

Ufficio del massimario della Giustizia amministrativa



Relazione sull'attività svolta dall'Ufficio del massimario della Giustizia amministrativa nell'anno 2022 ex art. 14 *ter*, comma 3, lett. b), regolamento di organizzazione degli uffici della G.A.*

Sommario: § 1. Assetto organizzativo dell'Ufficio e rapporti con altri organi. § 1.1. Premessa. § 1.2. Costituzione e organizzazione dell'Ufficio del massimario. § 1.3. Riunioni dell'Ufficio del massimario dal 27 settembre al 31 dicembre 2022. § 1.4. Rapporti con l'Ufficio studi e formazione della Giustizia amministrativa. § 2. Attività dell'Ufficio. § 2.1 – Servizio *news* e *newsletter*. § 2.2. Servizio massimazione. § 2.3. Servizio relazioni. § 2.3.1 Il registro delle antinomie. § 2.3.2. Classificazione delle decisioni massimate e rassegna ragionata dei principali orientamenti della giurisprudenza. § 3. Obiettivi dell'Ufficio. § 3.1. La riorganizzazione del sito.

1-Assetto organizzativo dell'Ufficio e rapporti con altri organi

1.1 – Premessa

Con deliberazione 15 luglio 2021 n. 58 il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa (C.P.G.A.) ha deciso, in forza dell'autonomia organizzativa che la legge gli riconosce (art. 53-*bis*, 2° comma della l. 27 aprile 1982, n. 186, aggiunto dall'art. 20 della l. 21

* L'Ufficio del massimario della Giustizia amministrativa risulta operativo solo a decorrere dal 27 settembre 2022, data in cui si sono insediati i componenti nominati con il d.P.C.S. n. 256 del 1° agosto 2022; i contenuti della presente relazione si riferiscono pertanto, sia ad attività curate direttamente dall'Ufficio (relativamente al periodo successivo al 27 settembre), sia ad attività (come per le rassegne monotematiche, *news* e *newsletters* intervenute prima di tale data), curate dall'Ufficio studi, massimario e formazione della Giustizia amministrativa (ora Ufficio studi e formazione) ed acquisite anche grazie alla collaborazione con quest'ultimo.

luglio 2000), una riorganizzazione delle funzioni di supporto, in precedenza, affidate all'Ufficio studi, massimario e formazione della Giustizia amministrativa (art. 14 del regolamento di organizzazione degli uffici della Giustizia amministrativa, approvato con d.P.C.S. 29 gennaio 2018, nella precedente formulazione).

In particolare, la riorganizzazione ha trovato espressione nella creazione di un Ufficio del massimario (di seguito, Ufficio del massimario o U.M.), disciplinato dal nuovo art. 14 *ter* del regolamento di organizzazione degli uffici della Giustizia amministrativa ed essenzialmente destinato all'analisi sistematica della "giurisprudenza amministrativa di primo e secondo grado, nonché (dei) pareri del Consiglio di Stato".

L'U.M. opera "in posizione di autonomia ed in conformità alle linee guida adottate dal Consiglio di Presidenza"; a differenza di quanto stabilito con riferimento all'Ufficio studi e formazione (art. 14, 11° comma del regolamento di organizzazione), non è previsto che presso l'Ufficio del massimario sia incardinato un comitato di indirizzo scientifico (composto anche da docenti universitari esperti delle materie giuridiche, economiche e della scienza della organizzazione e formazione).

Di conseguenza, la deliberazione 15 luglio 2021 n. 58 del C.P.G.A. ha modificato anche la previsione di cui all'art. 14 del regolamento di organizzazione degli uffici della Giustizia amministrativa, prevedendo la nuova denominazione di Ufficio studi e formazione della Giustizia amministrativa e non attribuendo più all'Ufficio i compiti oggi demandati all'U.M.

Le competenze del nuovo U.M. costituiscono oggetto dell'analitica indicazione di cui al comma 3 del nuovo art.14 *ter* del regolamento di organizzazione e risultano sicuramente più ampie delle attribuzioni in precedenza demandate al "vecchio" Ufficio studi, massimario e formazione della Giustizia amministrativa e non limitate alla sola analisi della giurisprudenza amministrativa richiamata dal primo comma della disposizione.

