

## **Note a sentenza TAR Lazio 21.07.2015 n. 24994.**

Iscrizione All'Albo ctu presso i tribunali civili dei periti assicurativi iscritti al RNPA ex l. 166/92 e succ. modifiche (D. Lgs. 209/2005). Legittimazione dell'Isvap (oggi Consap ad esso subentrato nella tenuta del ruolo ex D. L. n. 95 del 6 luglio 2012 - convertito dalla Legge n.135 del 7 agosto 2012) alla partecipazione al comitato ex art. 14 d.a. cpc.

### **Parte prima: dell'illegittimità del provvedimento di iscrizione all'albo ctu per vizio di composizione del comitato ex art. 14, comma 1, d.a. cpc.**

Se è vero che il comitato suddetto non possa essere integrato con la presenza di Isvap (oggi Consap) qualora l'istante sia un perito assicurativo iscritto al RNPA per carenza di legittimazione.

Preliminarmente va ricordato che la sentenza del Tar Lazio 21.07.2015 n. 24994 si pronuncia su uno solo dei tre motivi di doglianza posti a fondamento del ricorso proposto da parte del Collegio dei periti industriali e dei periti industriali laureati della provincia di Frosinone per l'annullamento delle decisioni assunte, rispettivamente il 21 aprile 2010 ed il 15 luglio 2009, dal Comitato costituito ex art. 15, comma 4, delle disposizioni per l'attuazione del cpc dal presidente della Corte d'Appello di Roma e dal Comitato costituito ex art. 14, comma 1, delle stesse disposizioni dal presidente del Tribunale di Cassino, relativamente al mantenimento della iscrizione all'Albo dei CTU del Tribunale di Cassino dei periti assicurativi iscritti nel ruolo nazionale dei periti assicurativi per l'accertamento e la stima dei danni alle cose derivanti dalla circolazione, dal furto e dall'incendio dei veicolo a motorie e dei natanti istituito dall'art. 1 della legge n. 166 del 1992 e per l'accertamento dell'obbligo della cancellazione degli stessi dal detto Albo CTU dei provvedimenti relativi alla revisione dell'albo CTU dei periti assicurativi presso il Tribunale di Cassino.

I tre motivi erano sinteticamente i seguenti:

1) violazione e/o errata applicazione degli artt. 13, 14, 15 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e delle norme collegate, in quanto, non essendo i periti assicurativi iscritti in ordine o collegio professionale bensì solo nel ruolo nazionale periti assicurativi, mancherebbe per loro un requisito essenziale per l'iscrizione all'albo dei consulenti tecnici d'ufficio;

2) violazione dei principi di diritto vigenti in materia di composizione di organi collegiali, in quanto il comitato ex art. 14, comma 1, che ha deciso sull'iscrizione dei periti assicurativi richiedenti (controinteressati), vedeva la partecipazione di un rappresentante dell'Isvap quale espressione della categoria peritale, del che l'illegittimità della composizione ed il vizio del voto espresso, non essendo detto rappresentante espressione di un ordine o di un collegio;

3) illegittimità derivata dell'iscrizione all'albo ctu dei periti richiedenti con conseguenziale annullamento e cancellazione della stessa.

Il Tribunale amministrativo, dopo breve richiamo della normativa coinvolta, riteneva necessario il previo esame del secondo motivo di doglianza, al quale poi, in parte finale, attribuiva rilievo assorbente, tralasciando perciò ogni pronunciamento in merito agli altri due.

Le ragioni della fondatezza della lagnanza vengono ricondotte dal Tar alla violazione delle norme e dei principi in materia di formazione del collegio legittimato a decidere dell'accesso all'albo. L'art. 14, comma 1, prevede infatti che il comitato deputato alla tenuta dell'albo sia composto dal Presidente del Tribunale, dal Procuratore della Repubblica e da un professionista, iscritto nell'albo professionale, designato dal consiglio dell'ordine o del collegio della categoria a cui appartiene il richiedente la iscrizione nell'albo dei consulenti tecnici. "Quando trattasi di domande presentate dai periti estimatori, la designazione è fatta dalla Camera di commercio, industria e agricoltura", recita il comma 3 del succitato articolo. Nel caso dei periti assicurativi iscritti al rnpa tenuto (all'epoca) dall'Isvap, il Tribunale di

