

ATTI PARLAMENTARI

XIX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LXI
n. 3

RELAZIONE

**SULLO STATO DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA
E SUGLI INCARICHI CONFERITI A NORMA DEL-
L'ARTICOLO 29, TERZO COMMA, DELLA LEGGE 27
APRILE 1982, N. 186**

(Anno 2023)

(Articolo 31, primo comma, della legge 27 aprile 1982, n. 186)

Presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento

(CIRIANI)

Trasmesso alla Presidenza il 22 maggio 2026

PAGINA BIANCA



*Relazione del Presidente del Consiglio dei Ministri al
Parlamento sulle state della Giustizia amministrativa e sugli
incarichi conferiti a norma dell'art. 29, 3° comma, della legge n.
186 del 1982*

Anno 2023

SOMMARIO

<i>Introduzione</i>	<i>pag.</i>	4
 I - L'ORGANIZZAZIONE ED IL PERSONALE DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA		
1. Premessa	<i>pag.</i>	5
2. Il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa	<i>pag.</i>	5
3. Personale di magistratura	<i>pag.</i>	14
4. Personale dirigenziale e amministrativo	<i>pag.</i>	22
5. Aspetti finanziari	<i>pag.</i>	24
6. Il sistema informativo della Giustizia amministrativa	<i>pag.</i>	30
7. L'Ufficio Studi	<i>pag.</i>	46
 II – ATTIVITA' GIURISDIZIONALE		
1. Dati generali	<i>pag.</i>	64
2. Il contenzioso presso i Tribunali amministrativi regionali	<i>pag.</i>	69
2.1 Distribuzione territoriale	<i>pag.</i>	69
2.2 Distribuzione per materia	<i>pag.</i>	69
2.3 Giudizi di ottemperanza	<i>pag.</i>	70
2.4 I procedimenti speciali	<i>pag.</i>	70
2.5 Decisioni	<i>pag.</i>	71
2.6 Ordinanze cautelari	<i>pag.</i>	72
3. Il contenzioso presso il Consiglio di Stato	<i>pag.</i>	73
4. Ricorsi giacenti in primo e secondo grado	<i>pag.</i>	74
5. Il contenzioso presso il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana	<i>pag.</i>	75

III – ATTIVITA' CONSULTIVA

1.	Considerazioni generali	<i>pag.</i>	76
2.	Attività consultiva in ordine agli atti normativi statali	<i>pag.</i>	76
3.	Attività consultiva sui ricorsi straordinario al Presidente della Repubblica	<i>pag.</i>	78
4.	Attività consultiva facoltativa	<i>pag.</i>	78
5.	Considerazione sullo stato degli affari pendenti	<i>pag.</i>	79
6.	Attività consultiva del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana	<i>pag.</i>	79

Introduzione

Ai sensi dell'art. 13, 1° comma, n. 4, della legge 27 aprile 1982, n. 186, si inviano gli elementi per la relazione del Presidente del Consiglio dei Ministri al Parlamento sullo stato della Giustizia amministrativa per l'anno 2023.

Come negli anni passati, i dati vengono suddivisi in tre parti, concernenti rispettivamente:

I) - l'organizzazione ed il personale (sia di magistratura che di segreteria) in servizio presso il Consiglio di Stato ed il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, nonché presso i Tribunali amministrativi regionali, le Sezioni staccate degli stessi, il Tribunale regionale di Giustizia amministrativa di Trento e la Sezione autonoma di Bolzano (d'ora innanzi TT.AA.RR.) e presso gli uffici centrali della Giustizia amministrativa, con lo specifico approfondimento relativo al collocamento di magistrati in posizione fuori ruolo;

II) - l'attività giurisdizionale svolta dagli organi della Giustizia amministrativa;

III) - l'attività consultiva demandata al Consiglio di Stato e al Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

Si precisa che la redazione del contenuto dei singoli capitoli – che viene fatto proprio dal Consiglio di Presidenza ai fini dell'adempimento di cui all'art. 13, 1° comma, n. 4, della legge 27 aprile 1982, n. 186 – è stata affidata ai responsabili degli uffici amministrativi in cui è articolata l'organizzazione della giustizia amministrativa e che per tale ragione sono presenti riferimenti all'attività svolta dalla prospettiva dell'ufficio di volta in volta in rilievo.

I – L'ORGANIZZAZIONE ED IL PERSONALE DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

1. Premessa

Come di consuetudine, si forniscono preliminarmente le informazioni generali sull'apparato della Giustizia amministrativa, evidenziando le novità più rilevanti e le problematiche di maggior interesse.

2. Il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa

Il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa (di seguito anche solo CPGA) nell'anno 2023 ha operato in regime di *prorogatio* fino al mese di maggio, allorquando si è insediato in composizione rinnovata, a seguito delle elezioni dei componenti togati e da ultimo quelli laici da parte del Parlamento, l'attuale Consiglio di Presidenza. Ha da subito avviato le attività, affrontando varie tematiche di particolare rilievo, tra le quali, in via prioritaria, quelle volte ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e quelle dirette alla tutela del prestigio e della dignità della Magistratura amministrativa. Ciò nell'intento di ottimizzare la qualità del servizio giustizia, per migliorarne l'efficienza, nella consapevolezza che questa sia la migliore risposta alla non sempre benevola attenzione mediatica sulle decisioni assunte dal Giudice amministrativo.

In tale sistema, è stata condivisa, da tutti i componenti dell'organo di autogoverno, la ferma convinzione che solo una giustizia efficiente e tempestiva, coerente nei suoi orientamenti, chiara nelle sue decisioni ed efficace nella loro esecuzione, è in grado di

rafforzare la fiducia del cittadino nella capacità dell'ordinamento di dare risposte effettive e di far percepire la Giustizia amministrativa come parte essenziale del sistema che contribuisce alla crescita e allo sviluppo del Paese.

L'organo di autogoverno ha inteso acquisire piena consapevolezza delle esigenze organizzative e di quelle dei magistrati, nonché degli interessi pubblici coinvolti, per individuare le azioni positive che consentano alla Giustizia amministrativa di progredire.

I componenti del Consiglio hanno assicurato piena operatività dell'organo, da subito, e ciò al fine di garantire lo svolgimento delle attività connesse al "sistema Giustizia amministrativa".

A) Misure riferite alla Giustizia amministrativa per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia.

Come anticipato, l'azione svolta nel 2023, in continuità con il passato, è stata prioritariamente orientata ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Obiettivi ambiziosi, a cui la Giustizia amministrativa ha dimostrato come risulta dai dati, di essere preparata e pronta. In conformità alla previsione di cui all'art. 3 del D.P.C.M. 30 dicembre 2021, il Consiglio ha operato per assicurare il perseguimento dell'obiettivo di riduzione dell'arretrato mediante il regolare svolgimento delle udienze straordinarie, le uniche a tenersi non in presenza, ma "da remoto".

Nel dare conto dello stato di avanzamento, occorre distinguere lo smaltimento dell'arretrato dalle procedure assunzionali, le quali, come noto, concorrono entrambi al raggiungimento degli obiettivi assegnati in sede di PNRR.

L'impegno è stato indirizzato soprattutto verso le sedi PNRR sia di TAR (TAR Lazio - Roma; TAR Campania - Napoli e Salerno; TAR Lombardia - Milano; TAR Veneto;

TAR Sicilia - Palermo e Catania) che del Consiglio di Stato (Sezioni II, III, IV, V, VI e VII) nei quali è stato istituito l'Ufficio del Processo rafforzato.

In relazione allo stato di avanzamento dell'attività di smaltimento dell'arretrato, si segnala che l'obiettivo di abbattimento del cd. arretrato storico (con riferimento al numero dei ricorsi pendenti al 31.12.2019) risulta conseguito tanto presso il Consiglio di Stato, quanto presso i TTAARR. Già a maggio 2023, infatti, la percentuale di smaltimento presso la Giustizia amministrativa era superiore rispetto alle percentuali assegnate a titolo di obiettivo intermedio (30 giugno 2024) e finale (giugno 2026), con raggiungimento dell'obiettivo non solo a livello aggregato, ma anche a livello di singola sede inserita nel Piano.

In ragione dei risultati già registrati, può affermarsi che la Giustizia amministrativa sta procedendo verso l'abbattimento totale dell'arretrato (con conseguente innalzamento del livello di efficienza e risparmi in termini di assenza di richieste risarcitorie per la durata dei processi), un dato che la rende "modello" di giustizia moderno, efficiente e funzionale, in grado di rispondere alle esigenze della collettività e di rendere un servizio in tempi sempre più ridotti.

Resta ferma la necessità di una correlazione con il target assunzionale da riconsiderare anche alla luce degli interventi normativi sul tema.

La grande qualità e quantità dei risultati raggiunti dalla Giustizia amministrativa nell'attuazione del PNRR è stata possibile, infatti, anche grazie all'apporto operativo dei funzionari assunti, con contratto a tempo determinato, negli Uffici del processo PNRR a far data dal gennaio 2022. A riguardo l'organo di autogoverno si è fatto carico, non solo, di monitorare il raggiungimento degli obiettivi assunzionali previsti nel PNRR, ma anche di evitare la dispersione delle risorse, in grado di fornire un proficuo supporto. A tal fine

sono state avviate, anche su sollecitazione del CPGA, interlocuzioni con il Ministero dell'economia e delle finanze al fine di delineare la concreta applicazione delle norme relative alla proroga dei contratti stipulati anche per la Giustizia amministrativa, la quale al pari del Ministero della Giustizia riscontra difficoltà comuni nel reperimento del contingente complessivo da reclutare.

Per quanto riguarda nel concreto l'attività svolta dall'organo di autogoverno, a seguito dell'interpello, nel mese di ottobre 2023, è stato approvato l'esito del programma straordinario di riduzione dell'arretrato per l'anno 2024 con riferimento sia al Consiglio di Stato, che le sedi PNRR dei TTAARR.

Rimarcando la priorità di eliminare l'arretrato e di conseguire gli obiettivi imposti dal PNRR, l'organo di autogoverno, anche dopo l'approvazione dei programmi di riduzione, continua ad operare, nel rispetto delle esigenze organizzative connesse alle singole udienze e dei limiti fissati dalla normativa di riferimento, intervenendo per fronteggiare specifiche esigenze emerse a programma avviato.

B) Piante organiche

L'efficienza della Giustizia amministrativa può essere mantenuta solo se vengano assicurate risorse adeguate.

In questo senso attenzione prioritaria è rivolta dal Consiglio ai dati riferiti all'organico e alle connesse esigenze di rafforzamento, proprio quale profilo indispensabile per l'efficientamento della Giustizia amministrativa.

Il Consiglio di presidenza ha svolto, negli ultimi anni, un percorso compiutamente realizzato di incremento degli organici, che ha consentito di istituire ulteriori sezioni interne presso i TTAARR, la maggior parte delle quali presso le sedi individuate dal PNRR, oltre che presso altri uffici giudiziari che registrano un maggior numero di ricorsi pendenti

o particolari criticità operative. Gli incrementi dell'organico hanno ovviamente consentito la rideterminazione della pianta organica di diverse sedi di TTAARR. All'incremento di 18 unità previsto da un decreto legge del dicembre 2019 ha poi fatto seguito quello di altre 20 unità con altro decreto legge del dicembre 2020. Accanto dunque a due nuove sezioni esterne al TAR del Lazio, sono state istituite 14 nuove sezioni interne, 11 delle quali istituite con delibera dello scorso anno, istituzione quest'ultima che ha richiesto l'adozione di più misure organizzative da parte dell'organo di autogoverno.

Le 11 nuove Sezioni (n. 2 sezioni interne (IV ter e V ter) presso il TAR LAZIO, sede di Roma; n. 1 (II) presso il TAR LAZIO, sezione staccata di Latina; n. 1 sezione interna (V) presso il TAR LOMBARDIA, sede di Milano; n. 2 sezioni interne (IV e V) presso il TAR SICILIA, sede di Palermo; n. 1 sezione interna (V) presso il TAR SICILIA, sezione staccata di Catania; n. 1 sezione interna (III) presso il TAR PIEMONTE, sede di Torino; n. 1 sezione interna (IV) presso il TAR TOSCANA, sede di Firenze; n. 1 sezione interna (IV) presso il TAR VENETO; n. 1 sezione interna (II) presso il TAR MARCHE) sono pienamente operative dal giugno 2023, in concomitanza con l'immissione nelle funzioni dei vincitori dell'ultimo concorso per Referendario.

Sono, altresì, previste due ulteriori sezioni interne sia presso il TAR Lazio Roma che presso il TAR Campania Napoli (per un totale di quattro sezioni interne).

La necessità di assicurare adeguata copertura della carenza di organico, funzionale all'operatività delle predette sezioni e all'esigenza di un sistema idoneo a fornire risposte puntuali alla domanda di giustizia e, in generale, di perseguimento degli obiettivi fissati dal PNRR per la Giustizia amministrativa, si è tradotta anche nell'impegno del Consiglio di Presidenza ad assicurare celerità nell'indizione e nello svolgimento dei concorsi per il reclutamento di Referendari di Tribunali Amministrativi Regionali.

Dopo l'assunzione di 64 neo referendari nel corso del 2023, un ulteriore concorso a n. 53 posti di referendario di T.A.R. bandito nel giugno 2022, si è svolto in parte nel 2023 (conclusione nel 2024 con un numero di vincitori inferiore al numero dei posti banditi).

C) Formazione dei magistrati amministrativi e attività internazionale.

L'attività dell'organo di autogoverno è proseguita senza soluzione di continuità anche in materia internazionale e di formazione del personale di magistratura, senza mai trascurare il settore informatico e le esigenze di trasparenza, il costante aggiornamento e semplificazione delle pagine dei portali in cui si dà conto dell'azione del CPGA.

Quanto all'attività internazionale, il Consiglio di Presidenza è membro della rete europea di consigli superiori delle magistrature (ENCJ) e, in tale veste, ha partecipato attivamente ai lavori dei progetti in essere, in tema di (i) giustizia digitale, (ii) social media e giustizia, (iii) qualità della giustizia e disciplina, (iv) attrattività delle carriere giudiziarie.

Quanto all'attività di aggiornamento professionale, prioritaria è la formazione permanente e l'aggiornamento professionale dei magistrati, curata dall'Ufficio studi e formazione, al cui programma annuale il Consiglio di Presidenza riserva particolare attenzione al fine di contribuire ad una programmazione dell'attività formativa mirata, idonea a fornire supporto adeguato all'attività giurisdizionale svolta.

L'impegno dell'organo di autogoverno si è tradotto nel farsi carico delle esigenze manifestate dai magistrati nel settore della formazione anche linguistica, adoperandosi per stimolare l'adozione delle soluzioni più funzionali. Proficua è risultata la collaborazione con la SNA (Scuola Nazionale di amministrazione), mediante una convenzione stipulata dopo un coinvolgimento diretto di CPGA, Segretariato Generale ed Ufficio Studi. Numerosi sono gli scambi, le esperienze formative e le visite autorizzate presso organismi

europei ed internazionali, mediante un costante raccordo tra CPGA e i vari referenti dell'Ufficio studi.

Innovativa è stata la previsione relativa alla formazione dei magistrati di prima nomina, oggi resa "obbligatoria" dal nuovo art 14 bis del regolamento di organizzazione degli uffici della Giustizia amministrativa, approvato con DPCS n. 251 del 22 dicembre 2020, ora svolta regolarmente subito dopo l'immissione nelle funzioni dei vincitori di concorso.

Rilevante è anche l'attività svolta dall'Ufficio Massimario, avvenuta con delibera del Consiglio di Presidenza nel 2022 mediante l'introduzione dell'art. 14 ter del citato regolamento di organizzazione.

La creazione di tale Ufficio è stata ritenuta particolarmente utile per la diffusione presso tutti gli operatori (magistrati, avvocati, pubbliche amministrazioni) della produzione dell'intera Giustizia amministrativa, oltre che per contribuire all'effettiva conoscenza degli orientamenti giurisprudenziali.

Nel corso dell'anno, il CPGA è prontamente intervenuto per colmare con immediatezza le vacanze che si sono determinate tra i magistrati addetti agli Uffici studi e formazione e del massimario.

I magistrati addetti all'Ufficio del Massimario operano in costante raccordo con le varie sedi di TTAARR al fine di assicurare un costante monitoraggio sulle decisioni assunte anche in primo grado.

D) Incarichi extraistituzionali

L'esigenza di assicurare forme di collaborazione e sinergia tra tutte le Istituzioni chiamate a realizzare gli obiettivi del PNRR, si è tradotta sovente, nel corso dell'anno, nel garantire l'apporto del personale di magistratura, verso cui l'organo di autogoverno non ha

frapposto ostacoli, autorizzando lo svolgimento d'incarichi extraistituzionali, sia pure nella consapevolezza e con l'intento di preservare sempre il prestigio e l'indipendenza della funzione giurisdizionale.

Iniziative di rilievo sono state, infatti, assunte in merito agli incarichi extraistituzionali al fine di assicurarne lo svolgimento secondo modalità tali da non compromettere il prestigio e l'indipendenza della magistratura.

Il CPGA ha proseguito nell'intento di assicurare la prevalenza della funzione giurisdizionale e consultiva rispetto allo svolgimento (eventuale) di incarichi extraistituzionali da parte dei magistrati amministrativi. A tal fine è intervenuto sulla disciplina degli incarichi extragiudiziari (tra i quali in particolari quelli di docenza e dei collegi consultivi tecnici) che sono eccezionalmente ammessi con stringenti limiti di impegno temporale e di remunerazione sotto la vigilanza ed il controllo dell'organo di autogoverno. Sono stati resi più puntuali e stringenti gli oneri di comunicazione in materia al fine di rendere maggiormente agevole ed efficace la verifica e il monitoraggio degli incarichi conferiti o autorizzati e dell'osservanza degli obblighi imposti in materia dalla normativa interna. Le regole introdotte perseguono l'obiettivo di favorire la rotazione degli incarichi e la verifica in concreto della loro compatibilità con le funzioni istituzionali.