In particolare, risultano devolute alla competenza dell'U.M.:

- a) l'esame, la selezione e massimazione dei provvedimenti della giustizia amministrativa di maggiore interesse;
- b) la redazione annuale della raccolta ragionata delle massime elaborate, da presentare al C.P.G.A. entro il 1° marzo dell'anno successivo;
- c) la predisposizione e pubblicazione di una sintetica esposizione dei più recenti provvedimenti di speciale rilievo e importanza (cd. "news");
- d) la compilazione e pubblicazione, con cadenza periodica (di norma, settimanale), di una raccolta delle decisioni più rilevanti della giustizia amministrativa, nonché della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo, della Corte costituzionale e delle sezioni unite della Corte di cassazione, unitamente alle novità normative di interesse (cd. "newsletter");

e) la redazione di relazioni periodiche di studio relative ai principali orientamenti della giustizia amministrativa (c.d. rassegne di giurisprudenza monotematiche);

f) l'elaborazione di appositi *dossier*, al fine di segnalare al Presidente del Consiglio di Stato i casi di normazione non aggiornata, non coordinata, o comunque di complessa interpretazione e applicazione.

Ed è proprio in esecuzione della previsione di cui al comma 3 dell'art. 14 *ter* del regolamento di organizzazione che viene resa la presente relazione al C.P.G.A. che, in accordo anche con l'Ufficio studi e formazione (tenuto a presentare analogo relazione), si è deciso di anticipare rispetto alla data del 1° marzo dell'anno successivo prevista dalla norma di organizzazione.

Per ragioni di completezza, si è poi deciso di estendere i contenuti della relazione (ai sensi della già citata previsione di cui all'art. 14 *ter* limitati alla sola "*raccolta ragionata delle massime elaborate*") all'intera attività svolta dall'U.M. a partire dalla data di insediamento e dall'Ufficio studi, massimario e formazione della Giustizia amministrativa nella precedente parte dell'anno (in questo caso e ovviamente, limitatamente alla sola attività di massimazione e redazione di *news* e *newsletter*), in modo da dare un quadro completo delle attività svolte nel corso dell'anno ed attualmente in atto.

1.2 – Costituzione e organizzazione dell'Ufficio del massimario.

A seguito delle procedure di interpello e selezione, la nomina dei componenti l'Ufficio è avvenuta ad opera del d.P.C.S. n. 256 del 1° agosto 2022 e l'insediamento è intervenuto il 27 settembre 2022; è pertanto solo a partire da tale data che l'U.M. è da ritenersi concretamente operativo.

Come per l'Ufficio studi e formazione, l'U.M. è presieduto dal Presidente aggiunto del Consiglio di Stato ed è composto da dodici magistrati amministrativi a tempo pieno, di cui quattro in servizio presso il Consiglio di Stato (attualmente, i presidenti di sezione Vito Poli e Claudio Contessa ed i consiglieri Fabrizio D'Alessandri e Marina Perrelli) ed otto presso i Tribunali amministrativi regionali (attualmente, i consiglieri Luigi Viola, Maurizio Santise Guglielmo Passarelli Di Napoli, i referendari Gaetana Marena e Giovanni Gallone, il consigliere Riccardo Savoia, il primo referendario Calogero Commandatore ed il consigliere Vincenzo Blanda).

In esecuzione della previsione di cui al più volte menzionato art. 14 *ter*, 2° comma, il presidente aggiunto del Consiglio di Stato ha poi proceduto alla nomina, per il primo anno di attività dell'Ufficio, del coordinatore organizzativo e del vice coordinatore, individuati nelle persone del presidente Vito Poli e del consigliere di T.a.r. Maurizio Santise (rispettivamente, decreti n. 3 del 19 settembre 2022 e n. 4 del 19 settembre 2022 del presidente aggiunto del Consiglio di Stato).

Nel corso della prima riunione plenaria del 27 settembre 2022, l'Ufficio del massimario ha provveduto ad approvare il proprio regolamento di servizio (di seguito, indicato come reg. ser.) ai sensi dell'art. 14 *ter*, 4° comma del regolamento di organizzazione, poi trasfuso nel decreto 27 settembre 2022, n. 5 del Presidente aggiunto del Consiglio di Stato.

