

**Relazione illustrativa**  
**alle proposte di modifica dell'attuale Statuto di UNAA**

**.Premessa**

La presente relazione illustra le motivazioni delle scelte compiute e i risultati del lavoro svolto dalla Commissione nominata dall'Assemblea nella seduta del 15.10.21, con l'incarico di redigere un testo di modifica dello Statuto dell'Unione.

La decisione di affidare un tale compito alla Commissione è stata unanimemente assunta dall'Assemblea, allo scopo di superare le frizioni che hanno caratterizzato il più recente scorcio della vita associativa, nel quale hanno prevalso logiche divisive e personalistiche, che hanno nuociuto all'immagine e all'operatività dell'Unione stessa, distraendola dal perseguimento dell'interesse superiore e generale della categoria degli avvocati amministrativisti.

Il compito affidato alla Commissione, alto e ambizioso, poteva essere adempiuto solo trascendendo dalle ragioni, molteplici, che hanno condotto ad uno stallo, forse (come in ogni percorso di naturale crescita ed evoluzione) fisiologico, ma certo non utile, né oltremodo sostenibile. E in questa logica, quali componenti della Commissione, ci siamo adoperati per una revisione dello Statuto finalizzata, innanzitutto, a superare il regime transitorio della fase costitutiva e la potenziale contrapposizione tra aree geografiche diverse del Paese.

Per adempiervi abbiamo ritenuto necessario spogliarci delle vesti di rappresentanti delle rispettive realtà locali e ragionare nell'ottica di perseguire e salvaguardare gli interessi – chiaramente superiori e prevalenti – dell'Unione tutta, attingendo a piene mani agli intendimenti e alle finalità che ne avevano animato la costituzione, ormai nel 2014, e che, di più ancora, devono informare il rilancio e la crescita in un momento di particolare difficoltà per la giustizia e la giustizia amministrativa in particolare.

Molteplici sono stati i punti sui quali abbiamo ritenuto di intervenire, essenzialmente al fine:

- di pervenire ad un definitivo assetto delle regole preordinate a garantire la più ampia ed adeguata rappresentatività dell'Unione e dei relativi organi, altresì superando il

regime transitorio, ormai da tempo –anacronisticamente- inveterato e, probabilmente, non più –o non oltremodo- adeguato;

- di introdurre e disciplinare, necessariamente quale organo dell’Unione, la –così formalmente denominata- “Scuola per l’Alta Formazione e la Specializzazione dell’avvocato amministrativista”;
- di disciplinare in via residuale le modalità di partecipazione all’Assemblea e di svolgimento delle operazioni di voto per l’elezione degli organi dell’Unione;
- di introdurre e prevedere la celebrazione necessaria di almeno un Congresso annuale, di cui pure è fornita una descrizione delle finalità e del funzionamento, nel quale possa esprimersi un indirizzo politico unitario dell’Unione, cui possano essere successivamente conformate le iniziative del Consiglio Direttivo;
- di prevedere ulteriori norme per l’Assemblea, tese ad equilibrarne il funzionamento, specie in relazione all’esercizio di taluni nominati e rilevanti poteri;
- di ridisegnare, nell’ottica di una maggiore e più decisa efficienza, il Consiglio Direttivo, cui è ora rimesso il compito di nominare, in suo seno, Presidente, Vice Presidente, Segretario e Tesoriere, nonché i componenti del Comitato Direttivo e il Direttore della Scuola, secondo *quorum* deliberativi pure espressamente previsti;
- di ridisciplinare, di conseguenza, gli organi del Presidente, del Vice Presidente, del Segretario e del Tesoriere, in particolare ridimensionando il ruolo e i poteri del Presidente, per scongiurare che l’aspirazione a rivestire tale ruolo, per il prestigio e la visibilità che lo stesso oggettivamente comporta, possa alimentare perniciose contrapposizioni personalistiche; per questo motivo, nello Statuto riformato, il Presidente non riceve più la sua investitura direttamente dall’Assemblea, contrapponendosi così al Consiglio Direttivo, perché dotato di autonoma e ampia legittimazione, ma diventa semplicemente un *primus inter pares* all’interno dell’Organo esecutivo e unicamente dal voto e dalla fiducia di questo trae e mantiene la sua legittimazione; si è ritenuto che l’elezione del Presidente all’interno del Consiglio, con una maggioranza particolarmente significativa, possa garantire al tempo stesso un’ampia rappresentatività e un confronto più approfondito e disteso di quello che potrebbe essere assicurato da una votazione assembleare, per favorire la convergenza dei consensi sulla figura che meglio possa rappresentare in quel momento tutta l’Unione.