Cassino aveva integrato il comitato con un esponente di quest'ultimo, il quale perciò aveva espresso il suo voto all'interno del collegio. Ritiene il Tar che, nonostante la decisione di iscrizione fosse stata raggiunta con il solo voto contrario del rappresentante dei periti industriali, ugualmente essa è da reputare illegittima per vizio di composizione dell'organo deliberante. L'Isvap, infatti, non è ente rappresentativo degli iscritti, ma *“un mero soggetto a cui era affidata, al momento in cui si riferiscono i fatti di causa, la mera vigilanza sul ruolo dei periti assicurativi”*. Il suo rappresentante non può essere *“qualificato come un soggetto designato dal collegio o ordine professionale, e dunque espressione degli iscritti, ma è un rappresentante del soggetto a cui è attribuito il controllo sul suddetto ruolo”*. *“La sua presenza a prescindere dalla qualificazione del collegio quale perfetto o imperfetto, ha determinato l'illegittimità della deliberazione adottata, alla luce del consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui «nei collegi sia perfetti che imperfetti, la partecipazione di soggetti estranei, ovvero di persone che non fanno parte della loro composizione quale prevista tassativamente dalla normativa di riferimento, costituisce vizio di composizione degli organi e ne inficia gli atti deliberanti, per la possibilità che tali soggetti siano in grado di influenzare in qualche modo la volontà dei Collegi e dei suoi membri» (ex multis TAR Puglia, Lecce, sez. II 24 gennaio 2006, n. 470, Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. II, 05 aprile 1996. n. 96)”*.

Nonostante la pronuncia del giudice amministrativo sia coerente con il citato orientamento giurisprudenziale relativo alla composizione del collegio, vi è motivo di ritenere che la decisione del comitato ex art. 14, comma 1, presso il Tribunale di Cassino, confermata dal comitato ex art. 15, comma 4, d.a. cpc, presso la Corte d'Appello di Roma, potesse ritenersi legittima in quanto frutto di una scelta logica e coerente con il sistema normativo vigente in cui sono intervenute modifiche non contemplate dal Tar nel suo iter argomentativo nonché con gli orientamenti giurisprudenziali e le prassi dei tribunali più recenti ed al passo con i tempi e con l'evoluzione che le professioni hanno subito.

Il Tar richiama giustamente l'art. 14, comma 1, d.a. cpc, laddove ricorda che il comitato per la tenuta dell'albo ctu è formato, oltre che da Presidente del tribunale e Procuratore della Repubblica, anche da *“un professionista, iscritto nell'albo professionale, designato dal consiglio dell'ordine o del collegio della categoria a cui appartiene il richiedente la iscrizione ...”*; *quando trattasi di domande presentate da periti estimatori, la designazione è fatta dalla Camera di Commercio, industria e agricoltura”* (comma 3). Nel ritenere viziata la composizione del comitato a causa della presenza dell'esponente Isvap quando a fare richiesta di iscrizione siano i periti assicurativi iscritti al rnpa (istituito con [l. 17 febbraio 1992 n 166](#), successivamente trasfusa nel d. lgs. 209/2005 e regolamenti Isvap), nessun cenno ha fatto il Tar alla necessità di un raccordo normativo tra la istituzione del rnpa e la conseguenziale eliminazione dei periti estimatori (tra cui i periti assicurativi per la stima dei danni da circolazione stradale) dall'elenco tenuto presso le camere di commercio, deputate ex art. 14, comma 3 cit., a designare un rappresentante della categoria in caso di loro richiesta di iscrizione all'albo ctu. Difatti, **i periti assicurativi rientrano espressamente nella Categoria XX – subcategorie 1) e 2) lett. a), b), c) di cui al D. M. 29 dicembre 1979** (G. U. n. 24 del 25.1.1980; prima ancora D. M. 4 gennaio 1954, G. U. n. 17 del 22.1.1954; successivamente modificato e integrato). Secondo l'art. 2, comma 3, dello stesso decreto ministeriale, **“i periti ed esperti esplicano funzioni di carattere prevalentemente pratico con esclusione di quelle attività professionali per le quali sussistono albi regolati da apposite disposizioni”**<sup>1</sup>.

