. INFANTINO, *La responsabilità per danni algoritmici: prospettive europeo-continentali*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2019, V, spec. 1772 e s. sulla multifattorialità correlata ai danni che possono derivare dall'uso di intelligenza artificiale, con difficoltà nell'individuazione della causa del danno. M. C. CAVALLARO, G. SMORTO, *Decisione pubblica e responsabilità dell'Amministrazione nella società dell'algoritmo*, in *Federalismi.it*, 2019, XVI, 18 e ss. Sul malfunzionamento si v. C.G.A.R.S., sez. giurisdizionale, 16 febbraio 2021, n. 115, par. 14.