- di ridisegnare, anche in ossequio al principio della più ampia rappresentatività e partecipazione, il Comitato Tecnico Scientifico;
- di prevedere espressamente la gratuità di tutte le cariche;
- di introdurre un regime transitorio che consenta la corretta e progressiva entrata in vigore di tutte le modifiche previste.

In tale contesto, di seguito si espongono e riepilogano le principali e più salienti innovazioni le quali, fatalmente, devono essere lette ed apprezzate in necessaria dipendenza le une dalle altre.

Giacché, come è normale ed inevitabile che sia, ciò che restituisce l'impronta fedele della *ratio* generalmente perseguita è e rimane solo il nuovo Statuto nel suo complesso e non già, né mai, una mera sua parte (quale che sia), in luogo del tutto.

L'auspicio è, dunque, che il nuovo Statuto venga letto e apprezzato nel suo complesso, senza soffermarsi esclusivamente su alcune sue disposizioni e, soprattutto, senza considerare gli effetti dell'applicazione di questa o quella regola, isolatamente considerata, per vedere chi essa possa favorire o sfavorire. Altrimenti non potrà essere superata la contrapposizione da cui ogni problema è stato generato.

#### **.Ammissione (art. 4)**

In conseguenza della modifica e della precisazione dei criteri in forza dei quali è stata ridisegnata la matrice rappresentativa di ogni singola regione, nonché –soprattutto- in considerazione del consolidato stato delle cose, abbiamo ritenuto di espungere la previsione che ammetteva di diritto le Associazioni fondatrici, sull'assunto che le stesse fossero, di per sé, effettiva espressione dei territori di appartenenza.

Inoltre, sempre nell'ottica di garantire e favorire la maggiore e più effettiva rappresentanza, è stato previsto che le Associazioni aderenti comunichino ogni anno non solo l'elenco dei propri iscritti, ma anche le modalità e i criteri per l'iscrizione e il suo mantenimento.

Ciò al fine di favorire una tendenziale omogeneizzazione delle une e degli altri, su base nazionale, in vista del più effettivo rispetto del principio democratico.

### .Organi (art. 5)

È stata introdotta, quale organo ulteriore dell'Unione, la "Scuola per l'Alta Formazione e la Specializzazione dell'Avvocato Amministrativista", di seguito meglio definita e disciplinata.

### .Assemblea (art. 6)

Al fine di garantire la migliore e più effettiva rappresentatività all'interno dell'Unione e, per essa, dell'Assemblea, sono stati ridefiniti i criteri per l'attribuzione, su base sempre rigorosamente regionale, dei delegati destinati a comporla. Si è tenuto conto della peculiarità della Regione Trentino Alto Adige Südtirol, ripartendone equamente la dotazione tra la Provincia autonoma di Trento e quella di Bolzano.

