

ESPROPRIONLINE

espropriazione per pubblica utilità

PL27

SALVATORE ACCORDINO

art. 21 T.U. espropri il collegio tecnico per la determinazione indennitaria

c.d. “terna”

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf: 978-88-6907-272-7

ESPROPRIONLINE

collana a cura di **PAOLO LORO**

espropriazione per pubblica utilità

PL27

SALVATORE ACCORDINO

**art. 21 T.U. espropri
il collegio tecnico per la
determinazione
indennitaria
c.d. “terna”**

EXEO edizioni 

ISBN formato pdf: 978-88-6907-272-7

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

Evoluzione storica dell'Istituto di cui all'art. 21 T.U.Es. secondo un processo di tecnicizzazione della scienza giuridica, che ha portato la materia espropriativa ad essere oggetto di una disciplina autonoma da ogni altra branca del diritto ed in perfetta armonia con i principi europei e nazionali a tutela della proprietà.

AVV. SALVATORE ACCORDINO, Responsabile Servizio Espropri Amministrazione provinciale di Catanzaro.

Copyright © 2019 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. È consentita la stampa e l'utilizzo in più dispositivi ad esclusivo uso personale della persona fisica acquirente, o del destinatario del prodotto in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica, e comunque mai ad uso commerciale: ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque altro, è vietata senza il consenso scritto dell'editore. Quanto alla riproduzione dei contenuti, sono consentite esclusivamente citazioni in virgolettato a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dal nome dell'autore, dell'editore, e dal titolo e anno della pubblicazione. Sarà perseguita nelle sedi opportune ogni violazione dei diritti d'autore e di editore. Alle violazioni si applicano le sanzioni previste dagli art. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della legge 633/1941.

Edizione: luglio 2019 | collana: ESPROPRIonline, a cura di Paolo Loro | Numero in collana: 13 | materia: espropriazione per pubblica utilità | tipologia: studio applicato | formato: digitale pdf | codice prodotto: PL27 | ISBN: 978-88-6907-272-7 | editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200 DUNS 339162698 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova. Email: info@exeo.it - www.exeo.it

professionisti

pubblica amministrazione

modi e nei termini della stessa legislazione in materia “*ed in difetto dal codice di procedura civile*”. (art. 34 L. 2359/1865)

L’art. 36 della legge citata disponeva una “sorta” di pubblicità mediante la pubblicazione di idoneo avviso della data e del luogo di inizio delle operazioni peritale, ma non garantiva alcun intervento partecipativo degli aventi diritto interessati all’espropriazione, come è invece previsto oggi.

Le spese trovavano la stessa articolata costruzione che è stata ripresa dall’attuale ipotesi normativa, ossia a carico dell’espropriante, invero “unicamente” a carico del “soggetto passivo” dell’ablazione se la stima risultava inferiore a quella oggetto dell’indennità provvisoria, infine equamente divise tra le parti se tale differenza non fosse superiore ad un decimo.(art. 37 L. 2359/1865)

Entrambi gli istituti sono più utilmente previsti oggi dall’attuale Testo Unico.

La *ratio* voluta dal legislatore è appunto quella di offrire una più ampia scelta, totalmente discrezionale per i legittimati alla procedura, affinché la giusta valutazione del bene avvenga nella maniera più vantaggiosa e qualificata possibile tramite l’avalimento di uno strumento arbitrale in alternativa a quello “istituzionale” della commissione provinciale di cui all’art. 41 del T.U.Es.

Par. 2 Il valore di arbitrato rituale

Di innovativo inserimento, l’art. 21 illustra uno speciale procedimento deflattivo di un possibile contenzioso tramite il rito giudiziario di opposizione dell’indennità articolata in decreto, così come definita dalla Commissione provinciale espropri.

In particolare, esso rappresenta una delle modalità di definizione della stima attraverso l’uso di una relazione peritale suscettibile di paragone, anche se in via ipotetica ed astratta, dalla giurisprudenza in tema con l’arbitrato rituale disciplinato dall’art. 806 ss c.p.c.

