

*Gianluigi De Mare

*Antonio Nesticò

**Ciro Amato

La procedura partecipativa nella stima dell'indennità di esproprio

Un modello logico-estimativo per l'applicazione dell'art. 21 del DPR 327/01

Parole chiave: Espropriazione per pubblica utilità, stima di indennità, procedure partecipative, ADR, strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, CTU, consulenza tecnica d'ufficio.

Abstract¹ Lo studio illustra le modalità applicative della procedura prevista per il Collegio tecnico ex art. 21 del T.U. sulle espropriazioni, utile a quantificare l'indennità definitiva di esproprio. Attraverso il confronto con altri strumenti di risoluzione delle controversie, alternativi al percorso giurisdizionale, e con specifica attenzione alle problematiche estimative, la ricerca produce un protocollo utile per la razionalizzazione della procedura e per la condivisibilità dei risultati raggiunti dalla stima operata.

PREMESSA ED OBIETTIVI

Nell'attuale contingenza economica le Amministrazioni pubbliche possono ricorrere alla dismissione del patrimonio disponibile per puntare al pareggio di bilancio e, dunque, per generare risorse utili a promuovere una fase di rilancio nelle azioni di governo e di sviluppo del territorio.

A tale condizione, ed in stretta correlazione ad essa, si contrappone quella per la quale l'attivazione di nuovi investimenti necessita dell'acquisizione, in proprietà degli Enti, di immobili privati (soprattutto terreni, ma anche manufatti) su cui realizzare le opere di riqualificazione e rifunzionalizzazione pianificate. Per quanto si parli diffusamente e da tempo di urbanistica moderna (Mattia, 2010; Morano, 2010; Curto, 2007; Ponz de Leon Pisani, 2007; Marzaro Gamba, 2005; Stanghellini, 2005) tramite il paventato ricorso a strumenti quali la **perequazione**, la **compensazione**, la **premialità** e i **crediti edilizi**, il procedimento principe per l'attuazione dei programmi di crescita degli agglomerati urbani rimane l'**espropriazione per pubblica utilità**.

Per decenni le tematiche connesse al tema dell'esproprio hanno interessato gli *stakeholder* coinvolti, appassionandoli alle questioni normative, giurisprudenziali ed estimative.

Dal 2003 l'applicazione del Testo Unico sugli espropri ha consentito un progressivo riordino del settore, innovandolo con l'introduzione di procedure partecipative atte a incrementare il grado di coinvolgimento dei cittadini espropriandi.

Tra queste di rilevanza primaria risulta il Collegio tecnico previsto dall'art. 21 del T.U. In tale strumento il legislatore ha posto parecchie speranze di facilitazione della procedura e di razionalizzazione delle stime di valore atte ad indennizzare le proprietà ablate, ovvero sacrificate in nome di un interesse pubblico (l'Amministrazione ha tra i suoi poteri quello di sacrificare con un apposito provvedimento, detto ablativo, un interesse privato in nome di un preminente interesse pubblico).

*Professore associato e ricercatore di Estimo nel Dipartimento di Ingegneria Civile dell'Università degli Studi di Salerno

**Avvocato e Responsabile dell'Ufficio legale di Agroinvest spa – Società di trasformazione urbana

¹ Il presente lavoro è da attribuire in parti uguali agli autori.

Come noto, l'art. 21 dispone le due procedure alternative per la stima dell'**indennità definitiva**. I primi tredici commi contengono una disciplina dettagliata del ricorso al Collegio tecnico, quale organo partecipato dai rappresentanti delle parti coinvolte nel procedimento ablativo e da un membro *super partes* nominato dall'Autorità giudiziaria. L'altra procedura (comma 15) riguarda la possibilità di ricorrere alla Commissione provinciale espropri (art. 41), qualora non sia stata attivata la procedura condivisa.

Il presente lavoro propone, in primo luogo, la ricostruzione del quadro normativo inerente alla definizione dell'indennità tramite il Collegio tecnico. Sviluppa, quindi, l'analisi delle questioni spiccatamente estimative ivi richiamate.

La trattazione è argomentata complessivamente attraverso tre momenti successivi.

In primis vengono richiamate e commentate le norme del T.U. sulla disciplina del Collegio tecnico; è poi descritta l'ampia famiglia, cui afferisce il Collegio tecnico, degli strumenti di legge (*ADR, Alternative dispute resolution*)² alternativi alla opzione giudiziale nella risoluzione delle controversie; e infine è presentato un protocollo operativo innovativo per una razionale implementazione della procedura prevista dall'art. 21. Nei paragrafi che seguono la trattazione è svolta secondo i passaggi descritti nella Figura 1.

Figura 1 Obiettivo e struttura del lavoro

OBBIETTIVO DEL LAVORO:

Analizzare la struttura normativa dell'Art. 21 con riferimento alle questioni estimative

STRUTTURA DEL LAVORO:



- 1 Premessa e commenti
- 2 L'Art. 21 – Elementi di rilievo nella procedura
- 3 L'arbitrato e le ADR
- 4 Relazioni tra CTU e collegio
- 5 La sequenza estimativa
- 6 Problemi e prospettive

L'ARTICOLO 21: MOMENTI DI RILIEVO NELLA PROCEDURA

Come anticipato, nell'art. 21 è definita la sequenza procedurale utile a stabilire l'indennità definitiva di esproprio. In particolare, il comma 2 evidenzia come in mancanza di accordo sull'**indennità provvisoria**, si configurino due possibili alternative: quella del ricorso al Collegio tecnico e quella – in via subordinata – della richiesta di stima da avanzarsi alla **Commissione provinciale sugli espropri**.

Va pure ricordato che il soggetto espropriando, ricevuta l'offerta relativa all'indennità provvisoria, può accettarla nei trenta giorni successivi, previa esplicita comunicazione, oppure rifiutarla, sia con informativa scritta che tramite silenzio-dissenso. A seguire, l'**Autorità espropriante** redige gli elenchi dei proprietari che non hanno accettato l'indennità offerta e invia loro, tramite notifica, una nota in cui li sollecita ad esprimersi sul percorso amministrativo preferito (Collegio tecnico ovvero Commis-

² Particolare rilevanza deve essere attribuita a questo percorso a valle della recente introduzione delle norme sulla conciliazione ex Dlgs 180/2010.

sione). Nei venti giorni successivi al ricevimento della nota, i proprietari possono manifestare la volontà di ricorrere al Collegio, indicando il nominativo del tecnico di propria fiducia. A tale segnalazione seguirà la nomina da parte del RUP (**Responsabile unico del procedimento**) del tecnico designato dalla parte e di un altro tecnico scelto dall'Autorità espropriante, in rappresentanza dei reciproci interessi. Un terzo tecnico verrà selezionato dal Presidente del Tribunale avente giurisdizione sull'ambito territoriale in cui è ubicato il bene in esproprio. Il terzo tecnico deve essere scelto tra i professori universitari, anche associati, di estimo, ovvero tra i periti tecnici iscritti agli albi costituiti nei Tribunali stessi.