E) Ulteriore attività del CPGA.

Nel 2023 l'Organo di autogoverno ha supportato e condiviso con il Segretariato generale della Giustizia amministrativa le scelte al fine di risolvere le problematiche relative alla logistica di varie sedi di TTAARR, tra cui quella del Lazio- Roma e della Lombardia- Milano.

Il Consiglio di presidenza si è occupato anche delle questioni legate alla sicurezza dei luoghi di lavoro e ai profili connessi all'implementazione dell'utilizzo dei sistemi

informatici e delle problematiche connesse ai casi di blocco del Sistema, nell'intento di rendere il più funzionale e lineare possibile l'attività svolta quotidianamente negli uffici giudiziari dal personale amministrativo e di magistratura.

È poi proseguito il monitoraggio dei ritardi nel deposito dei provvedimenti da parte dei magistrati, con la precipua finalità di prevenire il verificarsi di situazioni pregiudizievoli per il servizio giustizia, verifica che si è conclusa con dati ampiamente positivi per la GA.

Nel dar conto dell'attività del CPGA, orientata costantemente su più fronti, non può essere trascurata l'attenzione rivolta all'esercizio dell'azione disciplinare, mediante la verifica della sussistenza o meno degli estremi disciplinari di tutte le condotte sottoposte al proprio esame e, in presenza dei relativi presupposti, l'adozione delle sanzioni previste dalla legge, ivi compresa la sospensione dal servizio.

Giova ricordare, in tale ambito, che, l'organo di autogoverno subito dopo l'insediamento ha continuato a dedicare particolare attenzione alle segnalazioni riguardanti singoli magistrati, provenienti dall'esterno o scaturite all'esito di controlli interni, nella consapevolezza che l'immagine e il prestigio della magistratura dipendono anche dall'immagine che il singolo magistrato dà di sé, la cui condotta può dunque compromettere l'intera Istituzione.

In particolare, nel corso dell'anno 2023 stati avviati tre nuovi procedimenti disciplinari a carico di magistrati amministrativi; il CPGA ha anche adottato due provvedimenti di sospensione dal servizio. Costante il raccordo con le altre magistrature, anche al fine di assicurare la tempestiva adozione di provvedimenti di competenza.

3. Personale di magistratura

Alla data del 31 dicembre 2023, risultano in servizio, presso il Consiglio di Stato, oltre ai titolari di incarichi di vertice (Presidente del Consiglio di Stato e Presidente aggiunto), 25 Presidenti di sezione del Consiglio di Stato e 96 Consiglieri di Stato. Ai predetti magistrati si aggiungono i 3 Presidenti di sezione e i 6 Consiglieri di Stato assegnati al Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana (CGARS), in posizione di fuori ruolo c.d. tecnico.

I Presidenti di T.A.R., in servizio al 31 dicembre 2023, risultano essere 24, mentre 330 sono i magistrati dei TAR (Referendari, primi Referendari, Consiglieri).

Al Tribunale regionale di Giustizia amministrativa (TRGA), istituito con l'art. 90 dello statuto speciale per il Trentino – Alto Adige, approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, con sede in Trento, oltre al personale togato sono in servizio i due Consiglieri designati dal Consiglio provinciale di Trento, nominati ai sensi dell'art. 1 del d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426; alla Sezione autonoma di Bolzano del Tribunale regionale di Giustizia amministrativa del Trentino Alto Adige sono in servizio gli 8 magistrati previsti in dotazione organica, nominati ai sensi dell'art. 2 del predetto decreto.

Alla data del 31 dicembre 2023, il numero dei magistrati collocati fuori ruolo/aspettativa, per lo svolgimento di incarichi di rilevante impegno istituzionale, incompatibili con il contemporaneo esercizio delle funzioni giurisdizionali ammonta complessivamente a 23 unità, di cui 15 magistrati del Consiglio di Stato e 8 magistrati di TAR.

La dotazione organica del personale di magistratura si è completata, nel 2023, con gli ultimi incrementi disposti con il decreto legge n. 183 del 31 dicembre 2020 - convertito

nella legge 26 febbraio 2021, n. 21 – che ha riscritto la pianta organica di cui alla tabella A allegata alla legge n. 186/1982, già precedentemente modificata dal d.l. 30 dicembre 2019 n. 162 convertito nella legge 28 febbraio 2020, n.8. Infatti, dopo gli incrementi disposti nel 2021 e 2022, l'anzidetta normativa ha previsto che, nel 2023, il numero dei Consiglieri di Stato sia aumentato di ulteriori 3 Consiglieri di Stato, passando da 108 a 111 (oltre ai 2 Consiglieri di Stato di lingua tedesca, nominati ai sensi dell'art. 14 del d.P.R. n. 426/1984), e il numero dei Presidenti di Sezione di 1 unità, passando da 22 a 23.

Pertanto, alla data del 31 dicembre 2023 l'organico complessivo del personale di magistratura - comprensivo dei posti per il CGARS di cui al decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373, dei posti di Consigliere di Stato del gruppo di lingua tedesca per la provincia di Bolzano, previsti dall'art. 14 del d.P.R. 426/1984, dei posti dei Consiglieri del Tribunale regionale di Giustizia amministrativa di Trento e per la sezione autonoma per la provincia di Bolzano previsti rispettivamente dagli artt. 1 e 2 dello stesso d.P.R. n. 426/1984 – è di 605 unità. A fronte di tale organico, i magistrati in servizio e fuori ruolo al 31 dicembre 2023, sono 517 unità.

A queste si aggiungono i 2 Consiglieri non togati assegnati al TRGA sede di Trento e designati dal consiglio provinciale, previsti dallo stesso art. 1 del d.P.R. n. 426/1984 sopra citato e 7 dei componenti laici del CGARS previsti dagli artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 373/2003.

Dal 20 gennaio 2023 è stato nominato Presidente del Consiglio di Stato Luigi Maruotti, succeduto al Presidente Franco Frattini, venuto a mancare prematuramente; dall'8 febbraio 2023 Carmine Volpe è stato nominato quale nuovo Presidente aggiunto del Consiglio di Stato.

Nel corso dell'anno sono stati nominati 1 Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, 3 Presidenti T.A.R., il Presidente del Consiglio di Giustizia amministrativa per la

Regione siciliana, in avvicendamento con il Presidente cessato dalla carica e rientrato nel ruolo del Consiglio di Stato. Nei mesi di maggio, settembre e ottobre sono intervenute rispettivamente le nuove nomine del Segretario generale della Giustizia amministrativa, del Segretario delegato per i Tribunali amministrativi regionali e del Segretario delegato per il Consiglio di Stato.

Nel corso dell'anno 2023 sono stati immessi in servizio, con la prestazione del giuramento, 3 vincitori del concorso indetto nell'anno 2021 per n. 4 posti di Consigliere di Stato e 5 vincitori del concorso indetto nell'anno 2022 per n. 5 posti, nonché 5 Consiglieri di Stato di aliquota governativa, ai sensi dell'art. 19 comma 1, n. 2) della legge 27 aprile 1982, n.186. Dal 1° giugno 2023 hanno preso servizio 3 dei 5 Consiglieri TAR nominati Consiglieri di Stato, ai sensi del comma 1, n. 1) dello stesso articolo 19. Per i restanti 2 è stata disposta, rispettivamente, la permanenza in posizione di fuori ruolo ed aspettativa.

Al CGARS sono stati assegnati 4 Consiglieri di Stato e 1 Presidente di Sezione, in posizione di fuori ruolo c.d. tecnico, a seguito delle cessazioni, nel corso del 2022-2023, di altrettanti magistrati. Sempre con riferimento al CGARS è stato nominato un componente laico, assegnato alla sezione consultiva, mentre un componente assegnato alla sezione giurisdizionale è cessato dall'incarico.

Con riguardo al conferimento delle funzioni semi-direttive dei magistrati TAR, nel corso dell'anno 2023, sono state conferite a n. 14 magistrati le funzioni di Presidente di sezione interna di Tribunale.

Tra il mese di giugno e il mese di settembre 2023 hanno preso servizio i 64 vincitori del concorso a 60 posti bandito con d.P.C.M. 5 febbraio 2021 e 23 marzo 2021, aumentati di un decimo con d.P.C.M. 28 marzo 2023, ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. 10 gennaio 1957,

n. 3. Nello stesso anno, 2 dei neo-Referendari sono cessati dal ruolo TAR, quali vincitori del concorso a Consigliere di Stato bandito nell'anno 2022.

Hanno preso servizio nel corso dell'anno 2 dei Consiglieri in servizio presso il TRGA sezione autonoma di Bolzano.

Con d.P.R. 5 maggio 2023 è stato costituito il nuovo Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, insediandosi il 24 dello stesso mese di maggio. Con decreto del Presidente del Consiglio di Stato ne è stato nominato il Segretario.

Con decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 27 aprile 2023, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 34 del 5 maggio 2023, è stato bandito il concorso a 6 posti di Consigliere di Stato, le cui prove scritte avranno luogo a marzo del 2024. Con riferimento al concorso, per titoli ed esami, a 53 posti di Referendario di TAR (bandito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 20 giugno 2022), la Commissione nell'anno 2023 ha concluso la valutazione delle prove scritte fissando il calendario delle prove orali tra febbraio a marzo 2024. Si anticipa fin d'ora che, all'esito, non saranno coperti tutti i posti previsti nel bando.

Sono stati disposti il collocamento e la permanenza in posizione di fuori ruolo per incarichi extra istituzionali di 4 Consiglieri di Stato, mentre 1 Presidente di Sezione è cessato dal fuori ruolo; presso i Tribunali amministrativi regionali i magistrati collocati in fuori ruolo sono stati 2 di cui 1 cessato nel prosieguo dell'anno.

Il numero dei magistrati collocati a riposo e/o dimessisi, nel corso dell'anno 2023, è stato pari a 11 unità, di cui 1 Presidenti di Sezione, 4 Consiglieri di Stato, 3 Presidenti di TAR, 3 Consiglieri di TAR. Un Consigliere di Stato e un Consigliere TAR sono deceduti.

Sul piano disciplinare è stata disposto l'avvio di un procedimento disciplinare a carico di un magistrato già sospeso cautelamente dal servizio.

Di seguito la tabella dei magistrati in posizione di fuori ruolo nell'anno 2023.

Magistrati in posizione di fuori ruolo

*** anno 2023 ***

<i>MAGISTRATI</i>	<i>INCARICO</i>	<i>CONSIGLIO DI PRESIDENZA</i>
AQUILANTI Paolo <i>Consigliere di Stato</i>	Collocato in aspettativa ai sensi dell'articolo 23-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, stante la non autorizzabilità dell'incarico nel caso di permanenza in ruolo, per lo svolgimento dell'incarico di Presidente della Fondazione Ri.MED, conferito con DPCM 6 ottobre 2021, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri Durata: cinque anni A.	11/02/2022
BRANCATELLI Lucia Maria <i>Consigliere di T.A.R.</i>	Incarico di Assistente di studio del Giudice Costituzionale prof. Marco D'Alberti, <u>con collocamento in posizione di fuori ruolo con decorrenza dal 1° novembre 2022 e con limite temporale di tre anni dalla predetta decorrenza</u> Durata: tre anni A.	14/10/2022
BUONAURO Carlo <i>Consigliere di Stato</i>	Collocato in aspettativa in posizione di fuori ruolo per mandato elettorale quale Sindaco di Nola Durata: dal 20 giugno 2022 al A.	10/05/2023
CACACE Salvatore <i>Presidente di Sezione del Consiglio di Stato</i>	<u>collocato in posizione di fuori ruolo a nuovo e diverso titolo dal 2/04/2019</u> quale componente della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, ai sensi dell'art. 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96, conferito dai Presidenti del Senato della Repubblica e della camera dei Deputati. Durata: 4 anni A. <u>rientro dalla posizione di fuori ruolo</u> , quale componente della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, ai sensi dell'art. 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96, conferito dai Presidenti del Senato della Repubblica e della camera dei Deputati PdA	12/04/2019 19/04/2023
COPPARI Silvia <i>Consigliere di T.A.R.</i>	<u>Rinnovo</u> incarico di Direttore del Servizio giuridico dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, <u>permanendo in posizione di fuori ruolo</u> . Durata: 2 anni a far data dal 3 febbraio 2023 A.	25/01/2023

Camera dei Deputati ARRIVO 22 maggio 2026 Prot: 2026/0000878/TN

D'ALESSANDRI Fabrizio Consigliere di Stato	Vice Capo di Gabinetto con funzioni vicarie del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, <u>con contestuale collocamento in posizione di fuori ruolo</u> Durata: di governo A.	22/03/2023
DE LUCA Francesco Consigliere di Stato	Incarico di Consigliere giuridico preposto al settore legislativo nell'ambito degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per le politiche del mare e per il sud, <u>con collocamento in posizione di fuori ruolo</u> Durata: di governo A.	25/11/2022
DEODATO Carlo Presidente di Sezione del Consiglio di Stato	Incarico di Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, <u>permanendo in posizione di fuori ruolo</u> con contestuale cessazione dell'incarico di Capo del dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Durata: di governo A.	28/10/2022
DI CESARE Paola Anna Gemma Consigliere di T.A.R.	Incarico di vice Capo di Gabinetto Vicario, previa nomina quale Consigliere giuridico, nel settore della ricerca, del Ministro dell'Università e della Ricerca, <u>con collocamento in posizione di fuori ruolo</u> Durata: di governo A. <u>rientro dalla posizione di fuori ruolo, a decorrere 6 nov. 2023</u> , quale Vice Capo di Gabinetto Vicario del Ministero dell'Università e della ricerca, <u>mantenendo l'incarico, in ruolo, di Vice Capo di Gabinetto e Consigliere del Ministro dell'Università e della Ricerca</u> . PdA	25/11/2022 25/10/2023
DI MATTEO Federico Consigliere di Stato	Incarico di Capo Ufficio legislativo del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, <u>con collocamento in posizione di fuori ruolo</u> e contestuale cessazione dell'incarico di esperto giuridico presso l'autorità di regolazione dei trasporti. Durata: di governo A.	25/11/2022
GIZZI Lucia Consigliere di T.A.R.	Incarico di Assistente di studio del Giudice Costituzionale prof. Augusto Barbera, <u>con collocamento in posizione di fuori ruolo dal 1° febbraio 2022</u> . Durata: 3 anni A.	14/01/2022
GOGGIAMANI Francesca Primo Referendario	Incarico di assistente di studio del Giudice della Corte Costituzionale dott. Filippo Patroni Griffi, <u>con contestuale collocamento in posizione di fuori ruolo</u> . Durata: 3 anni A.	25/03/2022
LARICCIA Antonella Primo Referendario	Incarico di Consigliere giuridico nell'ambito dell'Ufficio del Coordinamento Legislativo del Ministero dell'Economia e delle Finanze, <u>con contestuale collocamento in posizione di fuori ruolo</u> .	22/02/2023

Camera dei Deputati ARRIVO 22 maggio 2026 Prot: 2026/0000878/TN

	Durata: di governo A.	
MAIELLO Umberto Consigliere di Stato	Incarico di Capo Ufficio Legislativo - Finanze – presso il Ministero Economia e Finanze <u>con collocamento in posizione di fuori ruolo</u> . Durata: di governo A.	2/12/2022
MATTEI Fabio Consigliere di T.A.R.	Incarico di Segretario Generale del Garante per la Protezione dei dati personali, <u>con collocamento fuori ruolo a decorrere dal 30 ottobre 2020</u> Durata: mandato del Presidente A. <u>Rinnovo</u> incarico di Segretario Generale del Garante per la Protezione dei Dati Personali, <u>permanendo in posizione di fuori ruolo</u> . Durata: 4 anni a decorrere dal 30 ottobre 2023 e fino al termine del mandato del Collegio del Garante A.	06/11/2020 22/11/2023
ORSINI Giovanni Consigliere di Stato	<u>collocato in posizione di fuori ruolo</u> quale componente della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, ai sensi dell'art. 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96, conferito dai Presidenti del Senato della Repubblica e della camera dei Deputati. Durata: 4 anni A.	10/05/2019
PICONE Savio Consigliere di T.A.R.	Incarico di Segretario Generale del Consiglio Regionale della Toscana <u>con collocamento in posizione di fuori ruolo dal 15/02/2022</u> . Durata: dal 1°/01/2022 e fino al termine dell'attuale consiliatura (novembre 2025) A.	28/01/2022
PROIETTI Roberto Consigliere di Stato	Incarico di Segretario Generale della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, <u>con permanenza in posizione di fuori ruolo</u> . Durata: 6 anni A.	27/09/2023
QUADRI Francesca Presidente di Sezione del Consiglio di Stato	Incarico di Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, <u>permanendo in posizione di fuori ruolo</u> con contestuale cessazione dell'incarico di Capo di Gabinetto del Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale. Durata: di governo A.	28/10/2022
ROCCHETTI Maria Francesca Consigliere di Stato	Prosecuzione dell'incarico di Vice Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri <u>con permanenza in posizione di fuori ruolo</u> . Durata: di governo A.	25/11/2022

Camera dei Deputati ARRIVO 22 maggio 2026 Prot: 2026/0000878/TN

STORTO <i>Alfredo</i> <i>Consigliere di T.A.R.</i>	Incarico di Capo di Gabinetto del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili <u>con collocamento in posizione di fuori ruolo</u> con contestuale cessazione dell'incarico di Capo dell'Ufficio Legislativo – Settore economia del Ministero dell'economia e delle finanze Durata: di governo A.	28/10/2022
TUCCIARELLI <i>Claudio</i> <i>Consigliere di Stato</i>	Incarico di Capo di Gabinetto del Ministero per gli affari regionali e le autonomie, <u>con contestuale collocamento in posizione di fuori ruolo</u> . Durata: di governo A.	28/10/2022
VELTRI <i>Giulio</i> <i>Consigliere di Stato</i>	Incarico di Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero dello Sviluppo Economico, <u>con collocamento in posizione di fuori ruolo</u> . Durata: di governo A.	25/11/2022
VERRICO <i>Alessandro</i> <i>Consigliere di Stato</i>	Incarico di Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero del Turismo <u>con collocamento in posizione di fuori ruolo</u> e cessazione dell'incarico di esperto presso il Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Durata: di governo A.	2/12/2022
VOLPE <i>Italo</i> <i>Consigliere di Stato</i>	Incarico di Vice Capo di Gabinetto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, <u>con collocamento in posizione di fuori ruolo</u> . Durata: di governo A.	25/11/2022

4. Personale dirigenziale e amministrativo

Per quanto riguarda i dirigenti, l'Amministrazione ha provveduto:

- all'assunzione di n. 6 dirigenti di II fascia (1° gennaio 2023), tramite procedura concorsuale;
- all'assunzione di n. 3 dirigenti di II fascia (23 ottobre 2023), tramite scorrimento di graduatoria;
- all'assunzione di n. 1 dirigente di II fascia (29 dicembre 2023), tramite scorrimento di graduatoria.