Ciò in quanto si assume possa avere lo stesso carattere procedimentale deflattivo dell’Istituto codicistico richiamato, ma ne diverge sicuramente sotto diversi aspetti.

Anche se questo è un punto controverso che necessiterebbe di ulteriore approfondimento¹, in realtà, come di seguito maggiormente specificato, l'art. 21 apre più correttamente ad un sub-procedimento amministrativo della fase principale di formazione della stima indennitaria, che la conduce verso una misura definitiva rispetto a tutte le parti coinvolte in alternativa a quello che è l'iter tracciato dall'art. 41 secondo l'attività svolta dalla Commissione provinciale espropri, pur se anch'essa è comunque formata da esperti del settore.

Diversa la fattispecie in cui il trasferimento del diritto oggetto di ablazione sia stato "cristallizzato" in un accordo di cessione bonaria.

In questo caso, infatti, le parti formalizzano la vicendevole volontà di definire la procedura di esproprio secondo la via dell'accordo di cessione *ex* art. 45 del Testo Unico, nel quale può espressamente essere raggiunta l'intesa anche in riferimento alla somma da liquidare per l'ablazione secondo una terza via sostitutiva di quelle stabilite dal Testo Unico negli artt. 21 e 41.

In giurisprudenza, invero è nota anche l'eventualità che nell'accordo di cessione la somma indennitaria dovuta sia deciso che venga rimessa al prudente apprezzamento del collegio dei tecnici opportunamente richiesto.

Il richiamo dello strumento peritale può essere contenuto e disciplinato nelle clausole dedicate del negozio giuridico, che espressamente prevedano l'applicazione analogia dell'art. 806 c.p.c. e, in particolare, dell'art. 825 c.p.c. sull'esecuzione e sulla produzione degli effetti del lodo arbitrale.

Tuttavia, è bene osservare che l'inquadramento nella disciplina dell'arbitrato dello strumento scelto per la definizione dell'obbligazione economica dell'atto di cessione assume sempre un valore marginale ed integrativo della determinazione principale di trasferimento del diritto, nonché dell'occupazione del bene statuita nello stesso accordo.

¹ De Mare G., Nesticò A., Amato C., *Dinamiche e funzionamento delle Terne collegiali ex art. 21 del D.P.R. 327/2001* in www.esproprioonline.it/dottrina del 23/07/2015 e del 23/08/2015.

Da ciò se ne osserva che la formalità con cui si stabilisce il “*quantum debeatur*” della somma occorrente alla perfezione dell’attività espropriativa acquisisce sempre le caratteristiche di una procedura secondaria di statuizione sul valore indennitario del bene oggetto di ablazione, anche se condotta con le regole proprie dell’arbitrato.

In conclusione, pur ammettendosi in via generica ed astratta che nella fattispecie suddetta la procedura di cui all’art. 21 del T.U.Es. costituisca un arbitrato rituale, ciò nondimeno non deve ammettersi il concepimento che la relazione arbitrale assuma il valore di un vero e proprio lodo con tanto di richiamo analogico della produttività dei suoi effetti *ex art. 825 c.p.c.*, essendo invece più propriamente da inquadrare come “*atto di esecuzione di una clausola introduttiva di una perizia contrattuale*”. (CASS. CIV. 22615/2009 in www.esproprioonline.it)

Par. 3 L’art. 21 del T.U.Es.: finalità e condizioni.

Le finalità dell’istituto oggetto di attenzione sono contraddistinte dalla possibilità di ricorrere ad un’autorevole fonte tecnica per la qualificazione della stima indennitaria, permettendo non solo un incontro della volontà del richiedente, ma anche l’ausilio di un metodo democratico di maggioranza per il riconoscimento della somma dovuta in seguito alla spoliazione della proprietà privata.