I successivi commi dell'art. 21 disciplinano il regime delle spese per il Collegio tecnico, le operazioni estimali da compiere, la tempistica del procedimento e la strutturazione del processo estimativo.

Ad una prima analisi della norma, si può affermare che il legislatore si sia proposto con essa di perseguire specifiche finalità: ampliare e garantire la fase partecipativa in maniera tale da coinvolgere sempre più direttamente nelle decisioni sullo sviluppo territoriale gli *stakeholder* interessati; diminuire il carico di lavoro gravante sulla giustizia togata, sollevandola da una serie di procedimenti che possono essere risolti in maniera stragiudiziale; infine, strutturare un meccanismo di qualificazione o addirittura di certificazione delle stime.

Figura 2 Struttura dell'art. 21 e finalità del legislatore



L'art. 21, per come strutturato, contiene una serie di indicazioni procedurali ben definite ma non del tutto sufficienti ad una piena definizione normativa del processo peritale. Sicché, al comma 14, trova luogo il rimando alle norme del Codice di procedura civile.³ Come è noto, ivi risultano disciplinati tanto i dettami inerenti alle operazioni peritali quanto le norme istruttorie delle procedure.

Nel Codice sono anche illustrate le diverse architetture collegiali volte ad operare in alternativa al percorso giurisdizionale usuale nella risoluzione dei contenziosi. Tra queste alternative, risultano certamente di rilievo per i fini che ci interessano gli articoli da 806 ad 840 sull'**Istituto dell'arbitrato**, da cui paiono mutuati molti aspetti della struttura collegiale prevista nell'art. 21.

³ "Salve le disposizioni del testo unico, si applicano le norme del codice di procedura civile per quanto riguarda le operazioni peritali e le relative relazioni", art. 21 del DPR 327/01, comma 14.

L'ISTITUTO DELL'ARBITRATO E LE ALTRE ADR

La natura giuridica dell'arbitrato

E' dunque coerente con lo studio proposto commentare la procedura arbitrale, poiché in essa si rinvengono diverse correlazioni con la procedura collegiale descritta nell'art. 21.

Come detto, l'istituto dell'arbitrato è disciplinato dagli articoli 806-840 del Codice di procedura civile. L'arbitrato si qualifica storicamente quale strumento alternativo di risoluzione delle controversie, ispirato alla reciproca volontà conciliativa delle parti coinvolte. In particolare l'art. 806 sottolinea come le parti possano far decidere da arbitri i contenziosi insorti fra di loro, purché questi non abbiano per oggetto diritti indisponibili. L'arbitrato, infatti, si applica solo ai diritti disponibili tranne casi particolari in cui anche l'applicazione ai diritti disponibili⁴ è vietata dalla legge. Obiettivo prevalente dell'Istituto rimane la riduzione del contenzioso giurisdizionale. Tuttavia, va ricordato che all'origine dell'Istituto – come anche delle ulteriori procedure di risoluzione alternativa delle dispute – non vi è il semplice tentativo di ridurre o alleggerire il carico della Giustizia togata, ma anche il proposito di definire percorsi e strumenti specifici per la variegata casistica esistente, in perfetta coerenza con il principio estimativo che conforma la logica risolutiva al quesito estimativo.

Va detto, inoltre, che – in termini generali – alla proliferazione degli strumenti alternativi di riduzione delle controversie ha dato un forte impulso la rielaborazione ed il rilancio operato dalla normativa europea sul **principio di sussidiarietà**, in base al quale “viene imposto allo Stato di intervenire nella risoluzione dei conflitti solo laddove l'autonomia dei privati non sia capace di trovare al proprio interno gli strumenti di composizione consensuale dei conflitti” (Buonofrate, 2006). In quest'ottica, allora, va anche rammentato che l'arbitrato e il procedimento di Giustizia ordinaria, pur avendo matrici dottrinali evidentemente diverse, risultano mutuamente condizionati nella propria efficacia applicativa. Infatti, per un verso, il rispetto delle decisioni arbitrali da parte del soggetto soccombente nella controversia, è notevolmente influenzato dalla certezza della pena e dalla ragionevolezza della tempistica procedurale del percorso giurisdizionale. Per altro verso, il ricorso alle ADR e, pertanto lo sgravio della Giustizia ordinaria, divengono più cospicui ove le stesse ADR dimostrino un elevato profilo tecnico-giuridico, derivante dalla competenza e dal prestigio dei membri delle commissioni giudicanti. Si tratta allora di ben intendere la logica sottesa dall'arbitrato, pur in presenza di indirizzi interpretativi differenti. Infatti, da una parte l'istituto viene letto secondo un'ottica **privatistica**, dall'altra in un'accezione **pubblicistica** (D'Ottavi, 2007).

L'**indirizzo privatistico** attribuisce all'arbitrato il contenuto specifico di negozio senza alcuna rapportabilità della sua natura con il procedimento giurisdizionale. Sicché, secondo tale corrente dottrinale, i partecipanti al collegio non fanno altro che preparare il materiale logico, sintetizzato poi nel lodo, a vantaggio del magistrato. Costui, attraverso il decreto di esecutorietà, trasforma il procedimento privatistico in procedimento pubblicistico andando a dare al lodo l'importanza, la forma della sentenza. In tal modo si definiscono due parti nell'*iter* decisionale. La prima, che è quella procedimentale, in cui si approfondiscono gli aspetti tecnici della questione; vi è poi la seconda parte (ratifica del lodo), in cui la soluzione degli aspetti tecnici e di diritto assume il ruolo rilevante di un vero e proprio atto giurisdizionale.

Viceversa, la **lettura pubblicistica**, o per meglio dire processuale, pur individuando l'arbitrato come istituto di carattere privatistico, sostiene che la natura dell'arbitrato e il potere dei giudici non discende dalla volizione privata, bensì dalla legge che tale espressione di volontà consente.

Ecco, allora, le due interpretazioni: da una parte l'impostazione privatistico-negoziale per cui l'arbitrato è sostanzialmente una risoluzione di compromesso tra le parti e dall'altra, la lettura pubblicistico-pro-

⁴ I diritti indisponibili sono quelli la cui disponibilità è sottratta al titolare del diritto stesso (diritto alla vita, al nome, ecc.) che quindi non può rinunciarvi o trasferirli agli altri, viceversa gli altri sono disponibili, come i diritti patrimoniali.

gettuale, per cui l'istituto dell'arbitrato e le forme alternative si configurano come un vero e proprio passaggio di natura giurisdizionale.

