

Ufficio del massimario della Giustizia amministrativa



Relazione sull'attività svolta dall'Ufficio del massimario della giustizia amministrativa nell'anno 2023 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. Composizione e assegnazione dei componenti ai servizi. § 1.2. Riunioni dell'Ufficio del massimario dal 1° gennaio al 31 dicembre 2023. § 1.3. 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. La sezione "Ufficio Massimario" sul sito della Giustizia amministrativa § 3.1. Le nuove funzionalità del sito. § 3.2. La nuova applicazione per la gestione interna dei servizi dell'Ufficio. § 4. Obiettivi dell'Ufficio.

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

Con deliberazione 15 luglio 2021 n. 58 il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa 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 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).

Con riguardo alle competenze dell'Ufficio del massimario, alla sua costituzione ed organizzazione si ritiene di richiamare quanto già ampiamente esposto nella relazione dello scorso anno.

Resta ferma, ai sensi dell'art. 3 del regolamento di servizio (di cui al d.P.A.C.d.S. 27 settembre 2022), l'organizzazione dell'Ufficio che ruota intorno ai tre servizi: a) Servizio *news* e *newsletter*; b) Servizio massimazione; c) Servizio relazioni.

§ 1.1. Composizione e assegnazione dei componenti ai servizi.

Occorre, invece, dare atto dei cambiamenti intervenuti nella composizione dell'Ufficio nel corso dell'anno 2023, a seguito delle dimissioni di alcuni dei componenti inizialmente nominati e della nomina dei nuovi componenti tratti dalla relativa graduatoria.

Attualmente l'Ufficio massimario è composto da dodici magistrati amministrativi a tempo pieno di cui quattro in servizio presso il Consiglio di Stato (il presidente di sezione Vito Poli ed i consiglieri Marina Perrelli, Diana Caminiti e Laura Marzano) ed otto presso i Tribunali amministrativi regionali (i consiglieri Maurizio Santise, Guglielmo Passarelli Di Napoli, Riccardo Savoia, Vincenzo Blanda e Flavia Risso, il primo referendario Lorenzo Ieva, i referendari Gaetana Marena e Calogero Commandatore).

In seguito alla nomina delle consigliere Diana Caminiti e Flavia Risso, quali componenti dell'U.M. (D.P.C.S. n. 146 del 9 maggio 2023) il Presidente aggiunto del Consiglio di Stato, con determinazione del 15 maggio 2023 (prot.n. 0018468), ha operato la rimodulazione delle assegnazioni ai Servizi nel modo che segue:

- a) il consigliere Marina Perrelli è assegnata in via esclusiva al Servizio relazioni;
- b) il consigliere Diana Caminiti è assegnata in via esclusiva al Servizio relazioni;
- c) il consigliere Flavia Risso è assegnata in via esclusiva al Servizio massimazione.

Inoltre, per migliorare la qualità del controllo delle pronunce indicate alle successive lettere d) ed e), a modifica della determinazione prot. n. 49384 del 14 novembre 2022, il consigliere Gaetana Marena è incaricata di verificare costantemente – e segnalare tempestivamente al vice-coordinatore - la pubblicazione sulla gazzetta ufficiale della R.I. e sulla gazzetta ufficiale dell'U.E., dei seguenti provvedimenti giurisdizionali:

- d) decisioni della Corte costituzionale e della Corte di giustizia dell'Unione europea, in qualunque modo correlate con provvedimenti del giudice amministrativo o comunque di interesse per la giustizia amministrativa;
- e) ordinanze del Consiglio di Stato o dei Tribunali amministrativi regionali di rimessione o rinvio delle questioni alla Corte costituzionale o alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

In seguito alla nomina della consigliere Laura Marzano all'Ufficio del massimario (D.P.C.S. n. 334 del 4 ottobre 2023), il presidente Vito Poli, su delega del presidente aggiunto al

Consiglio di Stato, ha disposto, con determinazione dell'11 ottobre 2023 (prot.n. 0000092), una nuova rimodulazione delle assegnazioni ai Servizi nel modo che segue:

- a) il consigliere Marina Perrelli già assegnata in via esclusiva al Servizio relazioni è nominata responsabile del Servizio medesimo;
- b) il consigliere Laura Marzano è assegnata in via esclusiva al Servizio relazioni;
- c) il consigliere Lorenzo Ieva è assegnato in via esclusiva al Servizio news.