Tali criteri, fermi quelli già presi in considerazione dallo Statuto, sono:

- a) il numero e dell'importanza degli uffici giudiziari e delle loro sezioni presenti all'interno di ciascuna regione;
- b) il numero degli avvocati iscritti alle Associazioni specialistiche ammesse, che esercitano nella regione la propria attività prevalente nel settore amministrativo;
- c) l'effettiva rappresentatività, anche indipendentemente dal loro numero e dalla loro dislocazione sul territorio, delle Associazioni specialistiche ammesse rispetto al numero complessivo degli avvocati iscritti all'albo professionale nei rispettivi Distretti di Corte d'Appello;
- d) l'importanza, anche qualitativa, e della mole del contenzioso amministrativo generato dai rispettivi territori regionali, indipendentemente dalla attribuzione dello stesso alla competenza funzionale di Tribunali operanti in altre regioni;
- e) la qualità e quantità delle attività svolte, della tradizione e della storia, nonché della presenza attiva sul territorio delle singole Associazioni specialistiche;
- f) il ruolo avuto dalle singole Associazioni specialistiche nella fondazione dell'Unione, alle quali è stato conservato il diritto di designare almeno un rappresentante sino alla loro estinzione.

Su queste basi, eliminato ogni riferimento al regime transitorio che si è inteso espressamente e definitivamente superare, senza pregiudicare le situazioni consolidate e già acquisite, ma bilanciando tali situazioni con l'attribuzione di un numero di rappresentanti maggiore alle realtà che potevano essere dal precedente criterio penalizzate o ignorate, si è provveduto ad attribuire a:

- Campania, Lazio e Lombardia 5 rappresentanti; attribuendo alla Campania un rappresentante in più;
- Puglia, Sicilia e Veneto 4 rappresentanti;
- Calabria, Emilia Romagna, Liguria, Piemonte e Toscana 3 rappresentanti; attribuendo alla Calabria un rappresentante in più;
- Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Sardegna, 2 rappresentanti; attribuendo al Friuli Venezia Giulia un rappresentante in più e assegnando ex novo ad Abruzzo e Sardegna 2 rappresentanti;
- Basilicata, Marche, Molise, Umbria, Prov. Aut. di Trento, Prov. Aut. di Bolzano, Valle d'Aosta 1 rappresentante; attribuendo a ciascuna Provincia della Regione autonoma Trentino Alto Adige Sudtirolo e a tutte le restanti Regioni un rappresentante.

I criteri che hanno condotto a tali assegnazioni possono essere modificati dall'Assemblea, con il voto favorevole di almeno i due terzi dei componenti.

Al fine di incentivare la spontanea aggregazione delle varie Associazioni presenti in ciascuna Regione o Provincia autonoma, è tuttora previsto che le stesse si accordino nella ripartizione dei delegati ad essa attribuiti.

In difetto, provvederà il Consiglio direttivo, tenuto conto della rappresentatività di ciascuna Associazione, del principio dell'alternanza e, ove possibile, dei medesimi criteri più sopra indicati.

Circa il funzionamento dell'Assemblea, anche per favorire il più ampio ed effettivo coinvolgimento nei lavori, è previsto che nessun rappresentante possa essere latore di più di due deleghe.

Fa eccezione il caso in cui le deleghe provengano da rappresentanti della sua stessa Associazione.

In ogni caso è previsto che l'esercizio del diritto di voto in Assemblea spetti ai soli delegati delle Associazioni aderenti in regola con il versamento all'Unione delle quote contributive.

Quanto alle modalità di voto, salva la facoltà regolamentare dell'Assemblea, è previsto espressamente che il voto potrà essere espresso a scrutinio segreto o palese, per alzata di mano o chiamata uninominale, a decisione del Presidente.

In ogni caso, le votazioni riguardanti l'elezione o la revoca dei membri del Consiglio Direttivo si svolgeranno a scrutinio segreto.

Le adunate potranno svolgersi anche da remoto e, anche in tale caso, dovrà poter essere garantita la segretezza del voto.

Quanto alle funzioni, in aggiunta, è ora espressamente previsto che l'Assemblea approvi ogni anno il programma delle attività e –soprattutto- l'indirizzo politico dell'Unione, secondo quanto emerso ed approvato in occasione del Congresso nazionale.

L'Assemblea non provvede più all'elezione diretta del Presidente, che mantiene sempre il potere di convocarla.