In termini molto sintetici l'arbitrato può essere distinto in **arbitrato rituale** e in **arbitrato irrituale**. L'arbitrato rituale, che risponde rigorosamente alla procedura dettata dal c.p.c., ha come elemento caratterizzante il risultato; infatti, il lodo ha veste di titolo esecutivo, una volta ratificato dal magistrato, e può essere impugnato solo per vizi procedurali. Viceversa, l'arbitrato irrituale si presenta come un lodo a carattere contrattuale, è impugnabile anche nel merito sia quando venga sviluppato secondo i **principi di diritto** che secondo i **principi di equità**. La differenza sta nel fatto che l'arbitrato, seppur irrituale, che si sviluppi secondo diritto, ha un rispetto notevole delle norme processuali, mentre quello secondo equità si svolge lasciando maggiori spazi e libertà di azione agli stessi giudici coinvolti nella procedura.

Per quanto riassunto, il Collegio tecnico ex art. 21 parrebbe disporsi sul versante dell'arbitrato irrituale secondo equità.

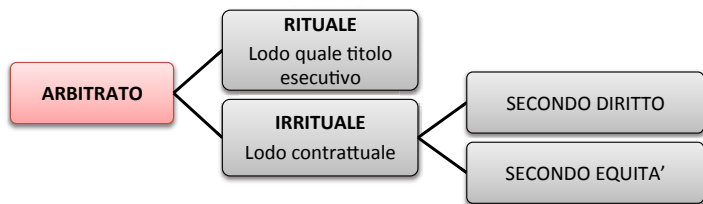
Figura 3 Le norme che regolano l'Istituto dell'arbitrato e la logica sottesa

L'ARBITRATO E LE ADR (CPC AGGIORNATO DAL DLGS 40/2006)

Art. 806 – 840 del Codice di procedura civile

Art. 806

Le parti possono far decidere da arbitri le controversie fra loro insorte che non abbiano per oggetto diritti indisponibili, salvo espresso divieto di legge



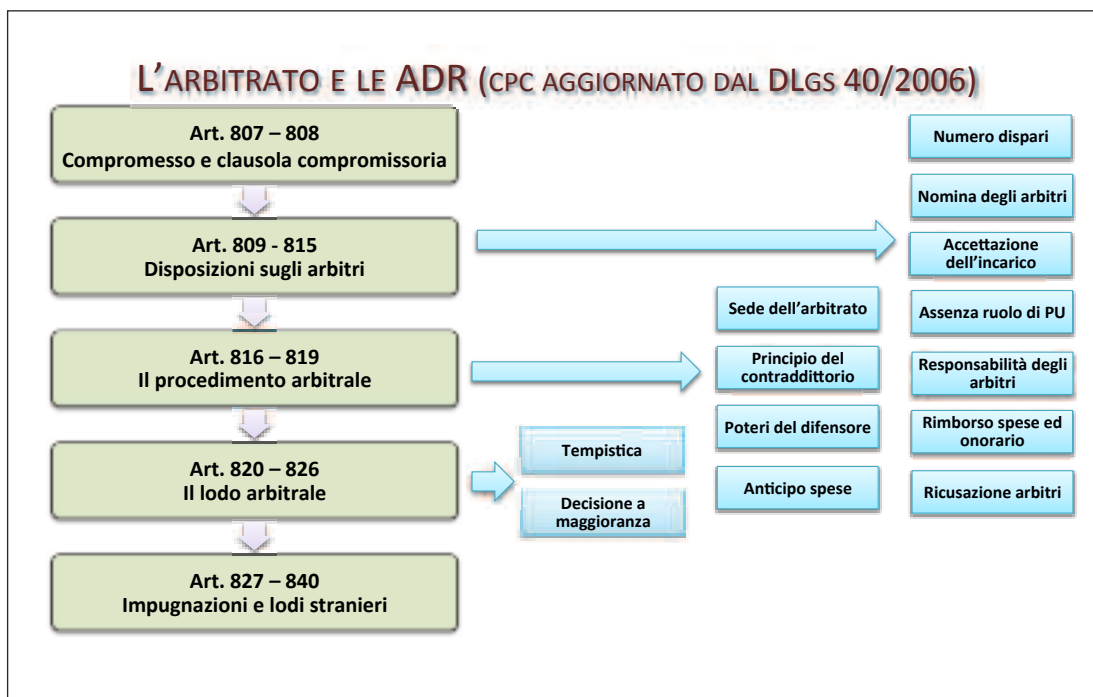
Le norme che regolano l'arbitrato

Gli articoli 807 ed 808 del c.p.c. individuano il cosiddetto compromesso e la clausola compromissoria. Nella fase di stipula contrattuale le parti possono introdurre la clausola compromissoria attraverso la quale si rimanda all'arbitrato la soluzione di eventuali controversie; viceversa, il compromesso è l'accordo che si determina una volta che tra le parti sia già insorta l'eventuale contestazione. Nell'art. 21, come visto, il ricorso al Collegio tecnico è facoltativo, seppur previsto per legge.

Gli articoli da 809 a 815 riguardano invece le disposizioni sugli arbitri.

La prima tematica concerne il numero degli arbitri che secondo il c.p.c. (art. 809) deve essere sempre dispari. Parrebbe, tuttavia, che possa essere accettato il numero pari con l'eventuale diritto di voto doppio per il presidente del collegio.

Figura 4 Gli articoli del c.p.c. che disciplinano l'Istituto dell'arbitrato



La *querelle* sul numero dei membri componenti i collegi arbitrali, nel caso del Collegio tecnico ha dato luogo in bibliografia ad interpretazioni differenti. Taluni (Loro, 2007) sembrano rinvenire nella norma del T.U. la possibilità di un Collegio tecnico basato su due soli esponenti. Infatti, il lessico del comma 3, nel quale si parla di nomina – da parte dell'Autorità espropriante – di due tecnici e non di nomina del terzo, parrebbe lasciar spazio ad una prima forma collegiale costituita da due soli membri. Tale forma è integrabile successivamente da un terzo membro, nominato dall'Autorità Giudiziaria,⁵ qualora una delle due parti vi abbia interesse. La logica dei due arbitri verrebbe, poi, giustificata anche in relazione al risparmio monetario generabile sulla parcella del terzo esperto, sicché costui verrebbe chiamato in causa unicamente nelle situazioni di stallo.

La norma, d'altro canto, presenta anche elementi a sostegno della imprescindibilità dal numero dispari. In particolare, paiono decisivi due aspetti. L'impossibilità di assumere decisioni a maggioranza in un Collegio con numero pari di arbitri e il decorso dei termini per la redazione della stima a partire dalla nomina del terzo tecnico (comma 3).

Come segnalato le nomine nell'art. 21 hanno meccanismi peculiari. Alle nomine degli arbitri, nell'istituto civilistico, provvedono invece le parti (art. 810) e, in carenza, l'incombenza può essere demandata al Presidente del Tribunale operante nella circoscrizione di interesse. Lo stesso, usualmente, provvede alla nomina del Presidente del Collegio. L'accettazione dell'incarico (art. 813) da parte dei nominati deve avvenire per iscritto e può essere intrinsecamente rappresentata dalla sottoscrizione del primo verbale di riunione.