Per quanto riguarda il personale di segreteria, non dirigenziale, l'Amministrazione ha provveduto:

- all'assunzione di n. 8 funzionari informatici (30 dicembre 2022 – 2 gennaio 2023), tramite procedura concorsuale;
- all'assunzione di n. 15 funzionari amministrativi giuridici economici (12 giugno 2023 – 3 luglio 2023), tramite procedura concorsuale;
- all'assunzione di n. 21 assistenti informatici (2 e 11 gennaio 2023 – 1° febbraio 2023 – 2 ottobre 2023 – 1° dicembre 2023), tramite procedura concorsuale;
- all'assunzione di n. 80 assistenti amministrativi giuridici economici (12 giugno 2023 – 3 e 24 luglio 2023 – 1° settembre 2023 – 2 novembre 2023 – 1° dicembre 2023), tramite procedura concorsuale;
- all'assunzione (3 aprile 2023) di n. 1 unità di personale disabile in applicazione della legge n. 68/1999.

Le cessazioni dal servizio hanno interessato n. 1 dirigente per collocamento a riposo; n. 39 unità di personale delle aree, delle quali: n. 5 transitate ad altra amministrazione in

quanto vincitori di concorsi pubblici, n. 18 per dimissioni, n. 15 collocate a riposo e n. 1 dispensa dal servizio.

Alla data del 31 dicembre 2023 i dipendenti a tempo determinato del personale delle aree -assunti per il progetto PNRR a far data dal 3 gennaio 2022 – erano pari a n. 135 unità.

Pertanto, alla data del 31 dicembre 2023:

- risultavano in servizio n. 1 direttore generale per le risorse umane, organizzative, finanziarie e materiali;
- il personale dirigenziale di II fascia in servizio era pari a n. 38 unità,
- il personale amministrativo di ruolo delle aree era pari a n. 857 unità.

Alle predette unità di personale si aggiungono n. 17 dipendenti in comando non privatizzati e n. 38 distaccati.

5. Aspetti finanziari

Il bilancio autonomo di previsione della Giustizia amministrativa per l'anno finanziario 2023 è stato formulato prevedendo in entrata e in uscita lo stanziamento di euro 404.874.084,00, come di seguito riportato.

ENTRATE

Le entrate previste per il 2023 assommano complessivamente ad euro 404.874.084,00 e sono articolate in ragione della loro natura:

ENTRATE PROVENIENTI DAL BILANCIO DELLO STATO:

- euro 195.929.502,00, nella misura prevista per il 2023 dalla legge di bilancio n. 234 del 30 dicembre 2021 (triennio 2022-2024);

- euro 77.000,00, pari al 50% dell'ammontare dei versamenti previsti a titolo di fondo perequativo e previdenziale del personale di magistratura, per la successiva riassegnazione ex art. 61, comma 9, della legge 6 agosto 2008, n.133;

- euro 7.470.911,00, a titolo di quota parte del maggiore gettito, derivante dai versamenti del contributo unificato di iscrizione delle cause a ruolo, di cui all'art. 1, comma 309, della legge 311/2004 e all'art. 37 del decreto legge n. 98/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111/2011 e s.m.i..

Nell'ambito del P.N.R.R., si ricorda che la Giustizia amministrativa è ammessa a partecipare sia in qualità di soggetto titolare, sia in qualità di soggetto attuatore.

La titolarità proviene dall'Investimento 1.8 (Procedure di assunzione per i tribunali civili, penali e amministrativi), finalizzato al rafforzamento dell'ufficio del processo e al consequenziale abbattimento, entro il 2026, del 70% delle cause pendenti presso il Consiglio di Stato e presso i Tribunali amministrativi regionali. Nel 2022 si è proceduto all'assunzione

del primo scaglione di n. 168 unità di personale delle qualifiche previste, da destinare ai predetti uffici.

Come soggetto attuatore la Giustizia amministrativa è ammessa a partecipare, nell'ambito del settore *Information Technology*, ai progetti 1.5 (*Cybersecurity*) per il rafforzamento delle difese contro i rischi derivanti dalla criminalità informatica, e 1.6.5 (Digitalizzazione del Consiglio di Stato) per la realizzazione di un *data warehouse* con interfaccia *user-friendly*, per lo sviluppo di uno *stack software* piattaforma di *business intelligence ed Ai (business & web intelligence* per richiamo fonti giurisprudenziali, omogeneizzazione forme redazionali decisioni e pareri, parametrizzazione ed estrazione metadati, *big data & machine learning* per riscontro orientamenti giurisprudenziali, pseudoanonimizzazione e oscuramento dati personali) nonché per l'implementazione del sistema di automazione delle fasi di formazione e gestione del bilancio.

Con riferimento al P.N.R.R. sono previste entrate per:

- euro 8.458.696,00, finalizzati al rafforzamento dell'ufficio del processo;
- euro 800.000,00, destinati agli interventi per *cybersecurity* e digitalizzazione.

ENTRATE EVENTUALI:

- euro 600.000,00 provenienti da versamenti del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana per il collocamento fuori ruolo di n. 3 Consiglieri di Stato, nonché da rimborsi disposti dagli Enti ove prestano servizio, in posizione di comando, alcune unità di personale della Giustizia amministrativa;

- euro 87.000,00, residua quota delle somme previste a titolo di fondo perequativo e previdenziale per gli emolumenti dovuti ai magistrati amministrativi titolari di incarichi conferiti dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa (art. 8, legge n. 137/2002).

AVANZO DI AMMINISTRAZIONE stimato prudenzialmente in euro 191.450.975,00, scaturisce in larga misura dalle risorse già finalizzate all'acquisto di immobili da destinare a sede di Tribunali amministrativi (euro 79.845.000,00).

Altre voci significative dell'avanzo sono costituite: dalla previsione dei residui caduti in perenzione amministrativa negli esercizi pregressi (euro 18.115.607,00), dalle previste economie di stanziamento e di spesa (58.451.581,00) e dalle entrate presunte per il restante periodo dell'esercizio 2022 (35.038.787,00).

SPESE

Le risorse previste, pari ad euro 404.874.084,00, sono destinate nella misura del 72,36% alle spese correnti (complessivi euro 292.979.848,00) e nella misura del 27,64% alle spese in conto capitale (complessivi euro 111.894.236,00).

SPESE CORRENTI:

Tra le spese correnti, le risorse destinate al personale di magistratura ed amministrativo ammontano a complessivi euro 215.007.891,00, pari al 73,39% delle spese correnti, con un incremento di oltre 5 milioni di euro rispetto al bilancio assestato 2022, ascrivibile a diversi fattori:

- adeguamento triennale sulle retribuzioni del personale di magistratura (+1,45%);
- finanziamento delle misure straordinarie per la riduzione dell'arretrato nei confronti del personale amministrativo non dirigenziale - introdotte dall'art. 11-bis, comma 3, d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 marzo 2022, n. 25;
- incremento del fondo per le risorse decentrate del personale delle qualifiche, derivante dall'entrata in vigore del nuovo ordinamento professionale di cui al C.C.N.L. 2019-2021, con particolare riferimento alle modalità di erogazione degli incentivi performanti;

-stanziamento delle risorse previste per le nuove assunzioni di personale di magistratura, dirigente e delle qualifiche.

Le retribuzioni per il personale sono in ogni caso riconosciute nel rispetto del limite retributivo di cui all'art. 23-ter del dl. 6 dicembre 2011, n. 201 convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

All'interno delle spese correnti, quelle destinate alla manutenzione del sistema informativo e per l'informatica d'ufficio ammontano ad euro 23.734.257,00, pari all'8,10% delle spese correnti, con un incremento di oltre 3 milioni di euro rispetto al 2022, per maggiori oneri da sostenere per l'acquisizione dei servizi di sviluppo e di manutenzione software. Vengono finanziate sia le spese per la gestione del Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa (S.I.G.A.) sia quelle per il funzionamento delle piattaforme *Office365* e *Azure*, che costituiscono il software di base predominante della Giustizia amministrativa. È inoltre finanziata la spesa per le previste attività di migrazione al *Cloud* dell'infrastruttura e per la sua successiva gestione, nonché quella relativa ai contratti di manutenzione degli apparati che rimarranno attivi anche a valle della migrazione al *Cloud*.

Gli stanziamenti connessi alla locazione passiva di immobili della Giustizia amministrativa tengono conto, come ormai da diverse annualità, delle disposizioni recate dal decreto legge n. 95/2012 e succ. m. e i. (rilascio superfici, trasferimento in sedi meno onerose, rimodulazione canoni di locazione). Obiettivo strategico, condiviso dalla Giustizia amministrativa in sinergia con l'Agenzia del Demanio, è quello di intraprendere un globale processo di razionalizzazione e riqualificazione del patrimonio immobiliare pubblico, per una più efficiente logistica dei Tribunali amministrativi regionali (sedi e sezioni staccate) ed un miglioramento nell'utilizzo degli immobili, anche quale fattore di crescita per l'economia e lo sviluppo del territorio di riferimento.

Per il 2023 è stanziata, per locazioni passive, la somma di euro 13.679.566,00 (4,67% delle spese correnti), sostanzialmente in linea con il pregresso esercizio.

Per l'acquisizione di beni e servizi necessari ad assicurare la funzionalità ed operabilità delle 30 sedi istituzionali sono stanziati, al netto delle spese per locazioni, euro 19.508.065,00 (6,66% delle spese correnti), con un lieve incremento rispetto al 2022 correlato alla necessità di finanziare lavori di manutenzione delle Sedi del Consiglio di Stato e nuovi interventi per il restauro dei prospetti e degli ambienti del piano nobile di Palazzo Spada.

Le spese per oneri comuni, tra le quali emergono soprattutto quelle relative ai fondi di accantonamento (fondo di riserva, fondo residui perenti, fondo dirigenti e fondo risorse decentrate personale delle aree), sono previste in complessivi euro 20.642.069,00, pari al 7% delle spese correnti.

Tra le spese per interventi (0,14% delle spese correnti), anche per l'esercizio 2023 rileva quella per la copertura assicurativa in favore del personale amministrativo, per il rimborso delle spese mediche e sanitarie.

SPESE IN CONTO CAPITALE:

Sono stanziati complessivi euro 111.894.236,00 (27,64% del totale delle risorse allocate in bilancio), di cui 98.685.215,00 per investimenti e 13.209.021,00 per fondi di accantonamento di parte capitale.

Nell'ambito degli investimenti, la somma più rilevante è finalizzata all'acquisizione di beni immobili (euro 80.367.500,00) da destinare a sede di Tribunale amministrativo regionale. Sono previste somme anche per finanziare importanti interventi per la manutenzione straordinaria di alcuni edifici demaniali in uso alla Giustizia amministrativa.

Per gli investimenti di natura informatica, la somma stanziata in bilancio (euro 12.466.694,00) appare necessaria per potenziare gli strumenti di *Cybersecurity* (per il

miglioramento del livello di protezione), per adeguare l'attuale sistema SIGA per lo sviluppo di nuove funzionalità, per acquisire nuove licenze e software necessari per gli ambienti operativi funzionali al progetto SGI (parte infrastrutture) e per poter provvedere all'acquisto di nuovi dispositivi *hardware* - in sostituzione o in aggiunta all'attuale dotazione tecnologica della Giustizia amministrativa.

Tra i fondi di accantonamento rileva soprattutto il fondo per la rifunionalizzazione degli immobili, con uno stanziamento di euro 13.000.000,00, da destinare agli immobili di nuova acquisizione.

6. Il Sistema informativo della Giustizia amministrativa.

Il presente capitolo descrive le attività della Direzione generale per le risorse informatiche e la statistica del Servizio per l'Informatica della Giustizia amministrativa per l'anno 2023.

Nel 2023 le attività del Servizio per l'informatica si sono concentrate sui processi di trasformazione digitale, in specie per quanto attiene alla **migrazione** del Sistema informativo della GA (SIGA) **sul cloud** e all'ulteriore **potenziamento delle misure di sicurezza**, nel quadro di una strategia che considera prioritaria l'esigenza di preservare il patrimonio informativo della Giustizia amministrativa e l'attuazione di protocolli sicuri nel ciclo di vita dei provvedimenti giurisdizionali rilasciati nell'ambito del processo amministrativo telematico (PAT). L'obiettivo è quello di assicurare crescenti garanzie di protezione, sia in relazione ai rischi esogeni sia con riferimento ai rischi di errori fisiologicamente riconducibili a malfunzionamenti informatici o al non corretto uso degli applicativi impiegati.

Cruciale rilevanza ha rivestito, inoltre, il delicato avvio del **rapporto contrattuale con il nuovo raggruppamento aggiudicatario della gestione del sistema SIGA** (sistema core per la Giustizia amministrativa), individuato a seguito di adesione all'accordo quadro Consip avente ad oggetto l'affidamento di servizi applicativi in ottica *cloud* e l'affidamento di servizi di *demand e pmo* (*Project Management Office*) per le pubbliche amministrazioni centrali. Nonostante la particolare complessità di gestione determinata dall'avvio del nuovo rapporto contrattuale in concomitanza con gli evidenziati processi tecnologici di migrazione sul *cloud* e di rafforzamento della sicurezza e con l'esigenza di attuare modifiche evolutive non differibili e aggiornamenti di certificazioni in scadenza, è stata garantita la piena continuità operativa dei sistemi informatici della GA, ponendosi le basi per l'attuazione di progetti innovativi particolarmente sfidanti, già pianificati e da attuare nel breve e nel periodo.

Nel quadro sinteticamente tracciato si inserisce l'incremento dei compiti espletati dal Servizio, determinati dall'attuazione delle **progettualità PNRR**, con particolare riferimento agli *stream* della misura 1.6.5 concernenti il sistema del *datawarehouse*, la creazione di una piattaforma di *business intelligence/artificial intelligence*, l'automazione delle fasi di formazione e gestione del bilancio della GA, il rafforzamento dei presidi di *cybersecurity*. Al riguardo, in stretto raccordo e con la costante guida del Segretariato generale, è maturata l'esigenza di promuovere l'elaborazione **di una strategia di impiego della intelligenza artificiale nella GA**, inevitabilmente soggetta nel tempo alle revisioni imposte dalla velocità dell'evoluzione del settore. Tale ideazione è stata improntata ad una linea direttrice di valorizzazione degli impatti positivi ritraibili dagli sviluppi tecnologici sull'organizzazione del lavoro e, conseguentemente sull'efficacia e l'efficienza dell'attività istituzionale, ma con chiara attribuzione a detta tecnologia di un ruolo strumentale, di supporto al giudice nella fase di studio, aggiornamento e analisi, con una attività di elaborazione che resta, comunque, in via esclusiva a lui affidata. Una elaborazione, dunque, accelerata da strumenti che, lungi dal dissolvere, consentano di stimolare anche la capacità di intuizione, inesistente in una macchina e, invece, spesso decisiva nel passaggio dalla previsione normativa astratta alla giustizia del singolo caso nel quale quella previsione viene applicata.

Anche le **attività extra PAT e interamente internalizzate** hanno avuto nel corso del 2023 ulteriore impulso, per la collaborazione, particolarmente sinergica e proficua con l'Ufficio Studi e con l'Ufficio del Massimario, per l'altrettanto rilevante interlocuzione con il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa che ha fornito, sin dall'insediamento nella nuova composizione, stimoli costanti, riservando particolare attenzione alla innovazione tecnologica e a tutti i processi connessi, per l'intensificazione **della cooperazione con organismi e istituzioni europee e internazionali** sulle tematiche di afferenza e per l'avvio

da parte del Segretariato generale di iniziative che mirano ad una evoluzione che unitamente all'efficientamento dell'attività istituzionale considera l'esigenza di un ammodernamento, attraverso il ricorso agli strumenti digitali, anche di altri ambiti, con precipuo riferimento alle procedure di reclutamento del personale di magistratura.

In tale contesto, oltre alla **formazione dei magistrati sia nella fase dell'immissione in servizio sia nelle fasi successive**, in concomitanza con l'introduzione di nuove piattaforme e applicativi informatici, è emersa l'esigenza di assicurare una informazione più completa degli utenti, imponendosi un **rafforzamento della comunicazione**, tanto al fine di assicurare le cognizioni tecniche necessarie all'utilizzazione dei dispositivi e degli strumenti informatici in dotazione quanto allo scopo di veicolare le innovazioni in corso, consentendo l'acquisizione di *feedback* da considerare nei processi evolutivi e nella progettazione.