Per quello che riguarda la struttura amministrativa, l'U.M. è ormai dotato di una segreteria autonoma con un funzionario, due assistenti e un'operatrice (dott. Polo Donnarumma, dott. Domenico Celima, Sig.ra Irene Buscema, Sig.ra Amalia Bagni), assegnati esclusivamente alle attività di competenza.

Attualmente, quindi, i magistrati assegnati all'Ufficio massimario sono così ripartiti tra i tre Servizi:

- 1) Servizi *news* e *newsletter* (costituito dal responsabile del servizio, presidente Vito Poli e dai consiglieri Maurizio Santise e Vincenzo Blanda, dal primo referendario Lorenzo Ieva e dal referendario Calogero Commandatore);
- 2) Servizio massimazione (costituito dal responsabile del servizio consigliere Maurizio Santise e dai consiglieri Guglielmo Passarelli di Napoli, Riccardo Savoia, Flavia Risso e dal referendario Gaetana Marena);
- 3) Servizio relazioni (attualmente costituito dal responsabile di servizio cons. Marina Perrelli e dalle consigliere Diana Caminiti e Laura Marzano).

In esecuzione della previsione di cui all'art. 14 *ter*, comma 2, del regolamento di organizzazione, il presidente aggiunto del Consiglio di Stato ha poi proceduto alla nomina, per l'anno 2024, del coordinatore organizzativo e del vice coordinatore, individuati nelle persone del consigliere di T.a.r. Maurizio Santise e del presidente Vito Poli (rispettivamente, decreti n. 3 e 4 del 27 ottobre 2023 del presidente aggiunto del Consiglio di Stato).

1.2 – Riunioni dell'Ufficio del massimario dal 1 gennaio al 31 dicembre 2023.

Nel corso del 2023 l'Ufficio del massimario ha tenuto n. 4 riunioni in assemblea plenaria (7 marzo 2023, 17 luglio 2023 e 11 ottobre 2023 in presenza, 27 novembre 2023 in modalità mista) e n. 5 riunioni ordinarie (17 gennaio 2023 da remoto, 24 gennaio, 25 gennaio e 30 gennaio 2023 in presenza, e 27 novembre 2023 in modalità mista), 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.

1.3 – Rapporti con l'Ufficio studi e formazione della giustizia amministrativa.

Come riferito nel § 1 l'Ufficio massimario è operativo 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, e nel corso del 2023 ha inteso implementare l'organizzazione dei tre servizi in cui è suddiviso - servizio *news* e *newsletter*; servizio massimazione; servizio relazioni - al fine di poter attuare le competenze attribuitegli dal regolamento di organizzazione.

Per il prossimo anno è prevista una più intensa attività di collaborazione con l'Ufficio studi e formazione.

In particolare i due uffici intendono organizzare convegni su aree tematiche di particolare interesse per la giustizia amministrativa, a corredo dei quali verranno elaborati specifici approfondimenti da parte dei componenti dell'Ufficio massimario.

2 – Attività dell'Ufficio.

2.1. Servizio *news* e *newsletter*.

Per quello che riguarda i compiti di competenza del servizio *news* e *newsletter*, l'anno 2023 ha registrato la pubblicazione di n. 46 *newsletter* a cadenza settimanale, con le interruzioni relative al periodo estivo ed alle festività natalizie oggi espressamente previste dall'art. 3, 5° comma del reg. serv.

Le *news* pubblicate nell'anno (tutte accessibili dalla sezione "News" dell'area dedicata all'Ufficio del massimario presente sul nuovo sito della Giustizia amministrativa) sono state 132, a partire dalla n. 1 del 2 gennaio 2023.

2.2. Servizio massimazione.

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

Nell'anno 2023 risultano essere state massimate dal Servizio n. 533 decisioni della giustizia amministrativa di primo e secondo grado.

2.3. Servizio relazioni (rassegne monotematiche).

Nel corso dell'anno 2023, sono state pubblicate nell'apposita sezione del sito della giustizia amministrativa, dedicato all'U.M., n. 4 rassegne monotematiche e 1 aggiornamento di una precedente rassegna.