Nel Collegio arbitrale i componenti non svolgono il ruolo di pubblico ufficiale. Pertanto, sul tema della loro responsabilità è necessario svolgere alcune considerazioni (art. 813 *ter*, aggiornato dal Dlgs 40/06).

⁵ Si noti che nella legge 3/05, art. 16 comma 1, la Regione Puglia prevede la nomina del terzo membro a carico dell'Autorità espropriante, ove vi sia l'accordo tra le parti sul nome del candidato. Altrimenti, si ricorre al Presidente del Tribunale.

Con riferimento al merito della decisione assunta non si configurano responsabilità attribuibili agli arbitri sulla correttezza della risoluzione adottata. La legge prevede che gli arbitri rispondano alla stessa legge, la 177 del 1988, che disciplina le responsabilità dei magistrati.

Invece, responsabilità importanti per i membri sussistono per gli eventuali comportamenti dolosi o colposi avuti in merito ad omissione o ritardo di atti dovuti ovvero per atti che ritardano o impediscono l'emissione del lodo (D'Ottavi, 2005).

Infine, la sezione sui membri del Collegio arbitrale si conclude con la trattazione dei temi sulla retribuzione degli arbitri e sulle condizioni per la ricusazione degli stessi.

Sul primo aspetto l'attuale giurisprudenza si mostra ancora non univoca, condizionata dalla prassi consolidata per cui si riconosce agli arbitri la possibilità di autodeterminare le proprie parcelle. Oggi, questo principio è valido qualora i membri siano autorizzati per iscritto dalle parti, viceversa è chiamato a decidere sulla questione il Presidente del Tribunale di competenza.

Nell'art. 21 del DPR 327/01 gli onorari (comma 6) del Collegio tecnico sono stabiliti in riferimento alle tariffe professionali. Rimane comunque la Corte d'Appello la sede demandata a dirimere eventuali controversie, soprattutto oggi in regime di abrogazione delle stesse tariffe.

La ricusazione degli arbitri è possibile, ove se ne riscontri la minore età, la incapacità di intendere e di volere o sussista una qualche relazione, correlazione, conoscenza tra l'arbitro e la parte che l'ha nominato. In materia di comportamenti deontologici o etico-professionali le indicazioni sono talmente rilevanti da generare un raro momento di comunione per gli interpreti della dottrina: all'interno del Collegio arbitrale i singoli soggetti costituiscono un *unicum*, nel quale devono spogliarsi delle vesti di consulenti di parte. "E' necessario soffermarsi con attenzione su questo punto, perché spesso accade che le parti (e talora anche i tecnici arbitri, se pure in buona fede), interpretando male le funzioni e la medesima procedura arbitrale, confondono tali funzioni con quella del consulente tecnico" (Patrone, 2007). Ciò comporta che, nell'arbitrato come nel Collegio tecnico, il membro indicato dalla parte deve cercare di astrarsi dalla funzione di rappresentarla e provare ad integrarsi pienamente nell'organo giudicante. In particolare, il primo compito dell'arbitro è quello di rivelare tutti i legami sussistenti con la parte. Ecco perché, nella composizione del Collegio tecnico, al contrario di quello che si pensa, è buona norma che l'Autorità espropriante non indichi come proprio rappresentate il tecnico che ha stimato l'indennità provvisoria o redatto il progetto, in quanto tenderà a difendere ad oltranza i propri elaborati. Così come la parte espropriata non dovrebbe coinvolgere il tecnico che l'ha seguita nella fase iniziale della vicenda ablativa. In tal modo si cerca di evitare la cristallizzazione delle posizioni e perseguire l'obiettivo conciliatorio che è alla base dell'attività collegiale.

Gli articoli da 816 a 819 del Codice di procedura riguardano invece il procedimento arbitrale. In particolare, è previsto che la sede dell'arbitrato sia possibilmente neutra rispetto alle sedi di residenza delle parti in causa, in assenza di accordo si indica la sede di Roma. Nell'*iter* procedimentale, va salvaguardato il fondamentale principio del contraddittorio, con grande rilevanza per la possibilità di replica delle parti. Sul punto, anche il DPR 327/01 concede specifico spazio alle parti per manifestarsi durante lo svolgimento del procedimento. Infatti al comma 8 prevede che "Gli interessati possono assistere alle operazioni anche tramite persone di loro fiducia, formulare osservazioni orali e presentare memorie scritte e documenti, di cui i tecnici tengono conto".

Gli articoli da 820 a 826 concernono poi la tempistica e le modalità della decisione.

Nella prima versione del c.p.c., quella del 1940, la tempistica per l'emissione del lodo nel Collegio arbitrale era di soli 90 giorni. Oggi è stata portata a 240 giorni, con un'integrazione pari a 180 giorni nel caso di ricorso alla consulenza tecnica d'ufficio.

Nel DPR 327/01, il comma 3 dell'art. 21 impone un massimo di 90 giorni per il completamento delle attività, salvo ragioni peculiari per eventuali rinvii.

Le decisioni nel Collegio arbitrale devono essere prese a maggioranza, in conferenza personale degli

arbitri, non è necessario che l'arbitro contrario sia individuato e non è necessario che l'arbitro contrario sottoscriva il lodo, è invece previsto che sottoscriva il verbale di presenza relativo alla riunione in cui si conclude il giudizio.

Quest'ultimo aspetto assume particolare rilevanza nel Collegio tecnico ex art. 21. Ivi, infatti, le questioni estimative assumono profili di merito talmente complessi (anche perché fortemente condizionati da una giurisprudenza specifica cui sono abituati pochi valutatori) da produrre spesso posizioni assai distanti, le quali rischiano di condurre la Commissione ad un vero e proprio *impasse*.

Infine, gli articoli 827 ed 840 riguardano l'impugnazione del lodo, che in questa sede appaiono superflui.

Le altre forme di ADR

Illustrato il quadro di riferimento normativo per l'istituto dell'arbitrato, si è già sottolineato come esista una molteplicità di altre ADR i cui ordinamenti contengono passaggi di interesse per una più razionale interpretazione dell'art. 21.

Preliminarmente si ricorda che fino ad ora è stato trattato solo il cosiddetto **arbitrato *ad hoc***, ma trova luogo giuridico anche un'altra tipologia, quella dell'**arbitrato amministrato**.

Il tipo *ad hoc* è l'arbitrato in cui non esiste alcun ente *super partes* che vigili sul buon funzionamento del Collegio arbitrale. Viceversa, quando le attività arbitrali si svolgono sotto l'egida di un Ente istituzionale (quali possono essere le Camere arbitrali) si parla di arbitrato amministrato. I principali vantaggi risiedono nella logistica (disponibilità di *location* attrezzate per le riunioni, servizi di segreteria, ecc.); nella qualificazione tramite certificazione degli arbitri. Questi vengono scelti all'interno di liste compilate dalle Camere arbitrali dopo adeguati corsi di formazione; infine, in un maggiore controllo dei costi in quanto definiti dall'Ente e non dai singoli operatori.