UFFICIO PIANIFICAZIONE E CONTROLLO

La Giustizia amministrativa ha ricevuto, **nell'ambito della misura 1.6.5. del PNRR** finanziamenti per 7,5 milioni di euro. Si è proceduto alle attività tecnico-contrattuali propedeutiche ad una specifica e separata adesione all'Accordo Quadro Consip *“per l'affidamento di servizi applicativi in ottica cloud e l'affidamento di servizi di demand e pmo per le pubbliche amministrazioni centrali – seconda edizione”*, finalizzata alla progettazione, allo sviluppo e alla messa in esercizio di una **suite di intelligenza artificiale** non generativa, con un investimento previsto di 2,8 milioni di euro; il progetto, alquanto sfidante, prevede che la *suite* raggiunga l'operatività entro il 30 settembre 2024, nel pieno rispetto delle scadenze concordate all'atto della stipula dell'accordo di adesione al PNRR con il Dipartimento per la trasformazione digitale. L'obiettivo è quello di costruire una soluzione che supporti i vari

soggetti coinvolti nella GA attraverso l'implementazione di modelli di Intelligenza Artificiale (IA), con la creazione di una suite che consentirà:

- ☐ l'utilizzo di strumenti di business & web intelligence per richiamo fonti giurisprudenziali;
- ☐ l'omogeneizzazione delle forme redazionali di decisioni e pareri;
- ☐ la parametrizzazione e l'estrazione di metadati;
- ☐ l'impiego di big data & machine learning per il riscontro degli orientamenti giurisprudenziali;
- ☐ la pseudo-anonimizzazione e l'oscuramento dei dati personali sui provvedimenti pubblicati.

A venire in rilievo – come anticipato nelle premesse – è l'introduzione di strumenti di supporto che hanno l'obiettivo esclusivo di efficientare il lavoro e l'espletamento dell'attività. Si tratta di impieghi della IA che mirano a fornire ausilio nell'analizzare e correlare grandi quantità di informazioni ovvero ad agevolare attività che devono essere svolte in maniera uniforme, in conformità alla normativa di riferimento. In nessun caso vengono in rilievo forme di IA suscettibili di compromettere l'attività valutativa e di elaborazione delle decisioni in via esclusiva rimessa al giudice; analogamente, nelle procedure di oscuramento dei dati sensibili contenuti nelle decisioni, l'impiego della IA è limitato alla formulazione di una proposta di testo pseudoanonimizzato (senza compromettere la conoscibilità e la comprensibilità delle argomentazioni giuridiche ivi contenute), che l'operatore è tenuto a vagliare, eventualmente modificare e, infine, validare.

Nel solco dell'attuazione dei progetti sopra indicati è emersa, in costante sintonia con il Segretariato generale, l'esigenza di elaborazione di una strategia di impiego della IA nella GA, per l'irrinunciabile necessità di assicurare, oltre al rigoroso rispetto della disciplina di

regolazione oggetto dell'AI Act, approvato il 9 dicembre scorso a livello europeo, e degli ulteriori atti normativi che saranno adottati, una solida rete di protezione da rischi di compromissione della riserva di umanità, da fenomeni di interferenze esogene e di allucinazione (questi ultimi spesso evidenziati in relazione a forme più "spinte" di impiego di tali tecnologie"), da approcci "pigri" di appiattimento su statistiche e casistiche, particolarmente insidiosi per l'impossibilità di concreta individuazione. Una prospettiva, dunque, che pone saldi al centro l'impegno, l'intuizione, il coraggio, la coscienza e l'intelligenza umana, senza rinunciare ma, anzi, ottimizzando e orientando i vantaggi offerti dalla tecnologia.

Sempre nell'ambito delle progettualità finanziate nell'ambito della misura 1.6.5. del PNRR, l'anno 2023 ha visto la progettazione e realizzazione del **primo step del tool per l'informatizzazione del bilancio della Giustizia amministrativa**, che diverrà operativo in sede di predisposizione della previsione per il triennio 2025-2027. Obiettivo di tale progetto, che renderà l'intera fase di formazione e gestione del bilancio "*paperless*", è quello di assicurare:

- ☐ un appropriato monitoraggio delle spese e della loro appropriatezza;
- ☐ il miglior impiego delle risorse derivanti dalla riscossione della fiscalità e dei diritti amministrativi connessi all'attività processuale;
- ☐ un appropriato controllo di gestione, allo scopo della maggiore economicità dell'intero apparato della Giustizia amministrativa.

L'intera fase di analisi dei requisiti è stata condotta in stretta cooperazione con gli uffici finanziari competenti. L'investimento atteso è di 1,8 milioni di euro (di cui 1,5 milioni di euro finanziati con fondi PNRR).

La decisione di accedere ai finanziamenti impone, tra le altre cose, il rigoroso rispetto dei vincoli imposti alle Amministrazioni dalla specifica normativa; da questo punto di vista, la G.A., tra luglio e ottobre 2023, ha brillantemente superato le attività di verifica, disposte dal Dipartimento per la Trasformazione Digitale della Presidenza del Consiglio, sulla correttezza, affidabilità e completezza degli atti/procedure propedeutici al soddisfacente conseguimento del Target europeo MIC1-14, relativo alla realizzazione del *Datawarehouse*, del quale si parlerà in seguito.

Venendo alle tecnologie abilitanti predisposte in ambito nazionale, e sempre in collaborazione con gli uffici finanziari, si è dato luogo alle attività propedeutiche all'adesione alla Piattaforma dei Pagamenti di Poste Italiane, che diverrà operativa a partire dal 28 febbraio 2024.

Nel corso dell'anno 2023 ampio impulso è stato dato all'attività **formativa**; tramite la piattaforma Moodle di cui si è dotata la G.A., sono stati erogati numerosi corsi destinati tanto al personale togato di nuova immissione al ruolo quanto al personale amministrativo, neoassunto e non (nell'ottica del aggiornamento continuo delle competenze); il servizio formazione ha altresì provveduto al supporto tecnico per i corsi organizzati dall'Ufficio Studi e dall'Ufficio Massimario della G.A.

È altresì proseguita l'attività di gestione delle procedure ancillari (Protocollo, Portale Whistleblowing, Sistema di interconnessione bancaria) ma necessarie alla corretta operatività dell'Amministrazione.

L'ufficio Pianificazione e Controllo ha proseguito, anche nel 2023, la propria attività "core" di ordinatore primario di spesa per tutti i Capitoli di bilancio direttamente riconducibili all'informatica.

UFFICIO APPLICAZIONI SOFTWARE

Nell'anno 2023 si è proceduto ad una gran mole di attività tecnico-contrattuali propedeutiche all'adesione all'Accordo Quadro Consip *“per l'affidamento di servizi applicativi in ottica cloud e l'affidamento di servizi di demand e pmo per le pubbliche amministrazioni centrali – seconda edizione”*, in sostituzione del precedente contratto rientrante nell'Accordo Quadro Consip *“Sistemi Gestionali Integrati”*, tra le quali la predisposizione del piano dei fabbisogni e degli allegati previsti per dar luogo all'adesione al nuovo Accordo Quadro, avvenuta in data 30 giugno 2023 e la successiva organizzazione e gestione del subentro tra fornitori entranti ed uscenti.

La fase di subentro è avvenuta in maniera ottimale, ed è possibile affermare che nessun disservizio, anche minimo, è stato evidenziato in questo delicato passaggio.

Inoltre, nel mese dicembre è stato avviato anche il nuovo contratto SAC2 - L2 inerente le attività di *Demand* del progetto SIGA a supporto del progetto SIGA applicativo SAC2- L1.

L'ottimale gestione della transizione tra i due contratti di maggior peso del Servizio per l'informatica ha consentito di proseguire le attività già preventivate, alcune delle quali di basilare importanza per la corretta operatività del sistema SIGA, che in molti casi si sono sviluppate a cavallo tra i due contratti. Volendo contenere la narrazione nell'alveo delle attività principali, vanno ricordate:

- **La messa in sicurezza codice sorgente SIGA:** tale attività, delimitata dal progetto denominato *“Remediation”* ha rafforzato la sicurezza applicativa del SIGA non ancora reingegnerizzato, nell'ottica del riuso del software già realizzato e nel rispetto degli standard di sicurezza previsti dalle norme e dalle linee guida nazionali AGID. Il progetto *remediation*, peraltro fondamentale ai fini della successiva migrazione al *cloud*, è stato sottoposto a numerosi test di sicurezza, di *performance* e di funzionalità.

L'avvio del progetto in giugno 2023 è stato seguito da una lunga fase di monitoraggio e assestamento che al momento hanno confermato la bontà dell'intervento;

- Il **passaggio al Cloud del sistema SIGA**: il 2023 si è caratterizzato per la significativa accelerazione impressa al processo di migrazione sul *cloud* del Sistema informativo della GA (SIGA), completata il 9 settembre scorso. Per comprendere la significatività dei risultati conseguiti nel 2023, si sottolinea che, nel complesso, il processo di migrazione su *cloud*, iniziato nel novembre 2020, versava nel gennaio 2023 in uno stato di attuazione quantificabile approssimativamente nel 30 per cento, in ragione anche dell'esigenza di svolgere l'attività propedeutica necessaria. Allo stato, questo processo, particolarmente complesso su di un piano tecnico, si attesta su una percentuale complessiva di attuazione quantificabile nel 90 per cento per gli ambienti di produzione ed è prossimo all'integrale ultimazione. Gli interventi attuati nel 2023 hanno segnato una tappa fondamentale nell'attuazione della "Strategia Italia Digitale", secondo i principi stabiliti nell'ambito del Piano triennale per l'informatica nella PA, nel quadro di un processo scaturito da numerosi fattori e, in primis, dalla circostanza che l'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) ha stabilito che i data center (quali quello della GA) classificati di "tipo B" in base al censimento condotto nel 2019, non potessero essere ulteriormente ingranditi con conseguente necessità di migrazione su *cloud* qualificati. La migrazione su *cloud*, in specie di SIGA nella sua integralità, ha costituito un *target* assolutamente prioritario che si è inteso perseguire con determinazione nel corso del 2023, in quanto fattore abilitante per garantire la continuità operativa in caso di malfunzionamento del *datacenter* principale e per innalzare la sicurezza dei sistemi della GA dai rischi di minacce e incidenti, costituendo

anche la preconditione per la sostituzione dell'attuale scrivania del magistrato con un applicativo nuovo e più evoluto, integrato nel sistema e accessibile via *web*;

- **Gestione delle sezioni consultive:** Il progetto, messo in esercizio sin dalla fine del 2022, ha visto l'avvio vero e proprio da marzo 2023 per i ricorsi al Presidente della Regione Siciliana. La sperimentazione si è conclusa nel mese di agosto 2023 e in data 21 dicembre 2023 è stata anche adottata dal Presidente di detta Regione una specifica direttiva, con la quale è stato, tra l'altro, dato atto dell'avvenuta digitalizzazione integrale del procedimento, frutto di una intensa collaborazione di questo Servizio con il CGARS e con l'Amministrazione regionale. Sono stati avviati i tavoli tecnici per l'estensione del progetto anche al Consiglio di Stato, nel corso dei quali sono state individuate le amministrazioni centrali da coinvolgere prioritariamente per l'avvio di un analogo progetto pilota completo, con notevoli vantaggi per tutti i soggetti coinvolti e con ricadute positive dirette sul servizio fornito;

- **Portale del magistrato:** il nuovo portale del magistrato è divenuto, di fatto, l'unico portale per i nuovi togati, con la notazione che le funzioni consultive sono disponibili solo nel predetto portale. Il processo di innovazione determinerà, auspicabilmente in pochi mesi, la chiusura del vecchio portale SIGA, con conseguente maggiore efficienza, sicurezza e riduzione dei costi di gestione.

- **Reingegnerizzazione di altri portali e cooperazione applicativa con l'Avvocatura dello Stato:** È proseguita l'attività di reingegnerizzazione dei portali: relativamente al "portale del presidente", è stato organizzato un tavolo di lavoro che ha consentito la definizione delle soluzioni da seguire nella progettazione, con avvio in esercizio previsto nell'anno in corso.

Tra i portali esterni (per tali intendendosi il portale del cittadino, quello dell'avvocato e quello degli ausiliari del giudice), particolare impegno è stato riservato alla realizzazione del “portale dell'avvocato” – progetto, questo, già avviato in precedenza – che oltre a consentire l'accesso a tutte le attuali funzionalità di gestione e visualizzazione dei fascicoli e al calendario udienze, conferendo loro una veste molto più intuitiva e accessibile, permetterà, in alternativa alla trasmissione degli atti via pec, la compilazione dei depositi on line attraverso una procedura che guida l'avvocato nella compilazione tramite *form-WEB*, minimizzando gli errori e supportando nella corretta compilazione, con ulteriori evoluzioni in corso di analisi in concomitanza con gli interventi in fase di elaborazione miranti ad una più effettiva attuazione dei principi di chiarezza e sinteticità. La progettualità avente ad oggetto il “portale dell'avvocato” è stata implementata contestualmente alla prosecuzione della cooperazione applicativa con l'Avvocatura dello Stato, al fine di assicurare una più efficace integrazione tra i rispettivi sistemi centrali;

- **PagoPA:** venendo alle tecnologie abilitanti predisposte a livello nazionale dagli organismi preposti, dopo l'adozione del sistema di autenticazione basato su SPID e CIE a gennaio 2023 sono terminate con successo le attività tese ad ottenere la certificazione PagoPA e si è utilizzato come applicativo di avvio esercizio PagoPA la piattaforma concorsi; si è avviato tra l'altro il portale di monitoraggio e riconciliazione dei pagamenti, collegato con i flussi di Banca di Italia;

- **Modifiche tecniche apportate:** tra le attività principali svolte in relazione a SIGA vanno ricordate le modifiche di natura evolutiva, adeguativa e correttiva che si sono rese necessarie, tra le quali si menzionano, esemplificativamente, quelle concernenti il contributo unificato (antistatario e automazione registro recupero crediti), le

pubblicazioni (ricorsi riuniti, dettagli fascicoli, blocca pubblicazione), l'adeguamento alle innovazioni introdotte dal nuovo codice dei contratti pubblici in materia di CIG, l'automazione delle consultive (pubblicazione pareri), la SdM (introduzione della versione 5.0.8), oltre ai già rilevati interventi finalizzati all'innalzamento della sicurezza.

Le attività di sviluppo fin qui elencate non hanno fermato l'ordinaria gestione dell'esercizio SIGA PAT, che nel corso del 2023 è avvenuto anche in condizioni di complessità importante legate a questioni contrattuali (passaggio dal contratto SGI al SAC2), tecnologiche (*remediation* e migrazione al *cloud*) e contingenti (aggiornamenti della SdM dovuti a MEV e a scadenza di certificati). Né va trascurato l'impegno profuso nel garantire la corretta operatività dei sistemi collaterali al Siga, spesso invisibili all'utenza esterna ma necessari al corretto funzionamento della GA.

UFFICIO CED, RETI, SICUREZZA, SITI ISTITUZIONALI, FORMAZIONE E DOTAZIONI INFORMATICHE

Per quanto riguarda le infrastrutture *Data Center* a supporto del Processo Amministrativo Telematico, al fine di poter garantire la continuità operativa dei servizi e dei sistemi della Giustizia amministrativa, nel corso del 2023 si è proceduto ad una serie di azioni finalizzate all'ulteriore potenziamento della sicurezza del *Data Center*, operando una completa revisione e razionalizzazione della componente elettrica (con relativa installazione di un nuovo Gruppo di Continuità) a supporto dei sistemi informatici, nonché all'intera razionalizzazione e bonifica del cablaggio strutturato. Si è inoltre proceduto ad un aggiornamento delle risorse *hardware*, soprattutto in termini di spazio di memorizzazione e di performance, grazie alla totale sostituzione dei controller e dischi in tecnologia All-Flash.

Dopo Palazzo Spada e Palazzo Ossoli, è stata inoltre completata la integrale sostituzione degli apparati di rete di Palazzo Santacroce-Aldobrandini, finalizzata al *refresh* tecnologico e al miglioramento delle performance e dei livelli di sicurezza. È inoltre stato fornito supporto progettuale e tecnologico, per la parte infrastrutturale, ai fini della migrazione di SIGA in *Cloud*, acquisendo le relative risorse presso i *Cloud Provider* e predisponendo i vari ambienti operativi.

Sul tema della connettività Internet/Intranet, si è proceduto al completamento dell'upgrade della connettività a livello di Centro Stella con raddoppio della banda, nonché al potenziamento della banda (con relativo passaggio alla fibra ottica) di 7 sedi TAR; altre 3 sedi sono in corso di attivazione. Nell'ambito delle consuete attività di gestione della connettività personale per i magistrati, sono state attivate le linee ADSL per i nuovi magistrati assunti.

Grandi passi avanti sono stati compiuti sul tema della **Cybersecurity**. Oltre al rinnovo dei servizi di *cybersecurity* nell'ambito dell'Accordo Quadro "Cybersecurity 2 - Prodotti e Servizi di Sicurezza", è stata pienamente implementata e ulteriormente evoluta con nuovi servizi la piattaforma di *cybersecurity intelligence e threat protection*, basata su un motore evoluto di Intelligenza Artificiale, leader di mercato nel suo settore, in esercizio sulla rete della GA. Tale sistema consente, nell'ottica di un monitoraggio continuo, di poter prevenire, individuare e bloccare tempestivamente anomalie e connessioni indesiderate. È stata inoltre consolidata ed estesa la copertura a tutte le pdl di un Sistema di rilevamento e blocco delle minacce, basato su tecniche avanzate di *deception*. È stata infine attivata l'autenticazione basata su *Multi-Factor Authentication* (MFA) per i fornitori esterni e in sperimentazione per un nutrito gruppo di utenti amministrativi della GA.

Per quanto riguarda le **dotazioni informatiche**, al fine di poter garantire un costante aggiornamento tecnologico delle postazioni di lavoro, l'Ufficio ha provveduto ad acquisire circa 400 nuove pdl notebook. Allo stato attuale, tra postazioni fisse, mobili e smart working, vengono gestite circa 3000 pdl su tutto il territorio nazionale. Sempre nell'ambito della gestione delle dotazioni informatiche, con particolare riferimento alla telefonia mobile, è stato completato con successo l'iter di adesione alla nuova Convenzione Telefonia Mobile 9 e nelle prossime settimane inizieranno le attività di migrazione delle utenze. Attualmente vengono gestite oltre 1100 utenze tra Fonia e Dati, con relativa gestione e assistenza per i dispositivi mobili (*smartphone, tablet, modem/router*) per il personale di magistratura, dirigenti e personale amministrativo/tecnico autorizzato.