Quanto ai quorum, al fine di garantire l'equo ed equilibrato svolgimento dei lavori, è previsto che l'Assemblea è validamente costituita, in prima convocazione, con la presenza, anche per delega, di almeno la metà dei delegati assegnati alle Associazioni aderenti e delibera validamente con il voto favorevole della maggioranza dei presenti. In seconda convocazione non è richiesto un numero minimo di presenti. Fa eccezione l'adozione di atti che possano incidere sull'indirizzo politico istituzionale dell'Unione, che possono essere deliberati, tanto in prima che in seconda convocazione, solo con la presenza di almeno la metà degli aventi diritto e il voto favorevole dei due terzi dei presenti.

Nella stessa ottica, per le modifiche statutarie, per lo scioglimento dell'Unione, per l'esclusione di un'Associazione aderente, per la revoca dei Consiglieri e per l'istituzione di sedi operative decentrate, l'Assemblea si costituisce con la presenza di almeno i tre quarti dei componenti, che deliberano a maggioranza dei presenti.

I quorum e le maggioranze sopra indicati ricalcano quelli prescritti dall'art. 21 del codice civile per le Associazioni, da cui la Commissione ha preso spunto, per garantire allo stesso tempo rappresentatività e funzionalità dell'organo deliberante.

## .Consiglio Direttivo (art. 7)

Per evitare lungaggini e appesantimenti, il Consiglio Direttivo –l'organo esecutivo dell'Unione– è composto da un numero ridotto di membri, ossia da nove consiglieri, eletti dall'Assemblea anche tra i suoi componenti, che abbiano il titolo di avvocato secondo la legge professionale italiana.

È assicurata la rappresentanza di entrambi i generi.

Al fine di consentire l'ordinato e sereno confronto delle idee, è previsto che vi siano dei candidati i quali possono raggrupparsi in liste e presentano comunque un proprio programma elettorale.

A garanzia della più ampia partecipazione, nonché a tutela delle minoranze, è previsto che ciascun votante possa esprimere un numero limitato di preferenze individuali: ciò al fine, evidente, di promuovere il dialogo e l'interazione tra tutte le varie componenti l'Unione, in vista dell'adozione e dell'approvazione di linee ed indirizzi politici più ampiamente condivisi.

Sempre in quest'ottica, per le ragioni espresse in premessa e per evitare legittimazioni eccentriche rispetto alle linee e agli indirizzi indicati dall'Assemblea, è ora previsto che anche il Presidente sia nominato dal Consiglio, tra i propri componenti.

Il Consiglio, inoltre, nomina pure i componenti del Comitato Direttivo e il Direttore della Scuola di Alta Formazione e Specializzazione dell'avvocato amministrativista, nonché i componenti del Comitato tecnico scientifico.

La carica di consigliere ha durata triennale ed è rinnovabile per una sola volta consecutiva.

Le dimissioni dalla carica di Presidente e di Consigliere operano di diritto in ragione della loro comunicazione, comunque pervenuta, rispettivamente, al Consiglio direttivo ed al Presidente dell'Unione.

Qualora le dimissioni siano contestuali, esse operano di diritto non appena pervenute alla maggioranza dei Presidenti delle Associazioni aderenti.

L'Assemblea, naturalmente, mantiene il potere di revocare in ogni momento Presidente e Consiglieri.

Il Consiglio delibera anche da remoto, presente almeno la metà degli aventi titolo ed a maggioranza; in caso di parità, prevale il voto del Presidente.

Anche con riguardo ai lavori del Consiglio, sono ora previste e disciplinate le modalità di voto, a scrutinio segreto o palese, secondo le decisioni del Presidente.

### **.Presidente (art. 8)**

Al fine di dare attuazione alle decisioni ed agli indirizzi deliberati dall'Assemblea, il Presidente è ora eletto dal Consiglio Direttivo tra i propri componenti che, si rammenta, sono eletti attraverso la necessaria ampia convergenza delle limitate preferenze espresse in Assemblea dai delegati regionali.