Ciascuna rassegna esamina, sinteticamente e per punti, la giurisprudenza delle giurisdizioni superiori relativa all'istituto oggetto di trattazione, attraverso un indice ragionato delle questioni più rilevanti affrontate dalle giurisdizioni sovranazionali e nazionali, con l'obiettivo di mettere a disposizione degli utenti del sito e, segnatamente, dei magistrati uno strumento che possa coadiuvarli nello studio e nella redazione dei provvedimenti.

Le rassegne pubblicate nel 2023 riguardano:

- 1) Le valutazioni ambientali (VIA, VAS, VINCA, AIA, AUA) a cura di Marina Perrelli
- 2) L'occupazione abusiva di immobili da parte della Pubblica amministrazione (a cura di Luca Monteferrante – Vito Poli – Alessandro Verrico, aggiornata al 10 luglio 2023, a cura di Vito Poli)
- 3) Infrastrutture energetiche e impianti industriali a cura di Diana Caminiti
- 4) Le controversie in materia di incentivi energetici. Il G.s.e. a cura di Diana Caminiti
- 5) Inquinamento del suolo da rifiuti e misure di ripristino a cura di Laura Marzano

2.3.1 Il registro delle antinomie.

Uno dei compiti dell'Ufficio del massimario 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, comma 3, 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 competenza 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 I (Registro antinomie 2023)** che reca la trattazione di cinque casi *"di normazione non aggiornata, non coordinata, o comunque di complessa interpretazione e applicazione"*, evidenziati dal Servizio relazioni nel corso del 2023.

Nell'Allegato I si è avuto cura di segnalare accanto a ciascuna decisione adottata in sede consultiva o in sede giurisdizionale le norme ordinarie tra le quali il Consiglio di Stato ha ravvisato sussistere un contrasto che l'ha indotto a darne segnalazione al Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri.

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 II (Registro decisioni oggetto di massima, news o newsletter 2023) alla relazione che reca, su foglio *Excel*, la classificazione di tutte le decisioni oggetto di massima, *news* o di *newsletter* intervenute nel corso del 2023; 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* o della *newsletter* di riferimento, in modo da rendere possibile il celere approfondimento delle problematiche poste a base delle decisioni.

In esecuzione della previsione di cui all'art. 14 *ter*, 3° comma lett. b) del regolamento di organizzazione, l'allegato III (Registro raccolta ragionata massime 2023) alla relazione reca poi la raccolta ragionata delle massime elaborate dall'U.M. nel corso dell'anno 2023.

Per evitare sovrapposizioni con l'allegato II (Registro decisioni oggetto di massime, news o newsletter 2023) (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 2023 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 importante 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 (Registro raccolta ragionata massime 2023), 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. La sezione "Ufficio Massimario" sul sito della Giustizia amministrativa

3.1. Le nuove funzionalità del sito

Nel corso del 2023 è stato raggiunto uno degli obiettivi primari che era stato individuato lo scorso anno al momento della costituzione dell'Ufficio massimario, ovvero la riorganizzazione del sito della giustizia amministrativa in modo da riconoscere all'U.M. uno spazio autonomo, rispetto a quello all'Ufficio studi e formazione, per l'esposizione delle attività istituzionali di sua competenza ed in una formulazione tale da consentire anche il

potenziamento degli strumenti di ricerca elettronica indispensabili per usufruire nel miglior modo possibile dei benefici correlati al servizio di massimazione.

La sezione del sito web della Giustizia amministrativa dedicata all'Ufficio massimario si articola in più voci di menu - Composizione; Funzioni; Attività; Organizzazione; *News*; *Newsletter*; Massime; Rassegne monotematiche; Relazioni al C.P.G.A.; Registro dossier normativi; Archivio storico anni 2011-2015 - a ciascuna delle quali sono associati specifici contenuti.