I criteri di nomina dei tecnici e le modalità di assunzione della fase decisoria realizzano una garanzia oggettiva di indubbia imparzialità, che difficilmente potrebbe essere raggiunta con la produzione unilaterale di una perizia di valutazione nel contesto di un “tentativo” di concordamento indennitario.

D’altronde la possibilità di verifica dell’indennità provvisoria tramite la sola indicazione della Commissione istituzionale disposta sin dalla “legge madre” (L.2359/1865) e riproposta dalla legge 865/1971 creava un’ferrea cristallizzazione dell’azione amministrativa di derivazione eccessivamente autoritaria, fonte di una manifesta ingiustizia per l’espropriato, che avrebbe visto sin

troppo spesso respinto ogni suo tentativo di rimpinguare la somma offerta mediante la produzione di una propria perizia.

Il suo coinvolgimento sarebbe quindi stato “ristretto” ad una mera indicazione di quei fattori oggettivamente esistenti che avrebbero dovuto essere tenuti in considerazione nel calcolo dell’indennità a seconda della natura, agricola o edificabile, del bene immobile interessato dall’opera.

L’offerta dell’indennità provvisoria, così come statuita nel dato progettuale, ha il solo scopo di offrire un’opportunità di incontro tra le parti della procedura espropriativa.

La somma proposta a tale titolo non può pertanto essere oggetto di impugnazione, perché mancherebbe la ragione sostanziale e l’interesse ad agire.

Laddove la partecipazione del soggetto espropriando dovesse mancare o l’eventuale accordo si rivelasse fallace “scatterebbero” le fasi alternative di determinazione giudiziale dell’indennità: art. 21 del T.U.Es. mediante il procedimento giudiziale della “terna” peritale; art. 41 mediante la deliberazione della CPE (Commissione Provinciale Espropri). (Cass. sez. I ordinanza 9566/2018; Cass. sez. VI ordinanza 26248/2017 in www.esproprionline.it)

La prima formata da tecnici di parte, più uno nominato dal Tribunale del circondario dove si trova il bene, la seconda formata da soggetti indicati dalla norma tra esperti in materia urbanistica ed in agricoltura, oltre che da soggetti “istituzionali” quali i responsabili del servizio amministrativo relativo presso le pubbliche autorità.

La scelta tra le due forme procedurali che rendono “definitiva” l’indennità viene affidata al privato dai commi 2 e 15 dell’articolo 21: in particolar modo il comma 2, quando prevede l’invito al proprietario di avvalersi dell’operosità del collegio peritale; il comma 15, quando invece di conseguenza stabilisce che in difetto della scelta del privato sia l’Autorità espropriante a chiedere la determinazione dell’indennità alla Commissione *ex* art. 41. (TAR LE n. 76/2019 in www.esproprionline.it)

Condizione basilica per l’avvio del procedimento di cui all’art. 21 è dunque rappresentata dal mancato concordamento dell’indennità di esproprio.

Il comma 1 della norma in menzione afferma il vincolo per l'autorità espropriante di formare l'elenco dei proprietari dissenzienti rispetto all'indennità provvisoria offerta.

Segue poi l'invito per il soggetto non concordatario di avvalersi della procedura peritale mediante la designazione di un tecnico di propria fiducia entro i successivi 20 giorni dalla notifica a mezzo ufficiale giudiziario della stessa comunicazione attestante tale facoltà di legge. (art. 21 comma 2)

La formazione di una volontà peritale attiene quindi alla determinazione dell'indennità definitiva e strutturalmente si colloca tra le due fasi di comunicazione dell'indennità provvisoria e la chiusura del procedimento di ablazione rappresentata dal decreto definitivo.

La notifica della stima provvisoria di cui all'art. 20, comma 4 costituisce pertanto la "*condicio sine qua non*" dell'evento in base al quale garantire il momento partecipativo dell'interessato ed il confronto sul calcolo dell'entità della somma indennitaria.

In questa fase il proprietario può opportunamente fornire gli elementi di prova a suo favore nella valutazione del bene.

