

# *Ufficio del massimario della Giustizia amministrativa*



**Relazione sull'attività svolta dall'Ufficio del massimario della giustizia amministrativa nell'anno 2024 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 2024. § 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 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 (C.P.G.A.) ha deciso, in forza dell'autonomia organizzativa che la legge gli riconosce (art. 53-*bis*, comma 2, della l. 27 aprile 1982, n. 186, aggiunto dall'art. 20 della l. 21 luglio 2000, n. 205), 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 dell'anno 2022.

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 2024, 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 Vito Poli ed i consiglieri Marina Perrelli, Diana Caminiti e Laura Marzano) ed otto presso i Tribunali amministrativi regionali (i consiglieri Guglielmo Passarelli Di Napoli, Vincenzo Blanda, Gianluca Di Vita e Flavia Risso, i primi referendari Calogero Commandatore, Lorenzo Ieva, Gaetana Marena e Gabriele Serra).

Con il d.P.C.S. n. 176 del 23 maggio 2024, vista la delibera n. 40, adottata dal C.P.G.A. nella seduta del 22 maggio 2024, sono stati nominati componenti dell'U.M. il consigliere Gianluca di Vita e il primo referendario Gabriele Serra, a seguito delle dimissioni del consigliere Riccardo Savoia, a decorrere dal 22 aprile 2024, e della nomina a consigliere di Stato del consigliere Maurizio Santise, a decorrere dal 1° maggio 2024 (che pure continua volontariamente a lavorare presso l'Ufficio).

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

- 1) Servizio *news* e *newsletter* (costituito dal responsabile del servizio, presidente Vito Poli, e dal vice coordinatore primo referendario Calogero Commandatore, nonché dai consiglieri Guglielmo Passarelli Di Napoli, Vincenzo Blanda e Flavia Risso e dal primo referendario Lorenzo Ieva);
- 2) Servizio massimazione (costituito dal responsabile del servizio, primo referendario Calogero Commandatore, dai consiglieri Diana Caminiti e Gianluca di Vita e dal primo referendario Gaetana Marena);
- 3) Servizio relazioni (costituito dal responsabile di servizio, consigliere Marina Perrelli, dal consigliere Laura Marzano e dal primo referendario Gabriele Serra).

In esecuzione della previsione di cui all'art. 14 *ter*, comma 2, del regolamento di organizzazione, il presidente aggiunto del Consiglio di Stato ha proceduto alla nomina, per l'anno 2024, del coordinatore organizzativo e del vice coordinatore, individuati nelle

persone del presidente Vito Poli e del primo referendario Calogero Commandatore (rispettivamente, decreti del presidente aggiunto del Consiglio di Stato n. 4 e 5 dell'8 novembre 2024).

### **1.2. Riunioni dell'Ufficio del massimario dal 1 gennaio al 31 dicembre 2024.**

Nel corso del 2024 l'Ufficio del massimario ha tenuto n. 1 riunione in assemblea plenaria (2 dicembre 2024 in modalità mista) e n. 5 riunioni ordinarie (1 febbraio 2024 e 24 maggio 2024 in presenza, due riunioni autonome il 4 giugno 2024 in modalità mista ed una riunione il 31 dicembre 2024 sempre in modalità mista), convocate dal coordinatore o dal vice coordinatore, come da verbali inseriti nell'apposito registro di cui all'art. 5 del regolamento di servizio ed all'art. 5 dell'ordine di servizio n. 1 del 2022.

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

Nel corso del 2024 è stata attuata una intensa attività di collaborazione con l'Ufficio studi e formazione.

Le rassegne monotematiche elaborate dall'U.M. sono state un'utile base per l'organizzazione di convegni su aree tematiche di particolare interesse per la giustizia amministrativa e dei corsi di formazione per i neo-referendari assunti che hanno preso servizio nel mese di settembre del corrente anno.

In particolare si segnala il convegno su "La semplificazione edilizia e urbanistica tra oneri amministrativi ed esigenze di tutela del territorio", tenutosi a Palermo il 28 e 29 novembre 2024, rispetto al quale le rassegne monotematiche sul "Governare del territorio" e sugli "Abusi edilizi: tipologie, conseguenze e rimedi" hanno costituito una valida base di partenza per individuare le questioni di maggiore interesse, anche oggetto di orientamenti giurisprudenziali non omogenei, nonché, con riguardo ai corsi di formazione per i referendari assunti nel corso del 2024, dedicati a "Urbanistica, edilizia ed espropriazione" e a "Contratti, appalti e concessioni", l'utilità delle rassegne monotematiche redatte nel 2024, quale strumento al contempo di ulteriore di formazione e di supporto dell'attività lavorativa. Non a caso, il giorno 25 gennaio 2025, si terrà un seminario *on line* sul nuovo codice dei contratti pubblici, dedicato ai magistrati neo assunti, e basato proprio sulla relativa rassegna monotematica.