Figura 5 Procedure di risoluzione alternative con elementi di interesse per il Collegio tecnico



Tra le altre forme di ADR vi è il notissimo **arbitrato per le opere pubbliche**. Originariamente il Collegio arbitrale per le opere pubbliche, così come creato nella legge quadro n. 2248 del 1865, prevedeva 5 membri, tutti di nomina pubblica ed istituzionale. Quindi non vi erano rappresentanti nell'interesse delle imprese. Oggi, l'arbitrato per le opere pubbliche, trattato dal Dlgs 163 del 2006 agli artt. 241 - 243, prevede un Collegio trinominale di cui ovviamente fa parte un membro designato dal soggetto appaltatore ed uno dalla stazione appaltante. Il soggetto terzo è nominato consensualmente dalle parti ovvero, in caso di disaccordo, dalla Camera arbitrale presso l'Autorità di Vigilanza per i contratti pubblici.

Di interesse risultano ancora le forme della **conciliazione** e della **perizia contrattuale**.

La conciliazione, rispetto all'approccio arbitrale, parte dal presupposto che ambedue le parti siano disposte a limitare i propri interessi nell'obiettivo comune di risolvere rapidamente la questione. Di conseguenza, mentre nell'arbitrato sussiste la possibilità di vittoria completa di una delle due parti, nella conciliazione ciò non accade poiché i concorrenti vi ricorrono solo quando, per ovvi motivi di celerità, siano disposti a sacrificare un'aliquota dei propri interessi pur di risolvere rapidamente la controversia.

La perizia contrattuale si inserisce nella stessa logica, in quanto le due parti incaricano un unico tecnico di trovare la soluzione ad un fatto meramente operativo, soluzione che si impegnano ad accettare in maniera irrevocabile.

In linea con tali presupposti si pone pure la **consulenza tecnica preventiva**, descritta dall'art. 696 bis del Codice di procedura così come aggiornato dal Dlgs 40 del 2006. Prima del 2006 la consulenza tecnica preventiva era strumento idoneo a risolvere unicamente le situazioni di emergenza in cui il giudice, prima di avviare una lunga fase istruttoria, avesse necessità di verificare la sussistenza dei motivi di causa. Oggi, invece, la consulenza tecnica preventiva può essere implementata nel momento in cui le controversie riguardino questioni di una certa semplicità, per cui il magistrato può ricorrere ad un tecnico per risolverle rapidamente, in linea con la *ratio* dell'art. 199 e, perciò, cercando di addivenire ad una soluzione *extra processum*, se non addirittura *ante processum*.

Infine, un ultimo esempio di strumento conciliativo alternativo è l'**ombudsman bancario**. Si tratta, praticamente, di un meccanismo di conciliazione tra gli istituti bancari e i consumatori, che trova la sua origine in uno strumento scandinavo di inizio '800. Tale mezzo garantisce i diritti dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni. In questa forma extragiudiziale l'elemento di intrinseco interesse risiede nel fatto che essa appartenga a quelle risoluzioni alternative illustrate nel libro verde delle ADR, pubblicato nel febbraio 2002 dalla competente commissione europea.

IL NODO DELLE INDAGINI TECNICO-ESTIMATIVE NEL COLLEGIO TECNICO

Da tutti gli strumenti extragiudiziali analizzati derivano informazioni ed indicazioni utili per strutturare in modo razionale e trasparente la procedura operativa del Collegio tecnico ex art. 21.

Va subito sottolineato però che nel Collegio tecnico coesistono due anime ben distinte, quella di carattere giuridico-procedurale e quella di carattere tecnico-estimale. Mentre negli strumenti illustrati vi è spesso prevalenza dell'una o dell'altra o, quantomeno, sussiste una spiccata separazione della duplice funzione in capo agli attori della procedura.

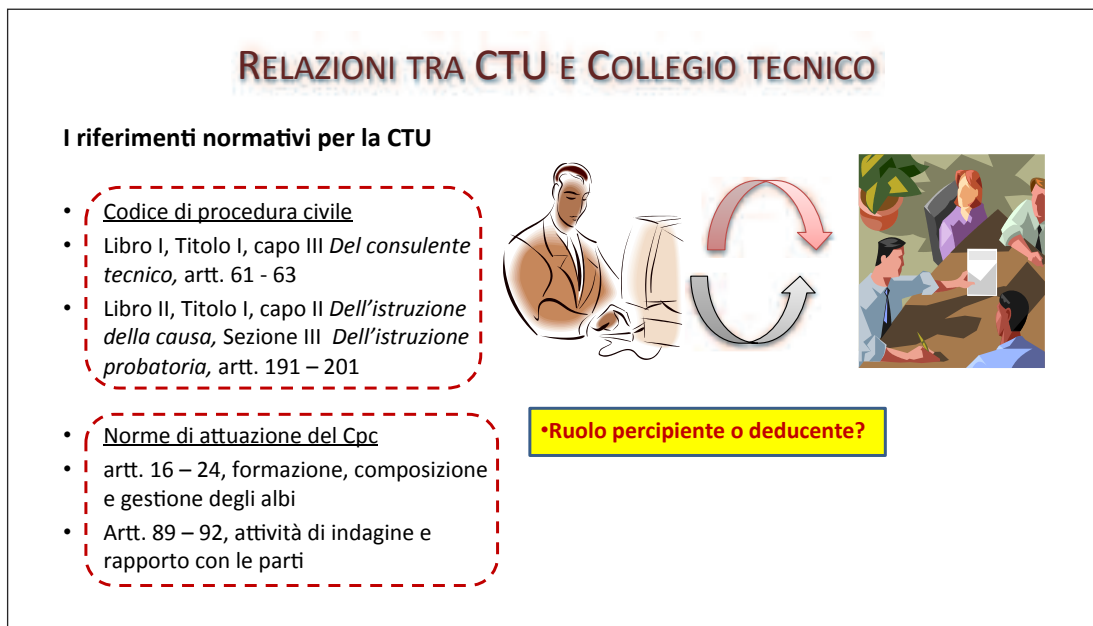
La coesistenza frequente delle due matrici nel Collegio tecnico crea evidenti criticità. Tanto più che, a ben vedere, l'articolato del T.U. richiama i membri del Collegio ad un ruolo *super partes* di forte coesione interna, rimandando alle parti il potere e la funzione di difendere e garantire i propri specifici interessi. Per cui le parti dovrebbero farsi carico, nella fase istruttoria, della nomina e del coinvolgimento di veri e propri consulenti tecnici. Nella prassi, invece, anche la consulenza tecnica, ossia l'approfondimento tecnico-estimativo, è svolta dai membri del Collegio.

Risulta allora necessario che i membri conoscano a fondo gli aspetti fondanti della consulenza

tecnica d'ufficio o analisi tecnica svolta dal perito nella sua veste di ausiliario del giudice. Perché a tali principi si devono richiamare quando provvedono alla verifica degli elementi progettuali e valutativi utili alla decisione.