Al contempo, se l'incontro tra le due volontà non dovesse essere positivo ne scaturirebbe "l'assenza di componimento bonario", che porterebbe "all'avvio della determinazione peritale definitiva".

Secondo la giurisprudenza interpretativa, la notifica dell'indennità provvisoria è da intendersi quale presupposto rituale per la richiesta di avvalimento della procedura collegiale, laddove pertanto non dovesse essere rispettata, ma sostituita attraverso mere comunicazione di possibili accordi, comporterebbe l'improcedibilità o, se già avvenuta, la corrispondente "nullità" della nomina dei periti. (Cass. sez. I 1003/2013 in www.esproprioonline.it)

Rilevato che la procedura prevista dall'art. 21 apre ad una possibile definizione rispetto all'indennità provvisoria, si presuppone che sia pendente un procedimento di esproprio, se ciò non fosse non potrebbe essere azionata in modo giustificato.

Essa si "incastra" in una delle fasi procedurali che portano all'atto di esproprio definitivo, rispetto al quale si pone in rapporto di specialità prodromico alla sua emanazione.

Pendenza di procedimento di esproprio ed offerta dell'indennità provvisoria costituiscono la validazione dell'attivazione del rito collegiale, difettando i quali esso non trova compiutamente ragione giuridica.

A beneficio del lettore, si ritiene doveroso specificare che affinché possa correttamente instaurarsi il meccanismo di formazione del collegio peritale, tenuto conto che questo avviene per le motivazioni appena descritte, occorre rispettare i tempi della procedura e dare comunque risalto a quelli che costituiscono i tentativi di incontro delle due volontà (espropriante ed espropriato), i quali rappresentano sempre una deflazione anche dell'istituto di cui all'art. 21.

Più segnatamente, i termini da considerare sono quelli indicati dall'art. 20 T.U.Es.²

Divenuto efficace l'atto dichiarativo della pubblica utilità, entro i successivi trenta giorni, deve essere compilato l'elenco dei beni che si intendono espropriare, i relativi proprietari e le somme quantificate per l'ablazione. (art. 20, comma 1)

Tale elenco deve essere notificato ai privati, che possono presentare le loro considerazioni entro ulteriori trenta giorni.

In questo contesto si ha una mera indicazione della stima indennitaria, che può essere oggetto di modifica con le eventuali osservazioni tecniche degli stessi aventi diritto.

Invero, la formale accettazione della somma può avvenire soltanto con l'offerta della stessa a norma dell'art. 20, comma 4.

Ne segue che la mera indicazione di cui al comma 1 sia prevista al solo fine di instaurare un contraddittorio sul *quantum*.

Soltanto se l'accettazione non avviene, ed esaurito il "mandato esplorativo" di cui al primo comma, l'Autorità invita il proprietario a comunicare nei successivi venti giorni se intende avvalersi del procedimento di cui all'art. 21 per la determinazione definitiva dell'indennità, non prima. (art. 21, comma 2)

Con tutta probabilità, infatti, il proprietario può ben decidere di avvalersi di un accordo di cessione *ex* art. 45 T.U.Es. e raggiungere

² Loro P., Melloni I., *L'articolo 20 D.P.R. 327/2001*, 2007, Piove di Sacco (PD), Exeo Edizioni.

un punto in comune per “l’amicale” definizione della procedura, soluzione di fatto auspicata dal legislatore del 2001.

È possibile ovviare al termine di cui all’art. 21, comma 2 se il proprietario in una precedente fase del procedimento di determinazione dell’indennità abbia già manifestato la volontà di designare un tecnico di propria fiducia ai fini del procedimento peritale secondo quanto disposto dall’art. 20, comma 7 T.U.Es. (Vedi Paolo Loro pubblicato in www.esproprioonline.it/quesiti il 24/08/2007)

CAPITOLO II - Il collegio peritale

Par. 1 I criteri di nomina: l'istanza.