In particolare, ai sensi dell'art. 3 del reg. ser., l'organizzazione dell'Ufficio ruota intorno a tre servizi, costituiti:

- a) dal servizio *news* e *newsletter*, che cura gli adempimenti di cui alle lettere c) e d) dell'art 14 *ter*, 3° comma del regolamento di organizzazione, ovvero le cd. *news* e le *newsletter* (caratterizzate da numerazione progressiva e data, in ordine cronologico per anno corrente), che sono pubblicate attraverso invio di *mail* all'indirizzo di posta elettronica di ciascun magistrato amministrativo e degli altri soggetti esterni alla Giustizia amministrativa a ciò autorizzati, ai sensi dell'art. 4, 1° comma, reg. ser., dal direttore dell'Ufficio;
- b) dal servizio massimazione, che cura gli adempimenti di cui all'art. 14 *ter*, 3° comma lett. a) del regolamento di organizzazione e svolge ogni altra attività utile fra cui: la raccolta, archiviazione e pubblicazione di ogni decisione di interesse per la G.A.; l'acquisizione dai referenti presenti in ciascun T.A.R. (nominati dai presidenti ai sensi dell'art. 14 *ter*, 9° comma del regolamento di organizzazione) delle decisioni di maggiore interesse e attualità; l'acquisizione, su segnalazione dei presidenti del Consiglio di Stato, delle decisioni e pareri di maggiore rilievo; la verifica costante della pubblicazione delle decisioni della Corte costituzionale, delle sezioni unite della Corte di cassazione, della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo e di altre giurisdizioni internazionali in qualunque modo correlate con provvedimenti del giudice amministrativo o comunque di interesse della giustizia amministrativa;
- c) dal servizio relazioni, che esercita i compiti di cui all'art. 14 *ter*, 3° comma lett. b), d) ed f) del regolamento di organizzazione, curando, in particolare, l'attività di collaborazione scientifica con l'Ufficio studi e formazione e con altri analoghi organismi nazionali e internazionali, organizzando ed aggiornando il registro delle antinomie normative ed elaborando i dossier per le segnalazioni al Presidente del Consiglio di Stato e redigendo rassegne monotematiche secondo le modalità e le frequenze stabilite dal direttore dell'U.M.

Con l'ordine di servizio n. 1 del 27 settembre 2022, il presidente aggiunto del Consiglio di Stato ha poi ripartito i magistrati assegnati all'Ufficio tra i servizi *news* e *newsletter* (attualmente costituito dal responsabile del servizio, presidente Vito Poli e dai consiglieri Marina Perrelli, Maurizio Santise e Vincenzo Blanda e dai referendari Giovanni Gallone e Calogero Commandatore), massimazione (costituito dal responsabile del servizio consigliere Maurizio Santise e dai consiglieri Fabrizio D'Alessandri, Guglielmo Passarelli di

Napoli e Riccardo Savoia e dal referendario Gaetana Marena) e relazioni (attualmente costituito dal responsabile di servizio presidente Claudio Contessa e dai consiglieri Marina Perrelli e Luigi Viola), prevedendo, altresì, una serie di disposizioni di dettaglio necessarie per il funzionamento dell'U.M.

Per quello che riguarda la struttura amministrativa, l'U.M. ha utilizzato e continua ad utilizzare, ai sensi dell'art. 14 *ter*, 11° comma del regolamento di organizzazione, la struttura di segreteria dell'Ufficio studi e formazione che segue pertanto, in buona sostanza, tutti e due gli Uffici.

1.3 – Riunioni dell'Ufficio del massimario dal 27 settembre al 31 dicembre 2022.

Oltre alla già citata riunione di insediamento del 27 settembre 2022, l'Ufficio del massimario ha tenuto n. 4 riunioni convocate dal coordinatore o dal vice coordinatore, come da verbali inseriti nell'apposito registro di cui all'art. 5 del reg. serv. ed all'art. 5 dell'ordine di servizio n. 1 del 2022.

1.4 – Rapporti con l'Ufficio studi e formazione della Giustizia amministrativa.

Come già rilevato, la decisione di anticipare la presentazione della presente relazione è stata presa d'intesa con l'Ufficio studi e formazione e la proficua collaborazione tra i due Uffici è risultata essenziale per l'attività svolta dall'U.M., a partire dal momento della costituzione ed ai fini della redazione della presente relazione.

2 – Attività dell'Ufficio.