Per facilitarne la consultazione è stata realizzata una apposita guida alla navigazione con un *focus* particolare:

- 1) sulle voci di menu riguardanti "Funzioni" e "Attività":
- 2) sulla sezione "News", precedentemente inserita all'interno dell'Ufficio studi, che nella nuova area dell'Ufficio massimario presenta:
 - a) uno strumento di ricerca arricchito dal filtro autorità decidenti, per cui l'utente, cliccando su una delle autorità presenti nel menu a destra, potrà consultare le *news* relative all'autorità selezionata;
 - b) altri due filtri di ricerca: i) cronologia: ordinamento delle *news* per anno; ii) materia: ordinamento delle *news* in base alla/e materia/e trattate nel provvedimento;
- 3) sulla Sezione *newsletter* nell'ambito della quale è possibile scaricare e consultare tutte le newsletter dell'anno corrente, mentre l'archivio, presente a fondo pagina, è dedicato agli anni precedenti;
- 4) sulla Sezione massime, precedentemente inserita all'interno dell'area Approfondimenti di giurisprudenza, che, nella nuova area, presenta:
 - a) uno strumento di ricerca arricchito dal filtro Autorità decidenti, per cui l'utente, cliccando su una delle autorità presenti nel menu a destra, potrà consultare le massime relative all'autorità selezionata;
 - b) altri due filtri di ricerca: i) cronologia: ordinamento delle massime per anno; ii) materia: ordinamento delle massime in base alla/e materia/e trattate nel provvedimento.

3.2. La nuova applicazione per la gestione interna dei servizi dell'Ufficio.

E' stato predisposto un nuovo applicativo informatico, funzionale ad una più efficace ed efficiente organizzazione del lavoro dell'Ufficio massimario.

L'applicazione, realizzata, senza oneri, con risorse interne al Servizio per l'informatica e con piattaforme software già in possesso dell'Amministrazione, mira:

- 1) ad evitare duplicazioni di attività tra i componenti dell'Ufficio;
- 2) ad assicurare un completo coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti nel procedimento;
- 3) ad uniformare le caratteristiche di editing.

In particolare, l'applicazione risponde all'esigenza di:

- a) gestire l'intero flusso di lavoro di una news o di una massima, dalla segnalazione fino alla pubblicazione sul sito internet della G.A. e l'invio alla *mailing list* dei magistrati;
- b) generare, a valle dell'inserimento dei contenuti di news e massime, un documento .pdf che già presenti tutte le caratteristiche di *editing* richieste.

Il progetto è stato articolato in due fasi:

- 1) la prima relativa alla definizione del *workflow* di gestione del flusso di redazione, con creazione delle interfacce necessarie per avere una piena tracciabilità delle segnalazioni pervenute, delle assegnazioni per le elaborazioni, della gestione degli utenti e dei destinatari, con una mappatura completa dello stato delle lavorazioni;
- 2) la seconda concernente la realizzazione delle funzionalità per la compilazione dei prodotti.

E' stata, infine, solo ipotizzata una terza fase con la finalità di fornire un prezioso supporto per estrapolare in tempi più rapidi un numero consistentemente superiore di pronunce e per redigere le relative massime, attraverso l'integrazione dell'applicazione con tecnologie basate sull'impiego dell'intelligenza artificiale.

§ 4. Obiettivi dell'Ufficio.

Con riguardo all'organizzazione dell'U.M. uno degli obiettivi primari per il prossimo anno è la integrale implementazione della sezione dedicata all'Ufficio massimario sul sito *web* della giustizia amministrativa per l'esposizione delle attività istituzionali di sua competenza e, segnatamente, il potenziamento degli strumenti di ricerca elettronica indispensabili per usufruire appieno dei benefici correlati al servizio di massimazione.

In tale ottica dovrà essere reso definitivamente operativo il nuovo applicativo informatico, funzionale ad una più efficace ed efficiente organizzazione del lavoro dell'Ufficio massimario e, in particolare, alla gestione dell'intero flusso di lavoro di una news o di una massima, dalla segnalazione fino alla pubblicazione sul sito internet della G.A. e l'invio alla *mailing list* dei magistrati.

Con riguardo all'attività di collaborazione con l'Ufficio studi e formazione l'obiettivo è l'organizzazione di convegni su aree tematiche di particolare interesse per la giustizia amministrativa, a corredo dei quali verranno predisposti ed elaborati specifici approfondimenti da parte dei componenti dell'Ufficio massimario al fine di completare e potenziare l'attività di aggiornamento che rientra nei compiti di entrambi gli Uffici.

Allegato I: Registro delle antinomie.

Allegato II: Classificazione delle decisioni massimate.

Allegato III: Rassegna ragionata dei principali orientamenti della giurisprudenza.