Gli elementi giuridici per la CTU, o Consulenza tecnica d'ufficio, sono richiamati nella Figura 6.

Figura 6 Le fonti normative per l'espletamento delle CTU



Il professionista incaricato dal giudice ha il ruolo di supportare l'attività interpretativa dei fatti, attività ovviamente riservata all'organo giudicante.⁶ La conoscenza di specifici campi di applicazione professionale serve a coadiuvare il magistrato nella lettura dei fatti; cosicché la consulenza tecnica d'ufficio ha un ruolo di sostegno, di approfondimento, di analisi delle questioni che dovrebbero essere già state introdotte dalle parti, secondo l'art. 2377, incombando su di esse l'onere della prova.

Questo passaggio è estremamente delicato e ha riflessi rilevanti anche sulla procedura del Collegio tecnico. Difatti introduce la questione in merito alla valenza meramente istruttoria o probatoria delle attività peritali. L'attività del tecnico o dei tecnici deve limitarsi all'analisi e interpretazione dei documenti prodotti dalle parti o può procedere anche alla ricerca di nuove fonti?

La dottrina dibatte da molti anni su questi aspetti, ma il tema assume profili di rilievo ancora maggiore all'interno del Collegio tecnico ove la matrice percipiente o deducente della componente tecnica dovrebbe essere chiarita a priori se non almeno affrontata con grossa sensibilità in un momento preliminare alla fase istruttoria. Infatti la nomina come membro *super partes* di un docente universitario, proprio per la specifica competenza in argomento diffusa tra gli accademici del settore disciplinare, può facilmente – seppur inconsapevolmente – condurre ad azioni sperequate.

In termini generali, l'attività di consulenza tecnica dovrebbe caratterizzarsi come percipiente nel primo grado della giustizia, sfumando verso quella deducente nel secondo grado; e qualora richiesta in cassazione, dovrebbe assumere un'impostazione prevalentemente deducente.

⁶ Si capisce subito come nel Collegio tecnico le due funzioni siano sintetizzate in un unico organo.

Per analogia, al Collegio tecnico dovrebbe allora essere consentita una certa funzione percipiente, soprattutto quando le parti inopinatamente non se ne facciano carico.

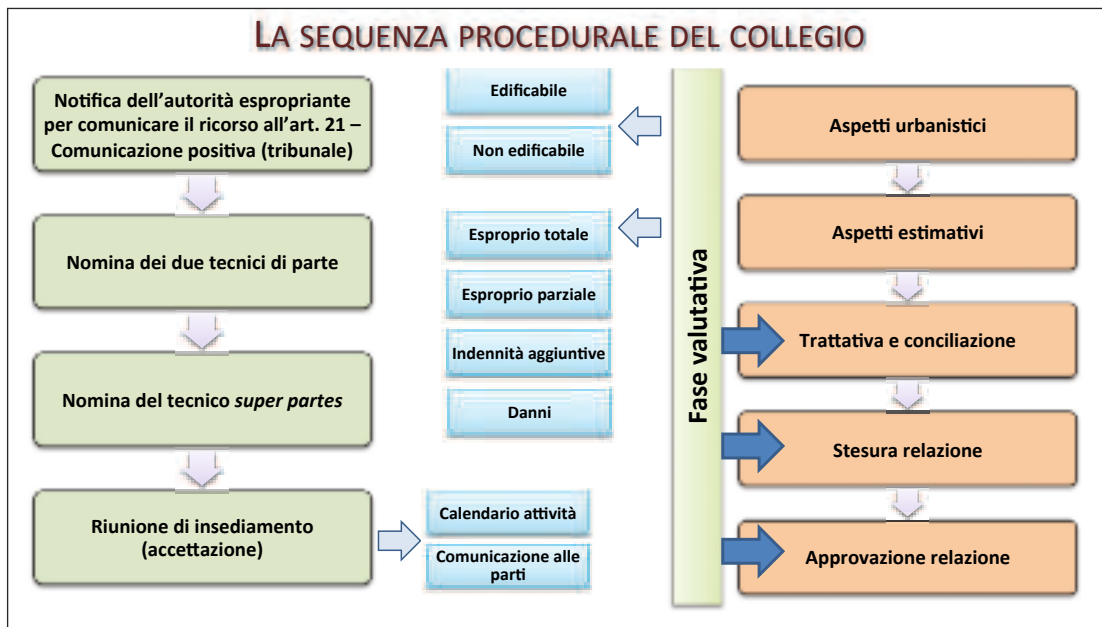
A proposito del rapporto tra la sfera giuridica e quella tecnica, è il caso di ricordare un importante intervento di Luigi Scotti (1993), ex Ministro della Giustizia, secondo il quale il giudice pur essendo *arbiter arbitrorum* deve oggi affidarsi sempre più all'aiuto congiunto dei saperi tecnici, proporzionalmente al vertiginoso aumento di complessità della realtà. Essa infatti ha bisogno di essere studiata da esperti, da professionisti che detengano il pieno possesso degli strumenti tecnici e tecnologici disponibili.

UN MODELLO LOGICO-ESTIMATIVO PER IL COLLEGIO TECNICO

A valle dell'*excursus* normativo proposto e dell'analisi dei profili di contiguità tra gli strumenti, classici e innovativi, di risoluzione del contenzioso e la procedura prevista per il Collegio tecnico ex art. 21 del DPR 327/01, risulta possibile argomentare una sequenza per lo svolgimento razionale delle attività collegiali. Ciò al fine di incrementare la trasparenza e la ripercorribilità della stima necessaria alla definizione dell'indennità definitiva di esproprio.

Come ricordato, la procedura collegiale viene attivata dalla comunicazione dell'Autorità espropriante la quale rende noto agli espropriandi la possibilità di ricorrere all'art. 21 entro venti giorni dalla notifica trasmessa. Qualora costoro intendano avvalersene, devono contestualmente indicare il tecnico di fiducia. L'Autorità espropriante nomina il tecnico designato, e anche il proprio, quali membri del Collegio e chiede la nomina del tecnico *super partes* al Presidente del Tribunale locale. Questo primo momento comporta spesso problemi, vuoi perché l'Autorità non trasmette la comunicazione di *start up* alle parti, vuoi perché non si attiva celermente presso il Tribunale. Sta di fatto però che quest'ultimo passaggio può essere svolto anche dagli espropriandi, stando al tenore del comma 4.⁷

Figura 7 Il modello logico-estimativo per la stima dell'indennità definitiva di esproprio



⁷ Va pure sottolineato che la parte interessata può comunicare di sua sponte la volontà di adire al Collegio tecnico nel momento in cui rifiuta l'indennità provvisoria, arrivando - *in extremis* - addirittura a richiedere al TAR la nomina di un Commissario *ad acta* per avviare la procedura collegiale.