## **2. Attività dell'Ufficio.**

### **2.1. Servizio news e newsletter.**

Per quello che riguarda l'attività del servizio *news* e *newsletter*, l'anno 2024 ha registrato:

- i) la pubblicazione di n. 125 *news*, a partire dalla n. 1 del 9 gennaio 2024, con una media di una ogni tre giorni (tutte accessibili dalla sezione *News* dell'area dedicata all'Ufficio del massimario presente sul sito della Giustizia amministrativa);
- ii) la pubblicazione di n. 47 *newsletter* a cadenza settimanale, a partire dalla n. 1 del 8° gennaio 2024 (tutte accessibili dalla sezione *Newsletter* dell'area dedicata all'Ufficio massimario);

In relazione ad entrambi i servizi devono essere considerate le interruzioni relative al periodo estivo ed alle festività natalizie, espressamente previste dall'art. 3, comma 5, del regolamento di servizio.

## **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.

Dal 1° ottobre 2024 è attivo il sistema di segnalazione dei provvedimenti tramite l'applicativo dedicato di cui si riferirà nel successivo paragrafo 3.2.

Nell'anno 2024 risultano essere state massimate dal Servizio n. 522 decisioni delle quali n. 487 della giustizia amministrativa di primo e secondo grado: di cui n. 282 decisioni del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, n. 33 pareri del Consiglio Stato in sede consultiva, n. 17 decisioni del C.g.a., n. 150 decisioni dei T.a.r., con una conseguente media di 1,4 massime al giorno.

## **2.3. Servizio relazioni.**

### **2.3.1. Rassegne monotematiche.**

Nel corso dell'anno 2024, sono state pubblicate nell'apposita sezione del sito della giustizia amministrativa, dedicato all'U.M., n. 5 rassegne monotematiche.

Ciascuna rassegna esamina, sinteticamente e per punti, la giurisprudenza (specie 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 2024 riguardano:

- 1) "Governo del territorio. Parte prima. Aspetti generali" – marzo 2024 – a cura di Marina Perrelli (pp. 73);

- 2) “Governo del territorio. Parte seconda. Strumenti urbanistici” – marzo 2024 - a cura di Laura Marzano (pp. 107);
- 3) “Abusi edilizi: tipologie, conseguenze e rimedi” – maggio 2024 – a cura di Laura Marzano (pp. 149);
- 4) “Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica” – giugno 2024 - a cura di Valeria Vaccaro (pp. 59);
- 5) “Il nuovo codice dei contratti pubblici” – ottobre 2024 – a cura di Diana Caminiti (pp.134).

### **2.3.2. 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 2024) che reca la trattazione della decisione adottata in sede consultiva, segnatamente Cons. Stato, sezione I, 31 dicembre 2023, n. 1651, ove l'antinomia normativa rilevata è stata segnalata al Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri.

### **2.3.3. 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 costituzionale, della Corte di cassazione e della Corte di giustizia UE oggetto di *news* e/o di *newsletter* 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* 2024) alla relazione che reca, su foglio *Excel*, la classificazione di tutte le decisioni oggetto di massima, *news* o di *newsletter* intervenute nel corso del 2024; 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 2024) alla relazione reca poi la raccolta ragionata delle massime elaborate dall'U.M. nel corso dell'anno 2024.

Per evitare sovrapposizioni con l'allegato II (Registro decisioni oggetto di massime, news o *newsletter* 2024, 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 2024 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 2024), si è deciso (anche per assicurare omogeneità e facilità di lettura del documento) di individuare otto 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 funzionalità del sito.**

Nel 2024 è stata integralmente implementata la sezione dedicata all'Ufficio massimario sul sito *web* della giustizia amministrativa per l'esposizione delle attività istituzionali di sua competenza anche attraverso il potenziamento degli strumenti di ricerca elettronica indispensabili per usufruire appieno dei benefici correlati al servizio di massimazione.

La sezione del sito web della Giustizia amministrativa dedicata all'Ufficio massimario, operativa dal 2023, 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.

Anche grazie alla apposita guida realizzata per facilitarne la consultazione, l'utente può:

a) nella sezione "News" procedere alla consultazione delle stesse attraverso tre filtri di ricerca, uno relativo alle autorità decidenti, uno alla cronologia e uno alla materia;

- b) nella Sezione *newsletter* scaricare e consultare tutte le *newsletter* dell'anno corrente e trovare nell'archivio, presente a fondo pagina, quelle pubblicate negli anni precedenti;
- c) nella Sezione massime procedere alla consultazione delle stesse attraverso tre filtri di ricerca, uno relativo alle autorità decidenti, uno alla cronologia e uno alla materia.