Per quanto riguarda il **sito web internet e la intranet**, sono state effettuate una serie di modifiche evolutive (MEV) che hanno riguardato, in estrema sintesi, i seguenti ambiti:

- riorganizzazione sito Internet e Intranet/Area Riservata e nuovi controlli di usabilità secondo le Linee Guida Agid);
- aggiunta della funzionalità di “Verifica massime” al motore di ricerca “Decisioni e Pareri”;
- modifiche evolutive volte al miglioramento di Area Riservata;
- ristrutturazione sezione Amministrazione Trasparente.

Nel corso del 2023 grazie esclusivamente all'utilizzo di competenze interne all'Ufficio, sono state realizzate varie applicazioni. Nella tabella di seguito vengono elencate le più rilevanti:

Nome dell'applicazione	Descrizione
------------------------	-------------

Ufficio del Massimario – Redazione massime e news	Applicazione che permette di gestire il flusso di lavoro dell'Ufficio del massimario e la redazione delle Massime e delle News secondo le linee guida dell'Ufficio.
Ufficio del Massimario – Segnalazione provvedimenti ed articoli	Applicazione che permette agli utenti designati in ogni sede giudiziaria di far pervenire segnalazioni relative a provvedimenti o articoli di interesse all'Ufficio del massimario
Fascicolo del personale – Dipendenti	Applicazione per la gestione dei fascicoli del personale dipendente della GA ad uso esclusivo dell'UPAO
Fascicolo del personale – Dipendenti [non aperta al pubblico]	Applicazione che permette all'utente finale di visualizzare il proprio fascicolo.
Fascicolo del personale – Magistrati	Applicazione per la gestione dei fascicoli del personale di magistratura della GA ad uso esclusivo dell'UPM
Fascicolo del personale – Magistrati	Applicazione che permette all'utente finale di visualizzare il proprio fascicolo. Si specifica che le evolutive effettuate per questa applicazione sono consequenziali ad ogni modifica effettuata sull'app di BO.
Referendari 2022	Applicazione che permette la consultazione dell'elenco, dei dati e degli allegati inviati dai candidati che hanno partecipato al concorso Referendari 2022. E' stata sviluppata per sopperire alla mancanza di una funzione stabile per la commissione sulla piattaforma concorsi.
Area riservata - Rubrica	La Rubrica della GA
Sistema di raccolta dei dati e verifica delle direttive del CPGA	Applicazione per la trasmissione dei carichi dei magistrati al CPGA
CPGA – Cruscotto di verifica	Applicazione che consente al CPGA di verificare e chiedere di integrare i dati relativi ai carichi dei magistrati
Concorsi - Genera identificativo	Applicazione che consente di generare un numero da apporre sui testi consegnati per un concorso
Concorsi – Genera identificativo testi esclusi	Applicazione che consente di generare un numero da apporre sui testi esclusi consegnati per un concorso
Telefonia mobile	Applicazione che permette di gestire i dispositivi mobili e le utenze
Ufficio Studi - Partecipazione ai corsi di formazione	Applicazione che permette ai magistrati di iscriversi ai corsi di formazione organizzati dall'Ufficio Studi
Ufficio Studi – Elenco relatori	Applicazione che permette all'Ufficio Studi di collezionare le disponibilità dei magistrati ad essere relatori in un corso di formazione

SPI – Richiesta materiali (non aperta al pubblico)	Applicazione che permette di sottomettere richieste di materiali
CPGA – Votazioni segrete	Applicazione che permette al CPGA di effettuare votazioni segrete in presenza, da remoto o in modalità ibrida

Sono inoltre in fase di sviluppo le seguenti applicazioni:

Ufficio Studi – Flussi di pubblicazione	Applicazione che permette alla segreteria dell'Ufficio Studi di compilare una richiesta di pubblicazione a seconda della tipologia di contenuto
Telefonia mobile – nuova applicazione	Applicazione che permette di gestire i dispositivi mobili e le utenze

In **ambito statistico**, oltre alla consueta produzione di *report* periodici o su richiesta del Segretariato Generale o del CPGA (dati SIGA, ricorsi pendenti, provvedimenti, ecc.), è proseguito il progetto, finanziato con fondi PNRR, riferito alla realizzazione del **sistema Data warehouse** (DWH), con cui è possibile costruire cruscotti personalizzati per monitorare l'andamento dell'attività giurisdizionale e svolgere analisi predittive, è stata intensificata la sperimentazione. In merito, si evidenzia il raggiungimento ed anzi il superamento, già entro giugno 2023, dei target europei che prevedevano entro dicembre 2023 l'inserimento nel DWH dei dati relativi a 800.000 atti giudiziari mentre entro giugno 2024 quelli relativi a 2.500.000 atti giudiziari: al contrario, nel mese di giugno 2023 il DWH già conteneva i dati relativi ad oltre 20 milioni di atti giudiziari.

Il progetto, destinato a cambiare radicalmente la capacità di analisi statistica della GA attraverso l'introduzione di processi di business intelligence evoluti, costantemente aggiornati ed efficaci, è stato interessato, nel corso del 2023, da due fondamentali evoluzioni. Per un verso, infatti, in esito al positivo riscontro da parte del Segretariato generale alle esigenze evidenziate dal Consiglio di Presidenza della GA, sono state introdotte nuove strutture dei *datamart*, con avvio della realizzazione di una *app* in ambiente Qlik Sense di prossima

ultimazione, che consentirà la celere estrazione e visualizzazione dei dati relativi ai ricorsi pendenti, agevolando le attività di pianificazione di altri progetti PNRR (segnatamente quello relativo allo smaltimento dell'arretrato), oltre a quelle di elaborazione dei dati statistici ufficializzati in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario.

È stata, inoltre, intensificata l'attuazione della c.d. "Fase 2 del progetto", nella quale lo strumento in questione verrà integrato con tecnologie basate sull'intelligenza artificiale che consentiranno di svolgere previsioni maggiormente attendibili sulle tendenze e di ottimizzare le *query*, con più immediata individuazione delle criticità e delle fasi dei processi nelle quali si concentrano. Esaurita l'attuale fase di sperimentazione (necessaria soprattutto per monitorare eventuali e fisiologiche anomalie apportando i necessari correttivi e per ponderare adeguatamente le implicazioni sotto il profilo della sicurezza dei dati personali) e completata la fase conclusiva di integrazione dello strumento con le tecnologie basate sull'intelligenza artificiale, la GA disporrà, a regime, di una vera e propria piattaforma di *data analytics* basata su logiche *data driven*. È stata consolidata e portata a compimento, come in precedenza anticipato, la complessa attività di rendicontazione di detto progetto, in collaborazione con il Dipartimento per la Trasformazione Digitale della Presidenza del Consiglio.

7. L'Ufficio Studi, Massimario e formazione

A) PROFILI ORGANIZZATIVI E GESTIONALI DI CARATTERE GENERALE

Gli artt. 14, 14 bis e 14 ter del regolamento di organizzazione delineano le funzioni ed i compiti dell'Ufficio, con riferimento agli organi esistenti al suo interno ed alla segreteria che funge da supporto. A seguito delle recenti modifiche organizzative, dal settembre 2022, l'Ufficio studi, massimario e formazione si è scomposto in due uffici: l'Ufficio studi e formazione e l'Ufficio del massimario. Ad eccezione del Direttore dell'Ufficio, che è

individuato nel Presidente aggiunto del Consiglio di Stato, nei due uffici sono presenti rispettivamente un coordinatore ed un vicecoordinatore. A loro si aggiungono i due gruppi di componenti. Solo all'interno dell'Ufficio studi e formazione è previsto anche il Comitato di indirizzo scientifico ed organizzativo, la cui struttura prevede anche la partecipazione di esterni (n. 2 professori universitari) e di componenti del CPGA (n. 3).

Gli Uffici hanno svolto attività di rilievo nei seguenti settori cui sono assegnati i componenti:

A.1. Settore “Aggiornamento e formazione”

All'area funzionale “formazione” fanno capo le attività volte a curare la formazione, anche linguistica, e l'aggiornamento professionale dei magistrati amministrativi, attraverso l'organizzazione, anche decentrata, di incontri di studio, di convegni e di visite di lavoro, ed il coordinamento, ove richiesto, con le iniziative culturali proposte dai presidenti dei tribunali amministrativi regionali.

Tra l'altro, i singoli componenti dell'Ufficio Studi partecipano, di volta in volta, agli incontri e ai seminari di formazione, assicurando la propria collaborazione, talora anche in qualità di relatori o di coordinatori dei gruppi di lavoro.

L'attività del settore formazione si è svolta in modalità mista, sia in presenza che da remoto, con l'uso delle dotazioni informatiche e tecnologiche già a disposizione di tutti i magistrati: inoltre, per eventi di maggiore rilevanza è stata prevista la diretta *streaming*. Tali modalità non hanno tuttavia inciso sulla qualità dei corsi ed anzi hanno permesso di accrescere il numero degli stessi e di ampliare la platea dei magistrati amministrativi fruitori del servizio, dei magistrati ordinari e degli esperti e operatori del settore ammessi di volta in volta ai singoli eventi formativi.

È inoltre proseguita la proficua collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura (SSM), nelle consuete forme dell'organizzazione congiunta di corsi ovvero della partecipazione di magistrati amministrativi a corsi interamente gestiti dalla Scuola Superiore. A seguito dell'istituzione di un tavolo tecnico, la collaborazione è diventata ancora più intensa tanto che per il 2023 è aumentato il numero di corsi organizzati dalla SSM, e aperti ai magistrati amministrativi.

Nel corso del mese di ottobre si è inoltre svolto il Seminario per magistrati amministrativi titolari di incarichi direttivi e semi-direttivi, rientrante nell'attività obbligatoria, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della delibera CPGA 22 ottobre 2010 che ha trattato i temi di cui all'art. 8 della tabella B allegata alla delibera CPGA 11 maggio 2012.

Un apprezzato corso di formazione in materia di diritto europeo, sul tema degli Aiuti di stato è stato organizzato con l'ausilio con la DG per la Concorrenza della Commissione.

Nel corso del 2023, è stato portato a compimento un nutrito programma di aggiornamento e formazione approvato dal Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa. Esso si è articolato in tre parti:

- a) corsi “*a regia*” dell'Ufficio studi;
- b) corsi di formazione iniziale per i magistrati amministrativi di nuova assunzione;
- c) corsi organizzati dalla Scuola Superiore della Magistratura, nei quali è stata inserita una riserva di partecipanti in favore della Magistratura amministrativa.

Riguardo ai corsi “*a regia*” dell'Ufficio studi, in numero di nove, rispetto agli anni precedenti si è puntato molto su eventi particolarmente specialistici, che hanno richiesto la collaborazione di importanti Istituzioni pubbliche, nonché sul decentramento dell'offerta formativa su territorio, attraverso il proficuo coinvolgimento dei Tribunali amministrativi.

Di seguito gli eventi formativi per magistrati amministrativi svolti nel corso dell'anno:

- 16-17 febbraio, sul tema *“L’edilizia, a venti anni dal D.P.R. n. 380 del 2001 Esperienze e proposte a confronto”* (ammessi anche i magistrati ordinari) in presenza e trasmesso in diretta streaming;
- 16-17 marzo, sul tema *“Le procedure espropriative, a venti anni dal D.P.R. n. 327 del 2001 - Esperienze e proposte a confronto”*, in presenza e trasmesso in diretta streaming (ammessi anche i magistrati ordinari)
- 27-28 aprile, sul tema *“Digitalitation and A.I. in administrative law”* organizzato in collaborazione con Ejtn, (ammessi i magistrati del circuito Ejtn)
- 26-27 maggio sul tema *“Il nuovo codice dei contratti pubblici: dall’emergenza del modello Genova a nuove procedure di ordinaria efficienza per la competitività nel mercato”* organizzato in collaborazione con il TAR Liguria
- 8-9 giugno sul tema *“Il punto sul diritto della sicurezza pubblica”* organizzato in collaborazione con il TAR Campania, Sezione Staccata di Salerno;
- 12-13 giugno, sul tema *“Il regime degli aiuti di Stato”* organizzato in modalità da remoto, in collaborazione con la Direzione generale per la Concorrenza della Commissione europea (ammessi anche i magistrati ordinari);
- 2 ottobre, *Seminario per magistrati amministrativi titolari di incarichi direttivi e semi-direttivi*, rientrante nell’attività obbligatoria e svoltosi in presenza e in diretta streaming;
- 23-25 ottobre, sul tema *“I contratti di appalto”*, in collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura (ammessi fino a 50 magistrati ordinari)
- 13-15 novembre, sul tema *“Dialogo tra giurisdizioni”* in collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura (ammessi fino a 50 magistrati ordinari);

- 11-13 dicembre, sul tema “*Etica e Giustizia*” in collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura;

Nel corso del 2023, l'Ufficio studi ha completato le attività ad esso demandate dall'art. 14-bis, comma 4, del Regolamento di organizzazione della Giustizia amministrativa, ai fini della formazione “iniziale” dei referendari di TAR. assunti nell'anno 2023, organizzando i corsi previsti sui seguenti temi:

- 22 giugno 2023, “*Il sistema informativo della Giustizia amministrativa e l'utilizzo delle apparecchiature informatiche*”, Palazzo Spada;
- 23 giugno 2023, “*Tecniche di redazione dei provvedimenti giurisdizionali*”, Palazzo Spada;
- 10 luglio 2023, “*Urbanistica ed espropriazione per pubblica utilità*”, in modalità on line;
- 17 luglio 2023, “*Profili rilevanti di diritto dell'Unione europea e sulla CEDU*”, in modalità on line;
- 11 settembre 2023, “*I contratti pubblici*”, in modalità on line;
- 2 ottobre 2023, “*Il Magistrato amministrativo e la dimensione etica*”, Palazzo Spada;
- 20 novembre 2023, “*L'uso dei mezzi di comunicazione elettronica e dei social media da parte dei Magistrati amministrativi*”, in modalità mista;

Ancora, nel corso del 2023 l'Ufficio studi ha selezionato e portato all'approvazione del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa i seguenti 7 corsi, tra quelli organizzati dalla Scuola Superiore della Magistratura in favore dei magistrati ordinari, nell'ambito dei quali è stata prevista una riserva di partecipazione di magistrati amministrativi:

- 8-10 marzo 2023, organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura **P23021 “I delitti contro la pubblica Amministrazione”** (aperto a 10 magistrati amministrativi);
- 22-24 marzo 2023, organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura **P23024 “I rapporti patrimoniali e nuove tecnologie”** (aperto a 10 magistrati amministrativi);
- 22-24 marzo 2023, organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura **P23025 “Le misure di prevenzione personali e reali”** (aperto a 5 magistrati amministrativi);
- 12-14 aprile 2023, organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura **P23028 “Giustizia penale e Corti Europee”** (aperto a 5 magistrati amministrativi);
- 5-7 luglio 2023, organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura **P23049 “Il punto sul contenzioso in materia di pubblico impiego”** (aperto a 10 magistrati amministrativi);
- 11-13 ottobre 2023, organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura **P23064 “La responsabilità da reato degli enti”** (aperto a 10 magistrati amministrativi);
- 11-13 dicembre 2023, organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura **P23077 “Piattaforme digitali: novità legislative e giurisprudenziali”** (aperto a 10 magistrati amministrativi).

Tra le altre attività in materia di aggiornamento e formazione si segnalano, inoltre, le seguenti.

Nel corso del 2023, l'Ufficio studi ha curato l'organizzazione della formazione linguistica (in lingua inglese) dei magistrati amministrativi ed ha intrapreso le procedure per l'avvio dei corsi in lingua francese, rimessi in fase conclusiva al Segretariato della GA.

Sempre nell'ambito della formazione, è stata avviata una verifica di fattibilità di un corso di formazione a favore dei magistrati amministrativi, sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, come previsto dal d.lgs. 81 del 2008 e dall'Accordo Stato Regioni del 21 dicembre 2011, che nella fase di attuazione ha necessariamente previsto il coinvolgimento del Segretariato generale.

Il 17 marzo 2023, l'Ufficio Studi ha curato l'organizzazione scientifica del Corso anticorruzione e trasparenza per funzionari amministrativi della giustizia amministrativa, svoltosi in modalità *on line*.

Ha quindi predisposto il programma di formazione ed aggiornamento dei magistrati amministrativi per l'anno 2024, approvato dal Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa con delibera del 19 luglio 2023.

L'Ufficio Studi ha curato l'organizzazione del convegno *"Intelligenza artificiale, diritti, giustizia e pubblica amministrazione"* tenutosi a Palazzo Spada il 18 maggio 2023 trasmesso in diretta streaming, con una platea di circa 120 partecipanti.

Un ulteriore convegno di grande rilevanza dal titolo, *"Giudice amministrativo, diritto pubblico dell'economia e ripresa economica"* – *Convegno in memoria di Mario Egidio Schinaia, già Presidente del Consiglio di Stato e del Tar del Lazio*, è stato organizzato a Palazzo Spada, il 20 giugno 2023.

Inoltre il 6 novembre 2023 nella cornice di Palazzo Spada, l'Ufficio studi ha organizzato in collaborazione con l'Autorità di Regolazione per Energia, Reti ed Ambiente,

il convegno dal titolo “*Il ruolo di ARERA al tempo della crisi energetica*”, la partecipazione in presenza e in diretta streaming è stata di n. 150 partecipanti.

Infine, ha proseguito l’azione di monitoraggio sull’implementazione della banca dati, accessibile dal portale *intranet*, cui possono iscriversi i magistrati amministrativi che vogliano proporsi per il compito di relatore nei corsi di formazione ed aggiornamento organizzati dall’Ufficio studi e formazione.