Nominato il membro esterno, decorrono 90 giorni per la definizione dell'indennità.

La fase istruttoria prende avvio con la prima riunione di insediamento: è di solito il membro esterno a contattare gli altri due per fissare l'inizio delle operazioni. Ciò avviene ponendo sempre molta attenzione nella partecipazione della data alle parti coinvolte dal procedimento (comma 7).

La sottoscrizione del primo verbale da parte dei tre tecnici rappresenta accettazione del mandato conferito. In questa occasione è buona norma definire il calendario delle attività e comunicare quindi alle parti la tempistica prevista per le operazioni da svolgere. In tal modo viene pienamente rispettato il "principio partecipativo". A tal proposito, si ritiene meno in linea con gli obiettivi di legge la lettura per la quale le parti debbano essere direttamente coinvolte solo per le attività di sopralluogo. Pertanto, i verbali di tutte le riunioni andranno trasmessi anche alle parti assenti.

La definizione del calendario operativo passa per la contemperazione di tutte le fasi valutative effettivamente necessarie. Queste costituiscono il fulcro dell'intero procedimento collegiale.

Il primo momento valutativo è di carattere squisitamente urbanistico e pertanto richiede competenze specifiche in materia.

Si deve verificare la natura del vincolo pianificatorio gravante sugli immobili da acquisire alla proprietà pubblica, accertandosi se sia espropriativo o conformativo.⁸ La verifica consente di chiarire se i suoli in esame siano edificabili o non edificabili, appurando inoltre che i fabbricati o i manufatti eventualmente interessati dalla procedura siano stati realizzati in regime di concessione o meno. Potranno essere richieste memorie esplicative agli avvocati delle parti e commissionati pareri ed approfondimenti ad uno o più membri del Collegio particolarmente versati nella questione.

Di questa prima fase si deve lasciare chiara traccia nei verbali, sottoponendo – nel caso di disaccordo – la decisione sulla natura del vincolo ad un voto di maggioranza.

Acquisita, per votazione, all'unanimità o a maggioranza, la natura urbanistica del vincolo, sulla base di questa l'intero Collegio dovrà poi procedere. Vale a dire che anche l'eventuale membro in disaccordo con la prima adozione dovrà continuare a svolgere la propria attività, nelle fasi seguenti, sulla base dei presupposti urbanistici statuiti collegialmente.

Il passaggio successivo, da ascrivere alla sequenza procedurale, riveste natura propriamente estimativa.

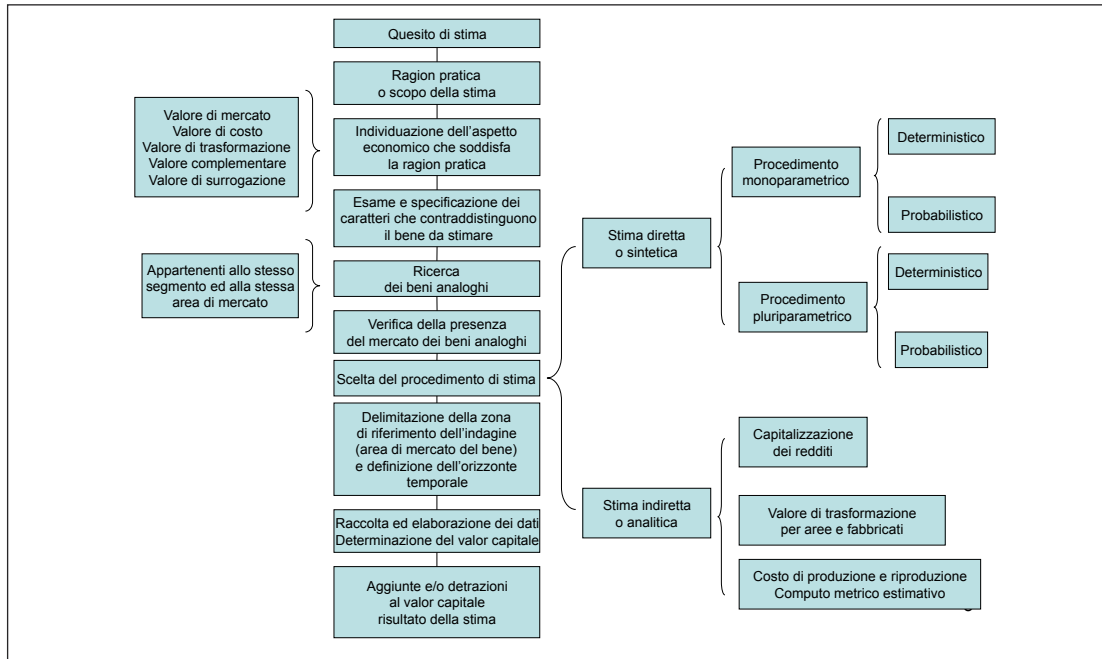
Ad oggi per la quantificazione dell'indennità relativa ai differenti generi di immobili espropriabili vale univocamente il criterio del più probabile valore di mercato (De Mare, 2012; Nesticò, 2012), assunto dagli stessi al momento della stima ovvero – se antecedente rispetto a questa – al momento del decreto di esproprio.

Si tratta allora di controllare in sequenza le condizioni di esproprio totale o parziale, l'eventualità di indennità aggiuntive o di forme premiali sull'indennizzo, la possibilità di portare in conto elementi di danno connaturati alla procedura o alla esecuzione materiale dell'opera.

Ognuna delle eventualità può essere risolta con l'applicazione del Giudizio di Stima, quale strumento fondamentale della disciplina estimativa, elaborato e perfezionato nella forma attuale (in Figura 8) da E. Di Cocco (1960), G. Medici (1972) ed F. Malacarne (1984).

⁸ In merito si veda la copiosa giurisprudenza della Consulta, della Corte di Cassazione o del Consiglio di Stato, fra tutte Corte Costituzionale 179/99 e Cassazione Sez. Unite 125/01.

Figura 8 Il Giudizio di Stima



E' qui appena il caso di sottolineare, trattandosi di una procedura di pubblico interesse, la necessità di ricorrere – nella elaborazione del Giudizio – a documenti probatori del valore (Curto, 2007) – atti, contratti, decreti, sentenze in giudicato, ecc. – da impiegare nella stima diretta dei cespiti, limitando il più possibile il ricorso a procedimenti indiretti che risultano spesso poco trasparenti per gli operatori meno esperti. Il raggiungimento di un primo univoco valore di stima (anche in questo caso approvato all'unanimità o a maggioranza) introduce la terza fase del procedimento ossia quella conciliativa, anch'essa chiaramente richiesta dal legislatore.

Il momento conciliativo, pur nel rispetto dei principi di trasparenza ed economia della Pubblica Amministrazione, è propedeutico a trovare un accordo tra le parti evitando le lungaggini e i costi di un'eventuale vertenza giudiziaria.