Per l'elezione del Presidente, inoltre, sono necessari sette voti conformi (su nove).

Le ragioni di questa scelta sono state illustrate nelle premesse.

Il Consiglio, inoltre, mantiene il potere di revocare il Presidente, su richiesta di almeno tre consiglieri e con il voto favorevole di almeno cinque di essi.

Anche la carica di Presidente ha durata triennale ed è rinnovabile per una sola volta consecutiva.

### **.Vice Presidente (art. 9)**

Sempre ai fini di maggior semplificazione, è ora previsto un solo Vice Presidente, con funzioni essenzialmente vicarie del Presidente.

### **.Comitato tecnico-scientifico (art. 12)**

Al fine di renderne più efficiente il funzionamento, si prevede che il Comitato sia formato da 11 componenti di alta qualificazione professionale e scientifica nominati dal Consiglio Direttivo, su proposta delle Associazioni aderenti all'Unione, in particolare tenendo conto delle indicazioni provenienti dalle Associazioni appartenenti a Regioni che non esprimono alcun componente all'interno del Consiglio Direttivo.

È assicurata la rappresentanza di entrambi i generi, ma per far parte del Comitato tecnico scientifico non occorre essere iscritti come soci ad alcuna Associazione.

Il Comitato elegge al suo interno un Coordinatore e viene rinnovato ogni tre anni da parte del Consiglio Direttivo.

Non è previsto un numero massimo di mandati, salvo che per il Coordinatore.

### **.Scuola di Alta Formazione e Specializzazione (art. 13)**

Al fine di dare attuazione alle previsioni, regolamentari e di legge, in tema di specializzazione, l'Unione viene dotata di un organo denominato ""Scuola per l'Alta Formazione e la Specializzazione dell'avvocato amministrativista".



A tale organo spetta di curare e promuovere la formazione continua e l'aggiornamento professionale specialistico dell'avvocato amministrativista; di concorrere alla organizzazione e gestione del corso di specializzazione in cui si articola il percorso formativo preordinato al conseguimento del titolo di avvocato specialista nel settore di diritto amministrativo e negli indirizzi ad esso afferenti, come previsto dai Regolamenti ministeriali; di promuovere, di concerto con il Consiglio Direttivo e sentito il Comitato Tecnico-scientifico dell'Unione, anche in collaborazione con le Istituzioni che perseguono analoghi fini, attività, corsi, pubblicazioni ed ogni altra opportuna iniziativa volta a favorire la formazione specialistica dell'avvocato amministrativista.

È comunque fatta salva la possibilità per una o più associazioni aderenti di proporre all'Unione nazionale la sottoscrizione di convenzioni con singoli consigli dell'ordine ai fini dell'organizzazione dei corsi di specializzazione i cui all'art. 7, commi 3 e segg., d.M. 12.8.2015, n. 144 e succ. modif. e integr., da sottoporre all'approvazione del Consiglio Direttivo anche con riferimento ai programmi dei corsi e alle nomine nel Comitato scientifico previsto dalle convenzioni.

La scuola è retta da un Comitato Direttivo di sette componenti scelti dal Consiglio Direttivo tra gli avvocati iscritti alle Associazioni aderenti all'Unione abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori.

È assicurata la rappresentanza di entrambi i generi.

Sempre il Consiglio Direttivo, inoltre, nomina tra i componenti del Comitato Direttivo della Scuola un Coordinatore, che assume la funzione di Direttore della Scuola per l'Alta Formazione e la Specializzazione dell'avvocato amministrativista.

Il Direttore attua le deliberazioni del Comitato Direttivo, avvalendosi di un Segretario scelto tra i componenti del Comitato, e cura i rapporti con il Consiglio Direttivo dell'Unione.

Il Comitato Direttivo della Scuola opera secondo il programma approvato dal Consiglio Direttivo dell'Unione, cui pure sottopone lo schema unitario di atto di convenzione per l'organizzazione e gestione dei corsi di specializzazione per il conseguimento del titolo di specialista nel settore di diritto amministrativo e negli indirizzi ad esso afferenti, come previsto dai Regolamenti ministeriali.