A.2. Settore “Studi e ricerche”

Le principali attività di studio e ricerca sono state le seguenti:

- 1) Relazione, in data 6 febbraio 2023, sulle posizioni espresse dalla giurisprudenza della Corte di cassazione e dalla dottrina, in merito alla questione sottoposta all’esame dell’Adunanza plenaria con le ordinanze della Sezione III del Consiglio di Stato n. 5921 e 6798 del 2022, calendarizzata per l’udienza del 15 febbraio 2023;
- 2) Relazione, in data 6 febbraio 2023, sulle posizioni espresse dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di cassazione, nonché dalla dottrina, in merito alle questioni sottoposte all’esame dell’Adunanza plenaria con l’ordinanza della Sezione III del Consiglio di Stato n. 7511 del 2022, calendarizzata per l’udienza del 15 febbraio 2023.
- 3) Relazione, in data 6 giugno 2023, sulle ricadute del nuovo codice dei contratti pubblici sul processo amministrativo;
- 4) Parere dell’Ufficio Studi, in data 8 luglio 2023, sul tema della tardività dell’avvio dell’azione sanzionatoria Antitrust, reso ad istanza del Presidente della VI sezione giurisdizionale;

- 5) Parere dell'Ufficio Studi, in data 18 settembre 2023, sull'ambito dell'attività consulenziale dell'adunanza generale del Consiglio di Stato in sede di parere ex art. 5, r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, reso ad istanza del Presidente aggiunto del Consiglio di Stato;
- 6) Relazione dell'Ufficio Studi dal titolo, *“L'onere della prova nel processo amministrativo ed il polimorfismo delle tutele azionabili dinanzi al giudice amministrativo”*, in pubblicato in data 9 ottobre 2023;
- 7) Relazione dell'Ufficio Studi dal titolo, *“Il principio di effettività delle tutele giurisdizionali: azioni, rimedi e tecniche di tutela nel processo civile e in quello amministrativo”*, pubblicato in data 21 novembre 2023.

Va altresì segnalato che il 6 marzo 2023, giusta delibera del CPGA in data 25.1.2023, è stato sottoscritto un accordo di collaborazione tra il direttore dell'Ufficio Studi, Pres. Carmine Volpe e la Presidente del Consiglio Nazionale Forense, Avv. Maria Masi.

La collaborazione tra l'Ufficio Studi e l'Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisdizione prevede, di volta in volta, la realizzazione congiunta di ricerche, nonché l'organizzazione e la gestione di corsi di specializzazione, formazione, aggiornamento e addestramento ovvero convegni, seminari e workshop nell'ambito delle materie di comune interesse.

A.3. Settore “Attività internazionale”

L'attività internazionale dell'Ufficio studi è consistita anzitutto nella redazione del volume n. 1/2023 della rivista *“Echi d'Europa”*, in collaborazione con il Dipartimento per le

Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi del protocollo d'intesa sottoscritto il 17 dicembre 2019.

La rivista riporta una selezione di pronunce di giudici europei (non italiani), aventi ad oggetto rinvii pregiudiziali alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, ciascuna accompagnata da un commento che ne evidenzia la rilevanza, con riferimento all'ordinamento europeo ed italiano.

Su disposizione del CPGA, è stata curata l'istruttoria per il reperimento di uno o più magistrati amministrativi ai fini della partecipazione ad un progetto internazionale, in lingua inglese, diretto dalla Scuola Superiore della Magistratura, denominato "Julia".

In collaborazione con EJTN (*European Judicial Training Network*), sono stati organizzati gli scambi internazionali e le visite di studio presso le Corti europee e le Istituzioni Europee nel primo e secondo semestre dell'anno. Riguardo agli scambi internazionali, vanno segnalati, uno scambio di lungo periodo (sei mesi) presso la Corte di giustizia europea, diversi scambi di breve periodo tramite invio di magistrati presso le Corti giurisdizionali dei paesi aderenti. Il Consiglio di Stato ed alcuni TAR, per quanto riguarda la Giustizia amministrativa italiana, hanno ospitato magistrati provenienti dall'estero e organizzato, altresì, scambi specialistici su tematiche specifiche.

Sempre in collaborazione con EJTN si è svolto a Roma, presso il TAR Lazio, un seminario, in lingua inglese, su "*Digitalization and artificial intelligence in administrative law*", con la partecipazione di circa 40 giudici amministrativi di vari Paesi europei e *speakers* di varie nazionalità. Il seminario ha avuto altissimo gradimento tra i partecipanti e verrà pertanto riproposto per il 2024.

Un rappresentante dell'Ufficio studi, inoltre, ha partecipato agli incontri semestrali del gruppo di *Administrative law* dell'EJTN, collaborando alla ideazione e realizzazione di vari

seminari in diritto amministrativo (su concorrenza, appalti, ambiente, ecc.) nonché alla organizzazione di brevi incontri *online* con un esperto di diritto amministrativo, secondo la formula del *lunch webinar* e ad accesso libero, sempre organizzati dall'EJTN.

Nel 2023 è proseguita l'attività di contatto, di studi e approfondimenti legata alla partecipazione del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa alla Rete europea dei consigli giudiziari (o organi di autogoverno della magistratura), ENCJ (*European Networks of Councils for the Judiciary*). Il Consiglio fa parte della Rete e annualmente programma il proprio impegno autorizzando la partecipazione dei propri componenti alle attività suddette. L'Ufficio Studi presta all'uopo attività di supporto facendosi carico delle relative questioni teoriche e organizzative, tenendo i contatti sia con il CPGA che con la Rete, promuovendo la partecipazione dei membri del CPGA e di altri magistrati particolarmente competenti a Seminari, Workshops e Project meeting organizzati da ENCJ.

In particolare, l'anno trascorso ha visto la partecipazione, anche in presenza, di componenti del CPGA nei seguenti *Project* della Rete:

- "*Independence, Accountability and Quality of the Judiciary*";
- "*Dialogue group on Attractiveness of the Judicial Career*";
- "*Digital Justice Forum*".

Frequente è stata anche l'attività di compilazione di questionari sottoposti da ENCJ ai vari membri su impulso dei singoli paesi, nelle materie riguardanti la giurisdizione o lo *status* dei giudici, come le modalità di selezione e nomina, l'autonomia e l'indipendenza, il trattamento economico e pensionistico, i codici di condotta, l'uso dei *media* e la manifestazione del pensiero, ovvero il processo, in particolare quello telematico.

Di considerevole rilievo è stata pure la partecipazione ad iniziative promosse dalle istituzioni dell'Unione Europea a fini di comparazione dei dati relativi ai sistemi giuridici e

giudiziari dei paesi membri; fra tutte, la consueta collaborazione prestata, su invito della Commissione Europea, nell'attività di consultazione per il rapporto "2023 Rule of Law" e la ponderosa attività di risposta al "2023 EU Justice scoreboard" sull'indipendenza della magistratura.

A.4. 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.5. 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 TAR 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.

A.6. Servizio relazioni.

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.

A.7. 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.

Nel corso dell'anno 2023 sono stati trattati dal Servizio relazioni cinque casi *“di normazione non aggiornata, non coordinata, o comunque di complessa interpretazione e applicazione”*. Nell'**Allegato I (“Registro antinomie 2023”)** si è avuto cura di segnalare accanto a ciascuna decisione adottata in sede consultiva o in sede giurisdizionale le norme ordinamentali 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.

B) PROFILI ORGANIZZATIVI E GESTIONALI DI ATTUALE E PARTICOLARE RILIEVO

B.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'UM 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.

B.2. La nuova applicazione per la gestione interna dei servizi dell'Ufficio.

Grazie ad un confronto ed alla sinergia tra la Segreteria dell'Ufficio del massimario ed il Servizio per l'informatica sono state rappresentate le esigenze applicative e proposte soluzioni partendo da una base pratica ma facendo sempre riferimento al Regolamento di organizzazione degli uffici amministrativi della Giustizia Amministrativa ed alle disposizioni interne adottate dal Coordinatore dell'Ufficio del massimario, alle quali si rinvia, in particolar modo:

- Regolamento per il funzionamento dell'Ufficio del massimario adottato con DPACDS n. 5 - 2022;
- Determinazione 2 gennaio 2023 avente ad oggetto: scadenziario servizio news, newsletter e massimazione;
- Determinazione 23 febbraio 2023 avente ad oggetto: organizzazione, requisiti formali e scadenziario news, newsletter e massime;
- Linee guida standard per il servizio news, newsletter e massimazione aggiornate il 17 luglio 2023.

Grazie a questa sinergia è 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.

C. OBIETTIVI DELL'UFFICIO.

Con riguardo all'organizzazione dell'UM 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 GA 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.

D) SERVIZIO BIBLIOTECA DEL CONSIGLIO DI STATO

L'attività di inventariazione del patrimonio librario della Biblioteca del Consiglio di Stato è stata completata ed i dati sono stati inseriti sul Portale del MEF (Init).

In contemporanea sono avviati i lavori di ristrutturazione dei locali, dove sono allocate le due raccolte di libri antichi (Fondo antico e Fondo Clericetti). Sono state avviate altresì le procedure per il reperimento di professionalità adeguate ed esperte (funzionario di biblioteca), per svolgere al meglio le attività tecniche e specifiche assegnate alla Biblioteca.

PAGINA BIANCA

II - ATTIVITA' GIURISDIZIONALE

1. Dati generali

Passando all'analisi dei dati statistici, superata l'emergenza relativa alla pandemia, si possono osservare nuovamente gli incrementi percentuali delle decisioni rese e la diminuzione dell'arretrato, secondo un trend positivo che conferma il buon funzionamento del sistema della Giustizia amministrativa e la sua capacità di fornire una risposta pronta ed effettiva alla domanda di giustizia.

Va evidenziato che l'organizzazione interna del sistema della Giustizia amministrativa è caratterizzata dalla - oramai risalente e sperimentata - introduzione di specifici metodi di misurazione/determinazione degli affari che possono essere assegnati a ciascun magistrato e che sono prefissati secondo parametri di efficienza individuati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa. Come già visto nelle precedenti relazioni, tale metodologia consente di definire un numero di controversie maggiore rispetto a quelle che vengono decise da diversi sistemi giudiziari, assicurando al contempo l'ordinato e spedito svolgimento dei processi.

Le considerazioni esposte consentono di dare adeguatamente conto dell'attività espletata nel corso del 2023, caratterizzata dal precipuo obiettivo imposto dall'Unione europea di realizzare un significativo abbattimento dell'arretrato, garantendo, nel contempo, la velocizzazione dei processi, in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, che, com'è ben noto, ha imposto al nostro Paese di ridurre consistentemente i tempi di risoluzione delle controversie.

Nel 2023 pertanto, è continuato lo specifico programma di smaltimento avviato nel 2022, da attuare utilizzando sia le udienze straordinarie ad esso dedicate, sia quelle ordinarie.

A tal proposito, un ruolo rilevante dal punto di vista gestionale va riconosciuto agli Uffici per il processo, istituiti presso talune sedi di tribunale, in particolare per lo studio preliminare dei fascicoli effettuato dai funzionari addetti.

La disciplina attuativa del PNRR ha consentito, grazie a tutto ciò, un notevole abbattimento dell'arretrato, sia per il Consiglio di Stato sia per i TAR. La flessione registrata dal 31 dicembre 2022 al 31 dicembre 2023 è, infatti, del 20% per il Consiglio di Stato e dell'8,3% per i TAR, dove in tutta Italia i ricorsi pendenti sono scesi sotto i 100 mila.

Pertanto, per quanto riguarda l'attività giurisdizionale, il contenzioso in appello registra per l'anno 2023 un aumento (l'1,2% in più rispetto al 2022); al contrario, registrano una diminuzione i ricorsi presentati in primo grado (2,4% in meno rispetto all'anno precedente), a conferma della permanente esigenza di giustizia amministrativa che proviene dalle varie articolazioni della società civile, in particolare dagli operatori economici.

Non soltanto sono stati definiti 13.579 ricorsi presso il Consiglio di Stato e 60.916 presso i TAR, ma i magistrati amministrativi hanno ulteriormente ridotto l'arretrato complessivo, tra 1° e 2° grado, rispetto al 2022 nella misura di 12.423 ricorsi. Infatti, le pendenze totali sono passate da 125.349 al 31 dicembre 2022 a 112.926 al 31 dicembre 2023, con un abbattimento quasi pari al 10%.

Negli ultimi 12 anni (dal 2012 al 2023), il lavoro di riduzione dell'arretrato della Giustizia amministrativa è stato costante: i ricorsi pendenti presso i TAR e il Consiglio di Stato sono passati da 465.681 (al 31 dicembre 2011) ai menzionati 112.926 (al 31 dicembre 2023): un arretrato diminuito negli ultimi 11 anni in misura pari al 76%.

La produttività annua è invece aumentata: nel 2010, anno di entrata in vigore del nuovo codice del processo amministrativo, i ricorsi definiti tra TAR e Consiglio di Stato (esclusi i numerosissimi decreti di perenzione: 136.649) erano 56.399; nel 2023 sono stati 68.794 (escluse le perenzioni: 5.701) con un incremento del 22% in 14 anni.

Nelle materie di maggior spessore economico, in particolare quelle riguardanti i contratti pubblici o gli atti delle Autorità indipendenti, i giudizi amministrativi sono definiti rapidamente (meno di un anno), con tempi in linea o addirittura al di sotto di quelli medi europei.

La circostanza è particolarmente significativa se si consideri che – come ritenuto anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - il nostro sindacato sugli atti delle Autorità è, e non può che essere, pieno, esteso alla cognizione del fatto e alle valutazioni tecniche.

In materia di appalti pubblici, nel 2023 i ricorsi sono stati mediamente decisi dal Consiglio di Stato in 257 giorni e dai Tribunali Amministrativi in 178 giorni.¹

Risultano essere estremamente rapidi anche i tempi del processo cautelare.

Nel 2023, 4.024 delle 5.176 istanze cautelari presentate dinanzi al Consiglio di Stato sono state decise in circa 32 giorni; per quanto riguarda i TAR, 12.933 delle 22.127 istanze cautelari depositate sono state decise in circa 49 giorni.

Nella specifica materia degli appalti pubblici, presso il Consiglio di Stato, su un totale di 683 istanze cautelari depositate, ne sono state discusse 381 mediamente in 24 giorni; per quanto riguarda i TAR le istanze cautelari depositate sono state 2.214 di cui 1.061 discusse in circa 27 giorni.

¹ Si precisa che il dato è stato ricavato prendendo in considerazione i ricorsi definiti nel 2023, prescindendo dalla data di deposito del ricorso.

I tempi per ottenere una prima deliberazione dal TAR - in ordine alla necessità di sospendere la procedura in ragione dell'eventuale sua contrarietà a legge, oppure di consentire la naturale prosecuzione della stessa - nel 2023 segnalano una assoluta coincidenza rispetto all'analogo dato del 2022. Pur evidenziando nel dato del 2023 un leggero aumento rispetto all'analogo dato del 2021, si rileva una riduzione rispetto a quello del 2020, come mostra la seguente tabella:

Camera dei Deputati ARRIVO 22 maggio 2026 Prot: 2026/0000878/TN

Durata media dei giudizi cautelari presso i TAR in materia di appalti - Anni 2020 -2023

SEDE	2020	2021	2022	2023
ANCONA	24	16	20	32
AOSTA	48	23	21	33
BARI	29	27	33	33
BOLOGNA	29	18	17	21
BOLZANO	18	18	17	19
BRESCIA	26	18	24	21
CAGLIARI	27	23	22	17
CAMPOBASSO	44	14	14	20
CATANIA	34	24	29	28
CATANZARO	30	24	24	22
FIRENZE	25	23	23	21
GENOVA	29	26	37	24
L'AQUILA	22	22	18	23
LATINA	33	21	41	31
LECCE	28	23	28	31
MILANO	31	26	24	26
NAPOLI	30	24	26	26
PALERMO	40	32	29	28
PARMA	34	21	21	18
PERUGIA	21	18	18	23
PESCARA	30	50	23	35
POTENZA	23	18	23	20
R. CALABRIA	22	16	33	23
ROMA	34	28	29	28
SALERNO	32	23	24	31
TORINO	28	24	28	27
TRENTO	22	32	18	23
TRIESTE	27	29	18	36
VENEZIA	28	23	22	23
Media	30	24	26	26

2. Il contenzioso presso i Tribunali amministrativi regionali

Come detto in precedenza, il contenzioso in ingresso presso i Tribunali amministrativi regionali presenta, rispetto all'anno precedente, una diminuzione del 2,4% (dai 51.576 nuovi ricorsi del 2022 si scende, nel 2023, a 50.324 nuovi ricorsi).

2.1. Distribuzione territoriale

Nel 2023, il TAR Lazio, si mantiene saldamente al primo posto con un numero di ricorsi introitati pari a 16.954 nuove domande, seguito dal TAR Campania - Napoli (6.106 ricorsi), dal TAR Lombardia - Milano (2.530 ricorsi), dal TAR Sicilia – Sez. staccata di Catania (2.465 ricorsi) e dal TAR Campania – Sez. staccata di Salerno (1.981 ricorsi).

In definitiva, il 59,7% del contenzioso di primo grado in ingresso nel 2023 (30.036 ricorsi) è concentrato in quattro sedi soltanto.

2.2. Distribuzione per materia

I settori di intervento del giudice amministrativo continuano ad essere molteplici e riguardano materie dal forte impatto economico e sociale.

Nel 2023, la materia prevalente è stata quella relativa al silenzio della pubblica amministrazione, che con 5.751 ricorsi rappresenta l'11,4% del contenzioso in entrata.

Seguono i ricorsi in materia di edilizia che sono 5.526 rappresentando l'11% dei ricorsi introitati: è questo, un dato che evidenzia una persistente conflittualità legata al governo del territorio e all'applicazione delle normative degli enti locali in materia.

Al terzo posto si collocano i ricorsi afferenti all'equa riparazione correlata alla Legge Pinto che sono 3.580, ovvero il 7,1 % dell'intero contenzioso.

Il contenzioso relativo agli appalti (2.659 ricorsi), rappresenta il 5,3% del totale dei ricorsi introitati.