Il momento di impulso per la nomina del collegio dei tecnici è dato dall'istanza del soggetto avente interesse (proprietario), la quale, una volta pervenuta positivamente in relazione all'invito di cui al comma 2 dell'art. 21, produce l'obbligo per l'autorità espropriante di provvedere. (art. 21 comma 3)

L'invito di cui al comma 2 può essere considerato valido non soltanto se comunicato in maniera autonoma, ma anche se specificato nell'atto di determinazione dell'indennità mediante la partecipazione della mera notizia del termine di 20 giorni al destinatario dell'offerta per aderire alla procedura *de qua*. (TAR MI 86/2011 in www.esproprionline.it)

Il carattere obbligatorio dell'attivazione della P.A. è richiamato anche dall'art. 22 del d.P.R. 327/2001, in merito al procedimento speciale di urgenza della determinazione dell'indennità provvisoria, il quale concede la facoltà di chiedere quanto contenuto nel disposto di cui all'art. 21 se non si condivide la valutazione indennitaria ricevuta entro il termine previsto dal comma 1. (art. 22 comma 4)

Occorre specificare che l'obbligatorietà è assistita dalla coercizione di cui all'art. 117 del cod. proc. amm. sul silenzio-rifiuto, per cui in caso di perdurante inadempienza, anche senza diffida, comunque opportuna, si può ricorrere al Giudice amministrativo per l'adempimento forzoso. (TAR NA 27578/2010 in www.esproprionline.it)

Se poi la P.A. dovesse prostrarre il proprio stato di inerzia a provvedere entro il termine indicato dal Giudice, la stessa sentenza di condanna potrà anche prevedere la nomina di un Commissario *ad acta* con poteri di sostituzione ed addebito delle spese occorrenti sulle casse dell'Ente preposto. (art. 117 cod. proc amm. comma 3)

Per giurisprudenza consolidata, la fase che si apre in seguito alla comunicazione di volontà del proprietario è tutt'altro che meramente discrezionale per l'Autorità espropriante, ma necessaria e,

CAPITOLO III - La perizia

Par. 1 Il momento partecipativo.

Se l'impulso per la costituzione della terna peritale avviene attraverso il canale della richiesta formale del privato, l'ulteriore fase di apertura alle espressioni di volontà del soggetto ricorrente è proprio quello di avvio delle operazioni peritali tramite il "sopralluogo" sull'area oggetto di esproprio.

L'art. 21, nei suoi commi 7 e 8, testualmente disciplina tale fase, esaltando nel dettaglio le facoltà partecipative degli interessati, sia di presenzialismo sia di contribuzione mediante dati documentali.

Le carenze ravvisate nei precedenti commi, oggetto forzato di interpretazione esegetica per la dovuta integrazione, sono ampiamente compensate da questo particolare momento.

Dopo l'avvenuta instaurazione del collegio, attraverso la regolare nomina di tutti e tre gli "esperti", principiano gli avvisi in relazione al luogo, alla data ed all'inizio delle operazioni di rilevamento delle caratteristiche del terreno interessato.

Tali comunicazioni è imposto avvengano mediante formale lettera raccomandata con avviso di ricevimento oppure, come specificato nel dettato letterale, mediante strumento telematico, già identificato con la posta elettronica certificata (P.E.C.), almeno sette giorni prima della data stabilita. (art. 21, comma 7)

Le indicazioni suddette, non particolarmente gravose, tendono a "snellire" quelle che sono le incombenze di "informazione e reclutamento" delle parti coinvolte, e riscontrano la *ratio* delle norme di rito in relazione alle operazioni di indagine previste per la consulenza d'ufficio nel processo civile.

La stretta conformità alla fattispecie codicistica porta a ritenere che le regole che attengono al momento partecipativo, se violate, comportano l'invalidità della relazione finale.