A tale scopo va detto che è buona norma sviluppare le prime due fasi (urbanistica ed estimativa) attraverso gli step programmati, concedendo anche eventuali audizioni alle parti, durante le quali queste possano presenziare con consulenti esperti in materia e con i propri legali. In tal modo sarà più semplice per il Collegio evidenziare le proprie ragioni e stabilire un contatto diretto con i cittadini espropriati, diminuendo l'influenza che su di essi esercitano professionisti e consulenti a volte capziosamente interessati a favorire la deriva giurisdizionale della vicenda.

Ciò consentirà anche di intendere dettagliatamente le ragioni su cui si basano le richieste economiche dei proprietari, liberando il quadro da elementi di perplessità o di ambiguità ed agevolando la trattativa tra i soggetti coinvolti.

Operando in tal modo, risulterà avviata una fase di trattativa, di conciliazione, di argomentazione, alla quale potrebbe corrispondere, come mostrato, una effettiva fase di accordo tra le parti. Tale circostanza, tra poche altre, può costituire motivo per sospendere temporaneamente le operazioni collegiali (comma 3). Qualora le parti trovino l'accordo e non sia intervenuto ancora il decreto di esproprio, è possibile ricorrere alla cessione volontaria per il trasferimento della proprietà.

In caso contrario, le risultanze dell'accordo potranno essere recepite dal Collegio nella relazione.

In caso di disaccordo, invece, il Collegio provvederà alla stesura della relazione secondo le adozioni intercorse nelle prime due fasi.

E' importante che il Collegio produca una sola relazione identificativa dell'unicità di espressione dell'organo deliberante. Il membro in disaccordo, qualora la relazione sia approvata a maggioranza, sarà garantito dai resoconti verbalizzati nelle fasi decisionali.

CONCLUSIONI

Il Collegio tecnico ex art. 21 del DPR 327/01 nasce dalla sintesi di molteplici strumenti legali utili alla risoluzione extragiudiziale del contenzioso. Da questi (e prevalentemente dall'istituto dell'arbitrato) mutua la logica di base, indirizzata ad una deliberazione condivisa della controversia, e molteplici criteri operativi utili a migliorare la affidabilità del giudizio. Mentre, per la specificità delle questioni da affrontare, si connota di proprie peculiarità evidenti soprattutto nella integrazione delle funzioni istruttorie e giudicanti attribuite ai membri della Commissione.

Il Collegio tecnico è investito dal legislatore di una forte responsabilità risolutiva in ossequio al principio della conciliazione, tant'è che quale membro *super partes* la norma preferisce i professori universitari di Estimo. Evidentemente a guisa di una maggiore chiarezza, connaturata con il ruolo, nella divulgazione dei principi della materia e nella evidenziazione delle correlazioni con la giurisprudenza prodotta dai giudici di merito.

Figura 9 Le problematiche da affrontare per l'ottimizzazione dello strumento decisorio



L'esperienza decennale condotta dagli autori in molteplici Collegi tecnici porta però a segnalare una qualificazione ancora insufficiente delle Commissioni collegiali, composte troppo spesso da professionisti privi di specifiche cognizioni in campo espropriativo. La necessaria condivisione di conoscenze integrate in campo urbanistico, legale ed estimativo, restringe fortemente il campo di selezione per i cittadini e gli Enti che siano coinvolti in vicende ablativo, e quindi si pone certamente l'urgenza di costituire un albo normativamente riconosciuto di tecnici specializzati. Solo in tal modo sarà possibile ottimizzare lo strumento predisposto dal legislatore con l'art. 21, dando piena applicazione ai principi ispiratori della legge.

A supporto di una chiara e trasparente impostazione del processo di stima dell'indennità definitiva di esproprio con procedimento collegiale, è redatto il protocollo logico-estimativo illustrato nelle pagine precedenti, con il chiaro intento di semplificare il lavoro delle Commissioni impegnate nel campo.

Bibliografia

Buonofrate, A., Giovannucci Orlandi, C. (2006), *Codice degli arbitrati*, Torino, UTET.

Curto, R., Coscia, C., Fregonara, E., Grella, S., Margaria, A. (2007), *Osservatorio immobiliare: l'infrastrutturazione dei dati per il monitoraggio del mercato immobiliare*, in 11^a Conferenza Nazionale A.S.I.T.A. ATTI. Torino (Italy) 6 - 9 novembre 2007.

Curto, R. (2007), *Stimare e valutare per creare valore attraverso il patrimonio pubblico di interesse storico architettonico*, in *Estimo e valutazione. Metodologie e Casi studio*, Roma, DEI - Tipografia del Genio Civile.

De Mare, G., Macchiaroli, M. (2012), *La stima dell'indennità di esproprio delle aree non edificabili – Criteri e procedimenti alla luce della Sentenza 181/11*, in "La nuova indennità di esproprio per le aree non edificabili", Piove di Sacco (PD), Exeodizioni.

Di Cocco, E. (1960), *La valutazione dei beni economici*, Bologna, Calderini.

D'Ottavi, F., Mastrocola, C., Mele, E., Racco, C. (2007), *Manuale teorico-pratico dell'arbitrato*, Padova, CEDAM.

Lenoci, D. (2011), *Le procedure primarie di ADR. L'arbitrato*, Milano, Hoepli.

Loro, P., Melloni, I. (2007), *L'articolo 20 D.P.R. 327/2001*, Piove di Sacco (PD), Exeodizioni.

Malcarne, F. (1984), *Storiografia dell'Estimo in Italia*, Genio Rurale n. 47, Bologna, Edagricole.

Marzaro Gamba, P. (2005), *Credito edilizio, compensazione e potere di pianificazione: riflessioni a margine delle nuove leggi regionali sul governo del territorio – Il caso della legge urbanistica veneta*, Rivista giuridica di Urbanistica, n.4.

Mattia, S., Oppio, A., Pandolfi, A. (2010), *Forme e pratiche della Perequazione Urbanistica in Italia*, Milano, F. Angeli.

Medici, G. (1972), *Principi di estimo*, Bologna, Calderini.

Morano, P. (2010), *La stima degli indici di urbanizzazione nella perequazione urbanistica*, Firenze, Alinea.

Nesticò, A., De Mare, G. (2012), *La stima dell'indennità di esproprio nella sentenza 181/11 della Consulta*, in *Territori* n. 8, Bologna, Editrice Compositori;

Patrone P., Piras V. (2007) *Contract e project management*, Firenze, Alinea.

Ponz de Leon Pisani, G. (2007), *Perequazione*, in *Contesti*, rivista del Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio, Università di Firenze, 2/07.

Scotti, L. (1993), *Contributo tecnico-scientifico nel processo e discorso fra le due culture*, in *Documenti giustizia*, Roma, Ministero di Grazia e Giustizia.

Stanghellini, S. (2005), *Perequazione urbanistica in Veneto: una retrospettiva rivolta al futuro*, in *Urbanistica dossier* n. 76, Roma, INU Edizioni.