Le restanti materie, che raccolgono un numero di ricorsi assai minore, pur non prestandosi ad essere evidenziate sul piano meramente statistico, sono di notevole impatto sul piano sociale (ambiente, istruzione, sicurezza, ecc.).

2.3. Giudizi di ottemperanza

Il numero dei ricorsi introitati relativi all'esecuzione del giudicato, nel 2023, è risultato essere pari a 7.156, vale a dire il 14,2% del totale: il dato è un indicatore di una certa difficoltà di una parte significativa della P.A. a fornire la tempestiva esecuzione delle decisioni giurisdizionali.

2.4. I procedimenti speciali

Nel 2023 presso i TAR sono stati depositati, oltre ai già citati 5.751 ricorsi avverso il silenzio della Pubblica Amministrazione *ex art. 117 c.p.a.* (l'11,4% di tutti i ricorsi presentati), 1.776 ricorsi avverso il diniego di accesso ai documenti *ex art. 116 c.p.a.* (il 3,5% del totale).

Il contenzioso in esame, sebbene numericamente ridotto (sia rispetto al totale del contenzioso, che in relazione ai giudizi sull'ottemperanza analizzati in precedenza), non deve essere sottovalutato, potendo essere significativo in taluni casi di una mancanza di efficienza e funzionalità dell'Amministrazione, tanto più rilevante se si considera il grado di insofferenza che genera nella società civile e nel mercato la lentezza o

di efficienza e funzionalità dell'Amministrazione, tanto più rilevante se si considera il grado di insofferenza che genera nella società civile e nel mercato la lentezza o l'inefficienza dell'apparato amministrativo pubblico (come testimoniano i reiterati interventi normativi sul punto).

Va sottolineato, infine, il rilievo dei ricorsi in materia elettorale, che risultano essere stati 105. Si tratta di un contenzioso particolare, che incide sull'esercizio dell'elettorato e dunque attiene ad interessi di intuibile rilievo pubblico, in ordine ai quali il giudice amministrativo è chiamato ad esercitare un controllo immediato e tempestivo per l'assolvimento del quale è stato garantito un approfondito livello di efficacia nella risposta alla domanda di giustizia, tramite l'adozione di pertinenti ed accurati modelli organizzativi, parametrati al rito appositamente previsto dal legislatore.

2.5. Decisioni

Nei TAR i provvedimenti definitivi emessi nel 2023 sono stati complessivamente 60.916, tra sentenze e sentenze brevi (49.982), decreti decisori (8.494), oltre ad altri provvedimenti (2.440).

I decreti ingiuntivi sono stati 159.

Si rileva, pertanto, che il numero delle controversie decise e concluse in primo grado (60.916) resta notevolmente maggiore di quello dei ricorsi in entrata (50.324).

2.6. Ordinanze cautelari

Su 50.324 ricorsi presentati nel 2023, 22.127 (circa il 44% del nuovo contenzioso) sono stati accompagnati dall'istanza di misure cautelari (sia contemporanea, che successiva al ricorso).

Parallelamente, nel 2023 i T.A.R. hanno emesso 15.845 ordinanze cautelari più 14.814 altre ordinanze (collegiali e presidenziali). Inoltre, sono stati emessi 5.681 decreti cautelari.

La pronuncia cautelare rappresenta una risposta di giustizia immediata e suscettibile di apprestare una tutela sostanziale molto importante, perché – a prescindere dal suo esito e dalla temporaneità processuale dei relativi effetti – capace di orientare le scelte delle amministrazioni e degli operatori in ragione del particolare grado di bilanciamento degli interessi in gioco che presuppone. Ciò consente, non di rado, di orientare efficacemente la corretta prosecuzione dell'azione amministrativa, o comunque di fondare un assetto di interessi soddisfacente per le parti.

Del resto, il codice del processo amministrativo ha costituito nel giudizio cautelare una vera e propria “udienza filtro”, volta a verificare preliminarmente tutte le condizioni utili ad addivenire ad una effettiva e sostanziale pronuncia di merito (si verifica la sussistenza della giurisdizione, della competenza territoriale, di eventuali ragioni di sopravvenuta improcedibilità, o di condizioni di inammissibilità del ricorso e così via); essa consente la celere definizione immediata delle cause aventi contenuti di immediata delibazione (mediante le c.d. “sentenze brevi”) e dunque implica che residuino per la trattazione ordinaria, tendenzialmente, solamente le cause per le quali si richiede un normale svolgimento del contraddittorio tra le parti ed una più approfondita disamina da parte del giudice.

Pertanto, il dato numerico che si è esposto conferma che, anche per il 2023, il rito processuale amministrativo e l'adozione di adeguati modelli organizzativi degli uffici giudiziari hanno assicurato una risposta alla domanda di giustizia di evidente importanza ed efficienza.

3. Il contenzioso presso il Consiglio di Stato

Innanzitutto al Consiglio di Stato il numero dei ricorsi in entrata ha registrato un aumento. Nel 2023 risultano pervenuti complessivamente 10.069 nuovi ricorsi (l'1,2 % in più rispetto al 2022).

Di essi, 7.148 (71%) sono appelli avverso le sentenze di primo grado, mentre risulta essere pari al 22,2% la percentuale degli appelli avverso ordinanza cautelare.

Per quanto riguarda la distribuzione per materia, il settore prevalente in secondo grado è quello dell'edilizia, che con 1.570 ricorsi rappresenta il 15,6% dei ricorsi pervenuti. Segue poi la materia degli appalti pubblici con 943 ricorsi rappresenta il 9,4% dei ricorsi pervenuti e quella relativa al contenzioso correlato alle divise (militari, carabinieri, guardia di finanza, polizia di stato, polizia penitenziaria) il quale con 719 ricorsi, rappresenta il 7,1% del contenzioso totale).

Dalle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, nel 2023, sono state emesse 4.213 ordinanze cautelari di cui 2.317 sono associate ai 2.234 appelli depositati contro le ordinanze cautelari emesse dai Tribunali Amministrativi Regionali.

Gli appelli contro le ordinanze cautelari adottate dai T.A.R. rappresentano quindi il 14,6% delle 15.845 ordinanze cautelari emesse dai Tribunali amministrativi regionali.

Ad esse vanno aggiunti 982 decreti cautelari.

4. Ricorsi giacenti in primo e secondo grado

Anche nell'anno in esame, la conferma del saldo attivo nel rapporto tra giudizi definiti e ricorsi pervenuti in primo grado ha permesso una significativa riduzione delle giacenze.

A fine 2023 risultano infatti pendenti presso i Tribunali amministrativi regionali 99.292 ricorsi (dato dunque in diminuzione rispetto ai 108.292 dell'anno precedente), così come presso le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato ove le giacenze ammontano a 13.634, rispetto alle 17.057 del 2022.

Molto significativa appare, in particolare, la diminuzione delle giacenze presso alcuni tribunali amministrativi regionali, in particolare presso il T.A.R. Lazio sede di Roma (2.600 ricorsi giacenti in meno rispetto al 2022), il T.A.R. Sicilia sede di Palermo (1.709 ricorsi giacenti in meno rispetto al 2022), il T.A.R. Sicilia sez. staccata di Catania (1.663 ricorsi giacenti in meno rispetto al 2022), e il T.A.R. Campania sez. staccata di Salerno (977 ricorsi giacenti in meno rispetto al 2022).

Va comunque ribadito che una significativa parte di tale arretrato può essere considerato “fittizio”, trattandosi di ricorsi per i quali non sussiste più alcun interesse concreto alla definizione e la cui conservazione è giustificata solo dalla possibilità di ottenere l'indennizzo previsto dalla c.d. “legge Pinto”.

5. Il contenzioso presso il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana.

Nella regione Sicilia, in forza dell'art. 23 del r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, norma statutaria di rango costituzionale, le funzioni consultive e giurisdizionali in appello sono svolte dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, che si articola su due sezioni ed opera come un segmento distaccato del Consiglio di Stato in territorio siciliano (da ultimo, d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373).

Nell'anno 2023, l'attività giurisdizionale del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, cui compete di decidere gli appelli avverso i provvedimenti del T.A.R. per la Sicilia (della sede di Palermo e della sezione staccata di Catania), ha visto registrare un aumento nel deposito dei ricorsi rispetto all'anno precedente.

I ricorsi pervenuti nel 2023 sono n. 1218 (1,84 % in aumento rispetto al 2022).

Riguardo ai giudizi cautelari, nel 2023 la Sezione giurisdizionale ha emesso n. 361 provvedimenti cautelari, oltre a n. 74 decreti cautelari monocratici.

Sono stati, inoltre, emessi n. 49 decreti presidenziali, di cui n. 31 decreti decisori.

Il totale degli affari definiti ammonta, nel 2023, a n. 1.008 ricorsi (con una flessione rispetto ai ricorsi definiti nell'anno 2022).

I ricorsi pendenti al 31/12/2023 sono n. 1.584.

III - ATTIVITA' CONSULTIVA

1. Considerazioni generali.

Le funzioni consultive rappresentano l'attività originaria del Consiglio di Stato, alla quale si è affiancata, dal 1889, l'attività giurisdizionale.

Le funzioni consultive del Consiglio di Stato — al pari di quanto avviene in altri Paesi europei e presso la stessa Corte di Giustizia delle Comunità europee di Lussemburgo — si concretano in una valutazione autonoma e neutrale, alla stregua di parametri oggettivi, della legittimità dell'azione amministrativa, con le stesse caratteristiche che contrassegnano lo svolgimento, da parte del medesimo Organo, delle funzioni giurisdizionali.

L'attività consultiva del Consiglio di Stato è di due tipi: obbligatoria e facoltativa.

La consulenza obbligatoria concerne l'attività normativa del Governo (regolamenti, governativi e statali, e testi unici), i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica e gli schemi generali di contratti-tipo, accordi e convenzioni predisposti dai Ministri.

La consulenza facoltativa è quella resa ai Ministeri e alle Amministrazioni pubbliche, che - in base al combinato disposto dell'art. 14, comma 1, del R.d. 26 giugno 1924, n. 1054 e dell'art. 17, comma 25 della legge 15 maggio 1997, n. 127 - hanno la facoltà di chiedere l'avviso del Consiglio di Stato in relazione ad attività che si propongono di intraprendere.

2. Attività consultiva in ordine agli atti normativi statali.

Presso la Sezione consultiva per gli atti normativi sono pervenuti, nell'anno 2023, n. 76 affari. Nell'anno di riferimento risultano resi n. 101 pareri, di cui 75 definitivi e 26 interlocutori.

Nel corso dell'anno, la Sezione è stata coinvolta in importanti progetti normativi di rilievo nazionale dovuti alle riforme di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza – c.d. PNRR, che hanno interessato la Pubblica amministrazione e il sistema della giustizia.

In particolare, per quanto riguarda le riforme nell'ambito del sistema della Pubblica amministrazione, la Sezione si è pronunciata in tema di modifica del d.P.R. n. 487/1994 concernente *“norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi”* e di modifica del d.P.R. n. 62/2013 recante *“codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”*, da inserire nell'ambito delle finalità relative alla definizione e all'aggiornamento dei principi etici delle pubbliche amministrazioni. Importanti sono state anche le richieste di parere attinenti all'organizzazione dei Ministeri, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro nonché degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV), che si sono rese necessarie soprattutto a causa della progressiva e costante crescita delle funzioni e dei compiti di provenienza comunitaria attribuiti alle pubbliche amministrazioni.

L'attività consultiva si è resa necessaria, altresì, per le riforme PNRR del settore giustizia in tema di efficienza del processo civile e revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie. La Sezione consultiva per gli atti normativi si è pronunciata con i pareri nn. 1068/2023 e 1325/2023 in merito alla definizione dei criteri di redazione, dei limiti e degli schemi informatici degli atti giudiziari e in materia di modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione nel settore civile.

3. Attività consultiva sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica.

L'altra ipotesi di consulenza obbligatoria è quella resa nell'ambito della procedura sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, strumento di tutela di unico grado, alternativo alla tutela giurisdizionale, che si utilizza soprattutto per l'assenza della necessità di una difesa tecnica. Il ricorso straordinario, la cui azione tutela sia le posizioni di diritto soggettivo che di interesse legittimo, è ammesso per soli vizi di legittimità e non anche per quelli di merito; è un rimedio amministrativo di carattere generale, esperibile, cioè, in tutti i casi in cui non sia escluso dalla legge ovvero incompatibile con il sistema; è ammissibile solo per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa con esclusione della materia elettorale, degli appalti e di accesso ai documenti amministrativi. Il parere espresso dal Consiglio di Stato, che è abilitato a sollevare questioni di legittimità costituzionale anche in sede consultiva, ha carattere vincolante per l'autorità che lo richiede.

Nel 2023 sono pervenute alla Prima sezione consultiva del Consiglio di Stato n. 1457 richieste di parere (in diminuzione del 20,90% circa rispetto a quelle pervenute nell'anno precedente).

La Prima Sezione consultiva ha emesso in totale n. 1.276 pareri definitivi (con una diminuzione del 16,16 % circa rispetto ai 1.522 pareri emessi nell'anno precedente).

4. Attività consultiva facoltativa.

La funzione di consulenza facoltativa del Consiglio di Stato è chiesta oltre che dal Governo, dai Ministeri, dalle Autorità indipendenti di garanzia e dalle amministrazioni pubbliche statali, dalle Regioni e dagli enti locali.

Rilevante è anche la consulenza sui quesiti cosiddetti "di massima" proposti dalle Amministrazioni, per lo più sull'interpretazione di norme legislative o regolamentari. I pareri

conseguenti all'azione di consulenza richiesta al Consiglio di Stato svolgono una funzione di guida e di indirizzo nello svolgimento dell'azione amministrativa.

Nel 2023 sono pervenuti n. 6 quesiti di cui n. 3 definiti con parere.

5. Considerazioni sullo stato degli affari pendenti.

L'attività consultiva nel suo complesso non presenta un rilevante problema di arretrato, pari a circa 3.739 unità.

Parte consistente di tale arretrato è costituita da affari in cui è stata disposta dalla Sezione una fase di istruttoria.

6. Attività consultiva del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana.

Per quanto riguarda i dati dell'attività consultiva del C.G.A.R.S., questa può essere suddivisa tra pareri resi sui regolamenti regionali e su quesiti formulati dal governo regionale - decisi dalla sezione consultiva - e pareri resi su ricorsi straordinari al Presidente della Regione siciliana, decisi dalle Sezioni riunite, consultiva e giurisdizionale.

Durante l'anno 2023, alla Sezione consultiva sono pervenute n. 4 richieste di parere e sono stati portati a definizione n. 6 affari.

Alle Sezioni riunite, nell'anno 2023, sono pervenute n. 222 richieste di parere su ricorsi straordinari e sono stati emessi n. 469 pareri.

Gli affari pendenti al 31/12/2022 sono n. 177 a fronte dei 292 di fine anno 2022.

ALLEGATO I

DOSSIER PER IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO SULLE ANTINOMIE NORMATIVE

Premessa.

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, 3° comma lett f) del regolamento di organizzazione).*

La prassi ha esteso tale facoltà di segnalazione anche alle decisioni in sede giurisdizionale. La norma e la prassi costituiscono attuazione dell'art. 100, 1° comma, Cost. che riconosce il C.d.S. *«... come organo di consulenza giuridico amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione».*

Come anticipato nell'ambito della relazione generale di cui il presente *dossier* costituisce allegato, si esporranno qui di seguito cinque potenziali antinomie normative che sono state portate all'attenzione dell'U.M., alcune delle quali già oggetto di segnalazione al Dipartimento degli affari giuridici e legislativi (D.A.G.J.) della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Per l'anno 2023 si segnalano le seguenti pronunce.

1. Iter di approvazione dei regolamenti di organizzazione dei Ministeri, con procedura semplificata e con la forma del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Con il **parere 29 settembre 2023, n. 1241** la **sezione normativa**, nel rendere parere sullo schema di regolamento recante la riorganizzazione del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, a norma dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 21 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2023, n. 74, ha osservato, sotto un profilo di ordine formale, che:

- a) l'approvazione del regolamento di organizzazione, con procedura semplificata e con la forma del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, si iscrive in una ormai consolidata linea di tendenza che, incidendo sul complessivo sistema delle fonti, registra una sostanziale fuga del procedimento ordinario, previsto dall'articolo 17, commi 2 e 4 *bis*, della legge n. 400 del 1988 e dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 300 del 1999;
- b) si tratta di una tendenza —dimostrata anche dalla circostanza che il precedente regolamento abrogato e sostituito ha la medesima forma del d.P.C.M.— che, per quanto beninteso avallata dalle normative di rango primario (che, con la loro reiterata concatenazione, hanno di fatto sortito l'effetto di trasformare l'eccezione in regola, finendo per incidere sul sistema delle fonti), non va esente da perplessità;
- c) la Costituzione riserva alla legge l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e la determinazione del numero, delle attribuzioni e dell'organizzazione dei ministeri (art. 95, comma 3, Cost.) e che trattandosi di una riserva di legge relativa, che ammette il ricorso a fonti non legislative;

d) l'organizzazione interna dei ministeri è disciplinata da una pluralità di fonti normative;

e) negli ultimi anni il legislatore ha fatto ricorso a procedure di semplificazione e accelerazione dei processi di riorganizzazione ministeriale mediante l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, in occasione di complessivi riordini degli assetti ministeriali, anche per finalità di *spending review*, o di singoli dicasteri. Tali modalità sono state sempre autorizzate – in correlazione alla dichiarata attitudine derogatoria – in via transitoria (da ultimo, con riferimento allo schema in esame, con l'articolo 1, comma 2, del d.l. n. 44 del 2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 74 del 2023).