Il Comitato Direttivo, inoltre e tra l'altro, garantisce l'uniformità e l'omogeneità dei programmi didattici e dei percorsi formativi dei corsi di specializzazione per il conseguimento ed il mantenimento del titolo di specialista nel settore di diritto amministrativo e negli indirizzi ad

esso afferenti istituiti sul territorio nazionale ai quali parteciperà UNAA, nel rispetto delle Linee generali ministeriali.

I componenti del Comitato Direttivo della Scuola, ivi compreso il Direttore, restano in carica per tre anni e solo per il Direttore vige il divieto di essere rinnovato per più di una volta.

Quanto al funzionamento della Scuola, esso è disciplinato da apposito regolamento approvato dall'Assemblea, senza spese a carico dell'Unione e delle singole Associazioni, fatta salva la dotazione minima deliberata annualmente, sempre dall'Assemblea, in occasione dell'approvazione del bilancio.

#### **.Gratuità dalle cariche (art. 14)**

Ad ulteriore e definitivo presidio del principio volontaristico su cui si fonda l'Unione, è espressamente previsto che tutte le cariche sono gratuite, fatti salvi i budget deliberati annualmente dall'Assemblea, per il funzionamento degli organi dell'Unione, per le spese di rappresentanza e per il funzionamento della Scuola.

Sempre nei limiti del budget approvato annualmente, sono rimborsate al Presidente – o a chi ne fa le veci- le spese sostenute per partecipare a riunioni od eventi di carattere ufficiale, in rappresentanza dell'Unione.

#### **.Recesso (art. 15)**

È ora previsto espressamente che tanto il recesso, quanto l'esclusione non liberano l'Associazione recedente o esclusa dall'obbligo di pagare le quote di partecipazione all'Unione maturate e non corrisposte.

#### **.Norme transitorie (art. 18)**

In ossequio ad evidenti ragioni di equità, è previsto che talune delle nuove norme statutarie entrino a regime in via differita.

In specie, in deroga al limite massimo di mandati consecutivi stabilito per talune funzioni, a quanti all'entrata in vigore delle modifiche statutarie si trovino a ricoprire una delle suddette cariche, è comunque consentito di non considerare il mandato in corso e quelli già svolti.

Inoltre, ancorché il principio dell'alternanza territoriale, così come previsto dall'art. 6 dell'attuale Statuto ~~previgente~~, venga ora definitivamente superato ed espunto, lo stesso si applicherà ancora e soltanto alla prossima elezione del Presidente.

In tal modo si è inteso portare a compimento il disegno che stava alla base dell'architettura dello Statuto nella fase transitoria immediatamente successiva alla costituzione dell'Unione, prima di passare ad una logica del tutto nuova, definitivamente sganciata dalla suddivisione del Paese nelle tre aree geografiche di influenza e legata piuttosto alla formulazione e all'approvazione di programmi e linee d'azione che esprimano i desideri e la volontà della maggioranza degli iscritti.

Pertanto, pur dovendo avvenire nel rispetto del nuovo meccanismo elettorale, che prevede la nomina da parte del Consiglio Direttivo, con il voto favorevole di almeno 7 consiglieri e, quindi, con un ampio e trasversale consenso, l'elezione del primo Presidente a seguito della modifica statutaria dovrà necessariamente tenere conto, in ossequio al criterio dell'alternanza, del fatto che le Regioni meridionali non hanno avuto finora occasione di esprimere il Presidente dell'Unione, come invece hanno potuto fare, con la condivisione di tutti, quelle del nord e quelle del centro.

Milano, Padova, Bari, Latina, Palermo, 24 gennaio 2022

Joseph Brigandì

Alessandro Calegari

Luigi D'Ambrosio

Giovanni Malinconico

Beatrice Miceli