L'assunzione delle indagini preliminari in riferimento alle peculiarità tecniche e formali del bene *inaudita altera parte* non consentono la regolare formazione della volontà deliberativa dell'organo

collegiale, che poi trova appunto espressa confutazione nel contenuto della redazione del documento conclusivo.

I soggetti qualificati “interessati” dal lessico normativo sono individuati tanto in quelli aventi diritto all’indennità, quanto in quelli che devono liquidarla, come il “beneficiario all’espropriazione”.

La comunicazione dell’avviso che, come ricordato non prevede le forme di notifica del codice di procedura civile, sono *ad personam*, pertanto ogni persona o Autorità interessata secondo la qualificazione prima precisata ha diritto a riceverla.

Il contraddittorio è così realizzato affinché nel corso delle operazioni peritali possa non solo presenziarsi, personalmente o tramite persone di fiducia, ma anche produrre documentazione ed osservazioni utili alle valutazioni, di cui i tecnici dovranno necessariamente tenerne conto. (art. 21 comma 8)

Affinché non si possa incorrere in una relazione priva di fondamento o immotivata, dunque pedissequamente impugnata, i tecnici sono obbligati a rispondere alle osservazioni pervenute, rigettando con motivazione o accogliendo quanto fornito dagli aventi diritto.

Anche in questo caso è forte il richiamo analogico alle risultanze istruttorie del CTU nell’ambito di un procedimento giudiziario, per cui qualsiasi elemento fornito dalla parte e non preso in considerazione dal consulente porta a destituire la stessa relazione in riferimento alla decisione finale.

Il fatto poi che il comma 8 permette che la partecipazione degli interessati al sopralluogo possa avvenire sia di persona sia tramite tecnico di fiducia, oppure di entrambi insieme, sembra dare luogo ad un inutile eccesso di garanzia del contraddittorio, generando la logica incomprendibile su quale senso possa avere la contestualità della presenza in loco quando già si può nominare all’uopo un tecnico di fiducia, ma così non è.

In realtà, il legislatore con questa locuzione ha inteso superare sia il caso che la parte non abbia nominato alcun professionista per la propria rappresentanza, non è infatti tenuto a farlo, sia quello di impedimento dell’esperto nominato, affinché la mancanza di questo

non rallenti o impedisca, giustificando il rinvio, il corso delle operazioni peritali.

Viepiù che la celerità delle stesse non può essere messa in discussione neanche tramite opposizione alla nomina dei tecnici oppure alla regolare esecuzione delle operazioni peritali, è infatti specificato al comma 9 che la produzione di idonei motivi di contestazione potrà essere elevata mediante specifica azione nella giusta sede giurisdizionale entro il termine di legge dall'avvenuto deposito della perizia *ex art. 54, comma 1 T.U.Es.*, così come disciplinato dall'art. 29 del d.lgs n. 150/2011.

Par. 2 Il deposito.

Esaurito il termine di cui al comma 3 dell'art 21, laddove non sia stato prorogato per comprovate difficoltà, il procedimento peritale trova il suo epilogo mediante il deposito della relazione finale. (art. 21, comma 10)

Il deposito deve necessariamente avvenire presso l'autorità espropriante affinché, stante il suo ruolo di soggetto pubblico esercente la potestà vincolata, possa darne comunicazione alle parti interessate: in particolare, il beneficiario dell'espropriazione ed il proprietario.

Anche in questo caso, la norma citata non prevede particolari formalità in merito alla comunicazione dell'avvenuto deposito, essendo sufficiente soltanto una mera lettera raccomandata o posta elettronica certificata ad essa completamente equiparata.

Giusta osservazione porta a rilevare la superficialità dimostrata nell'effettuare una semplice comunicazione, piuttosto che una notificazione con effetti ricettivi secondo le disposizioni del codice di procedura civile, la differenza non è infatti di poca rilevanza considerando che sia i termini per eseguire l'adempimento di quanto assunto nella relazione, sia quelli per opporre l'impugnazione dovrebbero essere computati dall'avvenuto deposito, e non dall'ordinativo di pagamento.