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

L'applicativo informatico funzionale ad una più efficace ed efficiente organizzazione del lavoro dell'Ufficio massimario, realizzato *in house* dal Servizio per l'informatica sulla base delle indicazioni dell'U.M. nel corso dell'anno 2023, è entrato in funzione a pieno regime dal 1° ottobre 2024.

Nel corso della riunione plenaria dell'U.M., tenutasi il 2 dicembre 2024, è stato illustrato dal responsabile del servizio di massimazione che al 25 novembre 2024, vale a dire a meno di due mesi dall'inizio dell'utilizzazione del detto applicativo, sono pervenute 140 segnalazioni delle quali ne sono state lavorate e pubblicate 130 in 37 giorni lavorativi.

Al fine di rendere evidenti i benefici conseguenti all'utilizzazione del detto applicativo è stato riferito che nello stesso periodo dell'anno 2023 - ovvero dal 1° ottobre al 25 novembre 2023 - erano state redatte circa 72 massime in 37 giorni lavorativi e che il minor numero di lavorazioni era causato principalmente dalla difficoltà insita nel flusso di comunicazioni "a navetta" delle email, che richiedeva, per la pubblicazione di ogni singola massima, lo scambio di numerose comunicazioni (circa 8-9) a fronte delle 2 attuali.

L'applicativo consente inoltre ai componenti dell'U.M. assegnati al servizio massimazione:

- a) di restituire un prodotto omogeneo, più ordinato ed uniforme, grazie ad un sistema di standardizzazione del *layout* grafico;
- b) di scegliere i provvedimenti da massimare avendo a disposizione un quadro complessivo che rappresenta una fotografia istantanea del variegato lavoro dei diversi Uffici giudiziari, dando voce ad ognuno e garantendo la diffusione di una conoscenza ampia e completa.

### **4. Obiettivi dell'Ufficio.**

Nel 2024 è stata realizzata la integrale implementazione della sezione dedicata all'Ufficio massimario sul sito *web* della giustizia amministrativa per l'esposizione delle attività istituzionali di sua competenza anche attraverso il potenziamento degli strumenti di ricerca elettronica indispensabili per usufruire appieno dei benefici correlati al servizio di massimazione.

A partire dal 1° ottobre 2024 è operativo il nuovo applicativo informatico, funzionale ad una più efficace ed efficiente organizzazione del lavoro dell'Ufficio e già se ne sono potuti

avvertire i benefici in ordine alla gestione del 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 organizzazione dell'U.M. tra gli obiettivi primari vi è l'implementazione del nuovo applicativo sia attraverso le modifiche già richieste al Servizio per l'informatica al fine di rendere più agevole la lavorazione delle massime, sia attraverso l'estensione della sua utilizzazione anche per la redazione della *newsletter* così da conseguire gli stessi effetti di efficienza e risparmio di risorse, già sperimentati nei primi tre mesi per il Servizio massimazione.

Con riguardo all'attività di collaborazione con l'Ufficio studi e formazione l'obiettivo è di implementare ulteriormente la sinergia tra l'elaborazione di specifici approfondimenti da parte dei componenti dell'Ufficio massimario e l'organizzazione di convegni su aree tematiche di particolare interesse per la giustizia amministrativa con la finalità di completare e potenziare l'attività di aggiornamento, quale compito comune di entrambi gli Uffici.

Deve infine rilevarsi che in base alla dotazione organica dell'Ufficio, gli attuali livelli di produttività costituiscono il massimo esigibile, anche tenuto conto dei necessari tempi di fisiologica acquisizione delle tecniche di redazione da parte dei componenti. Si tratta di un patrimonio conoscitivo e di acquisite professionalità che implica una necessaria stabilità della composizione dell'Ufficio evitando per quanto possibile il *turnover* degli addetti.

Al fine di assicurare la continuità ed evitare la dispersione delle professionalità maturate, si auspica:

- a) l'organizzazione – in concerto con l'Ufficio studi – di appositi incontri di studio dedicati ai referenti dell'U.M. presso i T.a.r. e ai prossimi componenti dell'U.S. e dell'U.M. dedicati alla formazione e all'autoformazione;
- b) che l'utilizzo dell'applicativo e delle ulteriori implementazioni previste consenta di concentrare tutte le risorse umane disponibili nel miglioramento della qualità del prodotto;
- c) infine, che le future regole per il reclutamento e l'organizzazione dell'Ufficio tengano conto di tale esigenza, connessa al peculiare tipo di attività, valorizzando il lavoro dei magistrati già componenti dell'Ufficio che continuano a impegnarsi diligentemente presso di esso su base volontaria e gratuitamente.

**Allegato I:** Registro delle antinomie.

**Allegato II:** Classificazione delle decisioni massimate.

**Allegato III:** Rassegna ragionata dei principali orientamenti della giurisprudenza.