2.1. Servizio *news* e *newsletter*.

Per quello che riguarda i compiti attualmente riportati al servizio *news* e *newsletter*, l'anno 2022 ha registrato l'intervento di n. 47 *newsletter* a cadenza essenzialmente settimanale, con le interruzioni relative al periodo estivo ed alle festività natalizie oggi espressamente previste dall'art. 3, 5° comma del reg. serv.; di queste, 12 risultano successive all'insediamento dell'U.M. in data 27 settembre 2022, mentre le precedenti risultano essere state curate dall'Ufficio studi, massimario e formazione, nella vecchia formulazione. Le *newsletter*, allo stato e in attesa della imminente istituzione della autonoma pagina dell'U.M., risultano accessibili cliccando sulla voce "Normativa e giurisprudenza di interesse" contenuta nella pagina dell'U.S.

Le *news* pubblicate nell'anno sono state 116, anche in questo caso attribuibili all'Ufficio del massimario, solo per quello che riguarda le *news* intervenute nell'ultimo periodo. In particolare, sono state elaborate dall'ufficio del massimario le *news* a partire dalla n. 101 del 6 ottobre 2022.

Le News sono accessibili a mezzo dell'Osservatorio dell'Ufficio studi presente sul sito della Giustizia amministrativa in corso di ristrutturazione, nonché attraverso la voce "Archivio

News”, contenuta all’interno della pagina U.S., che a breve sarà trasportata all’interno della istituenda pagina dedicata all’U.M.

2.2. Servizio massimazione.

Si tratta di un nuovo compito espressamente previsto dall’art. 14 *ter* del regolamento di organizzazione che ha trovato espressione, nel regolamento di servizio, nell’espressa previsione di un nuovo servizio destinato a recepire le segnalazioni dei referenti locali presenti in ogni T.a.r. ed alle conseguenti operazioni di segnalazione e massimazione.

Nel breve periodo di operatività del servizio (come già detto, attivo solo a partire dal 27 settembre 2022), risultano essere state massimate 70 decisioni della Giustizia amministrativa di primo e secondo grado.

Le massime, allo stato, sono reperibili all’interno della voce “Focus giurisprudenza e pareri”.

2.3. Servizio relazioni.

In considerazione della data di costituzione dell’U.M., il presidente aggiunto del Consiglio di Stato ha ritenuto, al punto 4.2 dell’ordine di servizio n. 1 del 27 settembre 2022, di limitare ad una sola rassegna monotematica in materia di “autotutela e tutela dell’affidamento” la produzione dell’ufficio; fino al 27 settembre 2022 non risultano, invece, pubblicate rassegne monotematiche.

La residua parte dell’attività del servizio relazioni è stata destinata all’elaborazione della presente relazione ed all’estrazione e catalogazione dei relativi dati; attività non agevole, in considerazione della mole di dati, della mancanza di un archivio aggiornato nel corso dell’anno delle decisioni oggetto di *news* e *newsletter* e della necessità di ricostruire in numerosissimi casi ‘ora per allora’ i *neretti* riferiti alle singole decisioni.

2.3.1 Il registro delle antinomie.

Uno dei nuovi compiti dell’U.M. è costituito dall’*“elaborazione di appositi dossier, al fine di segnalare al Presidente del Consiglio di Stato i casi di normazione non aggiornata, non coordinata, o comunque di complessa interpretazione e applicazione”* (art. 14 *ter*, 3° comma lett f) del regolamento di organizzazione). Si tratta di una previsione organizzativa che risulta evidentemente strumentale ad una più efficace applicazione del potere del Consiglio di Stato (originariamente limitato alla sede consultiva, ma poi esteso anche all’esercizio delle attribuzioni giurisdizionali) di segnalare al Governo le antinomie o le previsioni di complessa interpretazione e applicazione da risolvere in sede normativa.

Si tratta di una attività che costituisce evidente attuazione della previsione di cui all’art. 100, 1° comma della Costituzione (che riconosce al Consiglio di Stato le funzioni di *“organo di consulenza giuridico amministrativa”*, oltre che di *“tutela della giustizia nell’amministrazione”*) e che risulta di competenza del Servizio relazioni.

Per evitare di appesantire la presente relazione, si rinvia, al proposito, all'Allegato II alla relazione che reca la trattazione dei casi "di normazione non aggiornata, non coordinata, o comunque di complessa interpretazione e applicazione" emersi all'attenzione del Servizio relazioni nel corso del 2022.