Le maggiori criticità, in una prospettiva di sistema, si incentrano, come è chiaro:

a) sotto un profilo sostanziale, sulla sistematica sottrazione delle scelte organizzative dell'amministrazione centrale al preventivo vaglio delle Commissioni parlamentari, che – se poteva trovare giustificazione, in via di semplificazione, nelle situazioni di ridimensionamento delle piante organiche e dell'assetto degli uffici e di riduzione delle risorse finanziarie – pone complessi problemi nei casi più recenti, ivi compreso quello in esame, in cui l'assetto organizzativo è strutturato con esito incrementale ed è correlativamente prevista una necessaria provvista economica e di personale, il cui controllo finisce per essere sottratto al vaglio parlamentare e, in definitiva, al circuito democratico;

b) sotto un profilo formale, sulla obiettiva incertezza indotta nel (ben ordinato) sistema delle fonti.

Più in generale, la Sezione, ricordando che la semplificazione dell'ordinamento passa anche attraverso la stabilità della fonte individuata in via ordinaria per l'intervento normativo di volta in volta interessato, auspica l'avvio di una riflessione sistemica e generale per favorire un atteggiamento uniforme sulla questione per tutti i Ministeri.

A tal fine ritiene opportuno trasmettere il presente parere al Presidente del Consiglio dei Ministri e al D.A.G.L., per le valutazioni di competenza.

2. Rapporti tra il d.lgs. n. 24 del 2023 di recepimento della normativa europea sul cosiddetto *whistleblowing* e le disposizioni normative nazionali che disciplinano il personale delle Forze di polizia e delle Forze armate ad ordinamento militare o civile.

Con il **parere interlocutorio 4 agosto 2023, n. 1085**, la **sezione I** del Consiglio di Stato è stata chiamata a pronunciarsi sui quesiti formulati dal Ministero dell'interno e dal Ministero della difesa sulle antinomie giuridiche che potrebbero derivare dall'applicazione della nuova disciplina in materia di *whistleblowing* (decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, recante “Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e riguardante la protezione delle persone che segnalano violazione delle disposizioni normative nazionali”) e che sarebbero suscettibili di determinare un disallineamento con gli ordinamenti delle Forze di polizia laddove non si raggiunga un punto di equilibrio tra la nuova disciplina di matrice europea e le esigenze connesse alla particolarità dei compiti, dei doveri e delle funzioni derivanti dal rapporto di impiego del suddetto personale.

Il Ministero dell'interno ha chiesto al Consiglio di Stato di voler chiarire:

- a) *“se le antinomie giuridiche illustrate possano risolversi attraverso un'interpretazione sistematica dell'art. 1, comma 4 - laddove esso lascia ferma "l'applicazione delle disposizioni di in materia di ordine e sicurezza pubblica di cui al regio decreto, 18 giugno 1931, n.773, recante il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza" - volta a far prevalere l'applicazione delle norme degli specifici ordinamenti delle Forze di polizia disciplinanti le relazioni gerarchiche ed i doveri di obbedienza del relativo personale”;*
- b) *“nel caso in cui si ritenga preferibile un'interpretazione strettamente letterale della citata disposizione, se occorra procedere all'individuazione di eventuali correttivi, utili a ridefinire l'esatto perimetro della norma, al fine di superare le antinomie giuridiche evidenziate, anche prevedendo eventualmente specifiche esclusioni dall'ambito applicativo del decreto legislativo in argomento per il personale delle Forze di Polizia”.*

Prima di rispondere ai quesiti, formulati dal Ministero dell'interno e dal Ministero della difesa, in ordine all'interpretazione del d.lgs. n. 24 del 2023, n. 24, il Consiglio di Stato ha ritenuto opportuno acquisire le osservazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, segnatamente, del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (D.A.G.L.) della Presidenza medesima, “in considerazione della complessità della materia, della sua trasversalità, nonché delle implicazioni e delle ricadute che ogni scelta interpretativa, sposata da questo Consiglio, potrebbe avere sull'ordinamento nazionale e, in particolare, sulle disposizioni che disciplinano il personale delle Forze di polizia e delle Forze armate (e, quindi, ad esempio anche il Corpo della Polizia penitenziaria e quello della Guardia di finanza, sebbene allo stato attuale il Ministero della giustizia e il Ministero dell'economia e delle finanze non abbiano chiesto analogo parere, ma il cui avviso sarà acquisito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri)”.

La sezione ha, pertanto, segnalato al D.A.G.L. della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la questione interpretativa sottoposta al suo esame al fine di acquisirne l'avviso (previa interlocuzione anche con i Ministeri della difesa, dell'interno, dell'economia e delle finanze e della giustizia), prima di adottare il parere di competenza, in un'ottica di massima collaborazione per garantire la qualità della normazione ed evitare o, quanto meno, circoscrivere, le disposizioni che si rilevano di difficile interpretazione o applicazione e che possono, come nel caso di specie, essere fonte di incertezza e di molteplici controversie.

3. Contrasto tra il d.P.R. n. 83 del 1949 e l'art. 131-bis del d.lgs. n. 66 del 2010 (codice dell'ordinamento militare), nella parte in cui prevede che gli ufficiali sono soci obbligatori dei circoli e sono soggetti all'obbligo di versamento di una quota sociale.

Con il **parere del 19 luglio 2023 n. 1047**, la **sezione I** del Consiglio di Stato, nel decidere del ricorso straordinario proposto avverso il provvedimento dell'Ente circoli della Marina militare di rigetto di un'istanza di rimborso relativa alle quote associative, è stata chiamata:

1) a interrogarsi sulla sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo sulla domanda di restituzione delle somme corrisposte (a mezzo trattenuta stipendiale) all'Ente circoli della Marina militare, a titolo di quota associativa, la cui finalità è quella di «assicurare agli ufficiali e ai sottoufficiali un ambiente di convegno e di svago nelle ore non destinate al servizio di offrire loro una organizzazione sportiva e ricreativa e di rafforzare i vincoli di solidarietà marinara» (art. 6 del d.P.R. n. 83 del 1949), ovvero di «costituire comunità sociali, intese a conservare integro lo spirito di corpo e i vincoli di solidarietà

militare tra ufficiali, sottufficiali [...], attraverso la comune partecipazione ad attività ricreative, culturali, sportive e di assistenza, eventualmente anche con servizi alloggiativi, di ristorazione e di balneazione, promuovendo e rafforzando i rapporti con l'ambiente sociale esterno» (art. 465 del d.P.R. n. 90 del 2010);

2) a verificare la compatibilità del vigente d.P.R. n. 83 del 1949 con la fonte di rango primario costituita dal d.lgs. n. 66 del 2010 (codice ordinamento militare, c.m.).

Nel parere si dà atto che dall'insieme delle disposizioni del codice dedicate agli organismi di protezione sociale e, in particolare, ai circoli ufficiali e sottufficiali delle Forze armate si ricava che:

a) i circoli ufficiali e sottufficiali delle Forze militari sono organismi di protezione sociale che possono essere gestiti direttamente dall'Amministrazione ovvero da organizzazioni tra militari di carattere associativo, enti o terzi;

b) il funzionamento di tali organismi è alimentato da contributi pubblici e dai corrispettivi dei servizi resi in favore degli utenti (artt. 465, comma 4, e 469 del d.P.R. n. 90 del 2010;

c) in relazione alle organizzazioni e agli enti che gestiscono gli organismi di protezione sociale, il codice non prevede una partecipazione obbligatoria, né l'imposizione, in capo agli iscritti, dell'obbligo di pagamento di contributi o quote sociali, in linea, del resto, con le garanzie accordate dall'art. 18 Cost., che protegge anche la c.d. libertà negativa di associazione (salvo che la legge disponga diversamente per fini pubblici legittimi e non arbitrari e nel rispetto del principio di proporzionalità: tra le tante, Corte costituzionale, sentenze nn. 239 del 1984, 40 del 1982, 20 del 1975, 120 del 1973, 69 del 1962, 98, 25 e 11 del 1968).

Nel risolvere in via interpretativa la questione esaminata, il Consiglio di Stato ha rilevato:

- il contrasto del d.P.R. n. 83 del 1949, nella parte in cui prevede che gli ufficiali sono soci obbligatori dei circoli e sono soggetti all'obbligo di versamento di una quota sociale, con il codice, che tali tratti prevede, in relazione agli organismi di protezione sociale, per il solo Circolo ufficiali delle Forze armate d'Italia;

- una palese antinomia del d.P.R. n. 83 del 1949 - laddove assoggetta gli ufficiali e i sottufficiali a sanzione disciplinare in caso di mancato versamento delle quote - con l'art. 1352, comma 1, c.m., che sancisce, per contro, il principio della c.d. riserva di codice in materia di illeciti disciplinari.

Alla luce delle esposte considerazioni il Consiglio di Stato ha, quindi, concluso:

a) per la disapplicazione delle disposizioni del d.P.R. n. 83 del 1949, a far data dall'entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare;

b) per la qualificazione del rapporto che lega i soci ai circoli della Marina militare secondo lo schema ordinario dell'organizzazione tra militari, avente natura di associazione di diritto privato;

c) per la conseguente declaratoria del difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario;

d) per la segnalazione al Governo, ai sensi dell'art. 58 del r.d. 21 aprile 1942, n. 444 (Regolamento per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato), delle segnalate antinomie, al fine di valutare l'opportunità di adeguare lo statuto dell'Ente circoli della Marina militare al codice dell'ordinamento militare, e, anche al fine di migliorare la qualità della regolazione, modificando o sopprimendo il citato art. 131-bis c.m.

4. Possibili antinomie tra le disposizioni che disciplinano le aviosuperfici e le elisuperfici e l'attività di elisoccorso.

Con la **sentenza del 14 marzo 2023, n. 2649** la **sezione IV** del Consiglio di Stato ha deciso una controversia relativa al diniego di autorizzazione unica ambientale per l'“*elisuperficie*” dell'ospedale di Lucca fondato sull'assoggettamento anche di tale opera, per quanto concerne il suo impatto acustico, alle norme generali della legge n. 447 del 1993. La sezione ha proceduto ad un'attenta disamina della normativa che regola la materia evidenziando che:

- a) la legge n. 447 del 1995 prevedeva all'art. 11 fin dalla sua formulazione originaria una serie di regolamenti di esecuzione distinti, volti a stabilire un regime differenziato per particolari fonti di inquinamento acustico, inizialmente indicato come quello derivante “*dal traffico veicolare, ferroviario, marittimo ed aereo, ... dagli autodromi, dalle piste motoristiche di prova e per attività sportive, da natanti, da imbarcazioni di qualsiasi natura, nonché dalle nuove localizzazioni aeroportuali*”, tutto ciò in armonia con le normative europee;
 - b) in attuazione dell'art. 11 sono stati emanati il d.P.R. 11 dicembre 1997 n.496, in tema di “*riduzione dell'inquinamento acustico prodotto dagli aeromobili civili*”, il d.m. 31 ottobre 1997, rubricato “*Metodologia di misura del rumore aeroportuale*”, nonché il d. lgs. 17 gennaio 2005 n.13, di attuazione della direttiva 2002/30/CE “*relativa all'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti comunitari*”, il d.P.R. 3 aprile 2001 n.304, recante “*Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche*”;
 - c) è successivamente intervenuto l'art. 25, comma 11 *quater*, del d.l. 21 giugno 2013 n.69, che ha aggiunto un riferimento alle “*aviosuperfici*” alle citate fonti normative;
 - d) l'art. 11, comma 1, della legge n. 447 del 1995 ora prevede che si emanino regolamenti speciali per la disciplina dell'inquinamento acustico derivante “*dal traffico veicolare, ferroviario, marittimo ed aereo, dagli autodromi, dalle aviosuperfici, dai luoghi in cui si svolgono attività sportive di discipline olimpiche in forma stabile, dalle piste motoristiche di prova e per attività sportive, da natanti, da imbarcazioni di qualsiasi natura, nonché dalle nuove localizzazioni aeroportuali*”; l'art. 1 del regolamento 304/2001 è ora riferito alle “*attività motoristiche di autodromi, aviosuperfici, luoghi in cui si svolgono attività sportive di discipline olimpiche in forma stabile, piste motoristiche di prova e per attività sportive*”; il d.P.C.M. 14 novembre 1997 ha esentato anche le “*aviosuperfici*” dal rispetto del limite differenziale; il campo di applicazione del d.m. 31 ottobre 1997 sulla misura del rumore aeroportuale è esteso, con modifica all'art. 1 comma 1 lettera a), anche al rumore “*delle aviosuperfici e dei luoghi in cui si svolgono attività sportive di discipline olimpiche in forma stabile*”;
 - e) l'art. 14, comma 1, lettere a) e b), del d. lgs. 17 febbraio 2017 n.42 ha stabilito, infine, che i regolamenti di esecuzione previsti dall'art. 11 della legge n. 447 del 1995 possono essere “*integrati per quanto attiene alla disciplina dell'inquinamento acustico derivante da avio-superfici, elisuperfici e idrosuperfici, nonché dalle nuove localizzazioni aeroportuali*”.
- Alla luce del predetto quadro normativo la sezione ha ritenuto che, nonostante la struttura oggetto di causa sia una “*elisuperficie*”, ai sensi delle norme del d.m. 1 febbraio 2006, cioè una struttura atta a consentire un numero potenzialmente illimitato di decolli e di atterraggi, deve essere considerata “*elisuperficie occasionale*”, ai sensi dell'art. 7 del citato d.m.,

ovvero “*area di dimensioni idonee a permettere, a giudizio del pilota, operazioni occasionali di decollo e atterraggio*”, e quindi utilizzabile per interventi di emergenza.

All’esito della disamina della normativa che disciplina la materia, il Consiglio di Stato ha ritenuto - stante la scarsa chiarezza della disciplina di riferimento, dovuta anche alla frammentazione nel tempo degli interventi normativi, la mancata emanazione delle disposizioni regolamentari concernenti l’elisoccorso, la sensibilità dei contrapposti interessi (da un lato quello alla salubrità dell’ambiente, dall’altro quello alla prontezza ed efficienza del servizio di soccorso sanitario d’emergenza) - di segnalare al Governo, *ex art.* 58 r.d. 21 aprile 1942 n. 444, l’opportunità di risolvere le divise antinomie, eventualmente integrando il contenuto del d.P.R. n. 304/2001 e del d.m. 31 ottobre 1997 con la normativa sostanziale ritenuta adeguata per le aviosuperfici.

5. Possibili antinomie derivanti dall’assenza di una definizione di «*dehors*» e di altri «*elementi di arredo urbano*» accomunati dall’essere strutture «*temporanee*» e «*amovibili*».

Con la **sentenza del 13 febbraio 2023, n. 1489**, la **sezione II** del Consiglio di Stato ha deciso una questione relativa al diniego di autorizzazione paesaggistica in sanatoria *ex art.* 167 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in riferimento ad un “*debor*” realizzato su suolo pubblico in ampliamento dell’attività commerciale, affermando che l’avvenuta installazione di un manufatto chiuso su tutti i lati, destinato a permanere per anni su suolo pubblico per espressa volontà del titolare, travalicando i limiti dell’art. 6, comma 1, lett. *e-bis*, del d.P.R. n. 380 del 2001 impone la richiesta e, ove sussistenti i presupposti, il rilascio, oltre che di titolo edilizio, anche di autorizzazione paesaggistica.

La sezione nel decidere la controversia ha evidenziato che:

- a) con riferimento alle strutture utilizzate dagli imprenditori commerciali per ampliare la superficie del proprio esercizio, nel tempo divenute sempre più sofisticate in ragione della ricercata maggiore funzionalità in termini di attrattività e di confort, ciò ha coinciso anche con l’adozione di scelte di pianificazione del territorio urbano particolarmente permissive o vaghe;
- b) il legislatore nazionale per individuare un giusto punto di incontro fra esigenze, non sempre necessariamente contrapposte, ha posto dei “paletti” temporali, il superamento dei quali diviene chiaro indizio di tendenziale non stagionalità della struttura, con conseguente necessità di individuare il titolo edilizio occorrente per la sua realizzazione e di ricondurla, ove comunque avvenuta, all’illecito corrispondente alla sua mancanza;
- c) la stratificazione normativa che ne è seguita ha tuttavia dato luogo nel tempo ad un disallineamento delle previsioni temporali a presidio del regolare assetto del territorio in genere, ovvero anche del paesaggio, sicché la irrilevanza di un intervento edilizio non coincide necessariamente con la consentita deroga dal preventivo avallo paesaggistico;
- d) le difficoltà interpretative connesse alla portata elastica del termine “*debor*”, in uno con la mancanza di una sua definizione giuridica a livello nazionale, non hanno trovato soluzione neppure nei provvedimenti normativi adottati dal Governo allo scopo di superare in generale l’eterogeneità linguistica imperante nel settore dell’edilizia e fonte di prassi diversificate da Comune a Comune;

e) nel regolamento edilizio-tipo, approvato in sede di intesa Stato-Regioni, in attuazione dell'art. 4, comma 1-*sexies* del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e pubblicato sulla G.U. n. 268 del 16 novembre 2016, la voce *"dehor"* non figura, ma si ritrovano definizioni astrattamente riferibili a strutture simili: la *"pensilina"*, ad esempio, è un « *elemento edilizio di copertura posto in aggetto alle pareti perimetrali esterne di un edificio e priva di montanti verticali di sostegno*»; la *"tettoia"*, identifica un « *Elemento edilizio di copertura di uno spazio aperto sostenuto da una struttura discontinua, adibita ad usi accessori oppure alla fruizione protetta di spazi pertinenziali*»; la *"veranda"*, un « *Locale o spazio coperto avente le caratteristiche di loggiato, balcone, terrazza o portico, chiuso sui lati da superfici vetrate o con elementi trasparenti e impermeabili, parzialmente o totalmente apribili*»;

f) sotto il profilo della tutela del paesaggio, le installazioni in controversia, cioè i *"dehors"* necessitano dell'autorizzazione di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, salvo si tratti di opere di lieve entità, per le quali il d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31, adottato in attuazione dell'art. 12, comma 2, del d.l. 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 luglio 2014, n. 106, come modificato dall'art. 25, comma 2, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 novembre 2014, n. 164, ha previsto l'esonero.