2.3.2 Classificazione delle decisioni massimate e rassegna ragionata dei principali orientamenti della giurisprudenza

Come già rilevato, la classificazione delle decisioni della Giustizia amministrativa, ma anche della Corte di cassazione e della Corte di giustizia UE oggetto di *news* e/o di *newsletter* (le decisioni più importanti risultano, infatti, aver interessato tutti e due i canali di comunicazione sopra richiamati) costituisce uno dei compiti attribuiti al servizio relazioni.

Anche in questo caso, per non appesantire il testo, si è operata la scelta di prevedere un apposito Allegato III alla relazione che reca, su foglio *Excel*, la classificazione di tutte le decisioni oggetto di *news* o di *newsletter* intervenute nel corso del 2022; in questo caso, la scelta di utilizzare lo strumento del foglio *Excel* permette all'utente di effettuare tutte le analisi statistiche in ordine alle decisioni trattate dall'Ufficio che dovessero risultare necessarie e di reperire facilmente le massime di interesse.

Per tutte le decisioni, sono riportati i relativi estremi, l'indicazione della *news* (nel caso delle più recenti, anche con l'indicazione della relativa data di pubblicazione) o della *newsletter* di riferimento, in modo da rendere possibile il celere approfondimento delle problematiche poste a base delle decisioni, oltre alle prime due voci di classificazione, integrate, nei casi più complessi o di difficile classificazione, da una terza voce maggiormente specifica; le decisioni che recano una P al posto dell'indicazione della *news* di approfondimento vengono ad individuare le decisioni pubblicate in una *newsletter* e con riferimento alle quali è già stata preannunciata una *news* di approfondimento ancora non oggetto di pubblicazione (essendo ancora in corso di elaborazione).

Anche con riferimento all'Allegato III, vale poi la precisazione più volte effettuata in ordine alla necessità di riportare l'attività dell'U.M. alle sole decisioni prese in carico dopo il 27 settembre 2022, risultando la precedente attività di competenza dell'Ufficio studi, massimario e formulazione, nella precedente formulazione prevista dal regolamento di organizzazione.

In esecuzione della previsione di cui all'art. 14 *ter*, 3° comma lett. b) del regolamento di organizzazione, l'Allegato III alla relazione reca poi la raccolta ragionata delle massime elaborate dall'U.M. nel corso dell'anno 2022.

Per evitare sovrapposizioni con l'Allegato II (che già offre un quadro di tutte le decisioni massimate nel corso dell'anno e permette di estrapolare tutti i dati necessari), la raccolta ragionata delle massime è stata limitata agli orientamenti più importanti emersi in giurisprudenza nel corso dell'anno 2022 e che hanno altresì richiamato l'attenzione delle

riviste e della dottrina per la loro importanza contenutistica; non si tratta pertanto di una raccolta ragionata di tutte le decisioni massimate dall'Ufficio, ma solo delle decisioni di particolare importanza e che assumono maggiore rilevanza ai fini sistematici o della modificazione di precedenti orientamenti giurisprudenziali.

Come si avrà modo di specificare nel corpo dello stesso Allegato III, si è infine deciso (anche per assicurare omogeneità e facilità di lettura del documento) di individuare dieci gruppi di tematiche (e quindi di orientamenti giurisprudenziali) e di concentrare su di essi il contenuto della raccolta ragionata.

3. Obiettivi dell'Ufficio.

3.1. La riorganizzazione del sito.

L'Ufficio del massimario non dispone ancora di un proprio spazio sui siti della Giustizia amministrativa, ma continua ad essere "ospitato", sia per quello che riguarda le rassegne monotematiche, che le *news* o le *newsletter*, negli spazi riservati all'Ufficio studi e formazione che oggi risulta destinato a svolgere diverse competenze; peraltro, si tratta di spazi che continuano a richiamare i compiti previsti dal previgente art. 14 del regolamento di organizzazione e che non registrano le innovazioni apportate dalla deliberazione 15 luglio 2021 n. 58 del C.P.G.A. o la nuova composizione dei due Uffici.

Uno degli obiettivi primari per il prossimo anno risulta pertanto essere, in accordo con gli Organi competenti, una riorganizzazione del sito che riconosca, anche all'Ufficio del massimario, uno spazio per l'esposizione delle proprie attività, in una formulazione che permetta altresì il potenziamento degli strumenti di ricerca elettronica oggi indispensabili per poter usufruire completamente dell'attività di massimazione.

Allegato I: Registro delle antinomie.

Allegato II: Classificazione delle decisioni massimate.

Allegato III: Raccolta ragionata dei principali orientamenti della giurisprudenza.