Orbene, fino alla istituzione e messa in funzione del rnpa, i comitati per la tenuta degli albi ctu presso tutti i tribunali d'Italia, di fronte all'istanza di iscrizione di un perito “estimatore” per danni da rca

<sup>1</sup> Ai fini dell'inserimento nell'elenco camerale, l'art. 5 del D. M. del '79 prevede la presentazione di una domanda in bollo corredata da una serie di documenti attestanti i requisiti indicati nelle successive lettere da a) ad e). Solo al comma 4, si prevede che “L'aspirante deve esibire, altresì, tutti gli altri titoli e documenti validi a comprovare la propria idoneità all'esercizio di perito o di esperto nelle categorie e sub categorie per le quali richiede l'iscrizione”.

(poi perito assicurativo ex l. 166/92), non iscritto in altro albo o collegio professionale, ma solo nell'elenco della camera di commercio, chiedevano a quest'ultima di indicare un loro esponente per consentire la deliberazione sulla predetta istanza previa integrazione del comitato. Si badi, **l'iscrizione nell'elenco della camera di commercio non era abilitante, ma aveva solo una funzione di pubblicità conoscitiva. E la camera di commercio non era certo ente rappresentativo delle categorie iscritte, ma solo responsabile della tenuta dell'elenco**<sup>2</sup>.

Con **Circolare ministeriale n. 410745 dell'aprile 1997**, la Direzione Generale per il Commercio Interno presso il Ministero dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato diramava alle Camere di Commercio di tutta Italia il seguente comunicato con conseguente disposizione: **“Oggetto – ruolo periti ed esperti. Applicazione legge 17 febbraio 1992 n. 166**. Come è noto dal gennaio 1996 è divenuto operativo il nuovo ruolo previsto dalla legge indicata in oggetto per i periti assicurativi «per l'accertamento e la stima dei danni ai veicoli a motore ed ai natanti soggetti alla disciplina della legge 990/69, derivanti dalla circolazione, dal furto e dall'incendio degli stessi». Nella considerazione che l'elenco-tipo delle categorie e sub-categorie dei periti ed esperti, di cui al D. M. 29 dicembre 1979, alla categoria XX PREVIDENZA E CREDITO, prevede le sub-categorie TECNICA ASSICURATIVA e LIQUIDAZIONE DANNI, **si rappresenta agli enti in indirizzo la necessità di procedere alla cancellazione dal ruolo dei periti e degli esperti di tutti coloro che risultino iscritti in dette sub-categorie per i settori attualmente regolati dalla nuova disciplina**. Si precisa, altresì, che le sub-categorie TECNICA ASSICURATIVA e LIQUIDAZIONE DANNI mantengono la loro vigenza per i rami non assoggettati alla legge n. 166/92. f.to il Direttore generale<sup>3</sup>.

In conseguenza di detto provvedimento, dunque, tutti i periti assicurativi iscritti al rnpa vennero automaticamente cancellati dall'elenco presso le camere di commercio. Non vi era più la necessità per gli iscritti al rnpa di conservare quella iscrizione. Si ricorda nuovamente che fino ad allora l'unico modo per conseguire l'accesso all'albo ctu era la previa iscrizione all'elenco camerale. Su tutti i siti ufficiali dei tribunali d'Italia si può constatare l'attualità di detta circostanza laddove si rinviene che, per i professionisti non iscritti in albi o collegi, è necessario esibire l'attestato di iscrizione all'elenco esperti della competente camera di commercio. All'indomani dell'intervento ministeriale, che cercava di creare un coordinamento tra norme, elenchi e professioni, la situazione era perciò la seguente: i periti assicurativi potevano essere iscritti solo nel rnpa, previo esame di idoneità prescritto nella normativa speciale<sup>4</sup>. Il rnpa era tenuto all'epoca dall'Isvap. Il quale, quindi, subentrava, alle camere di commercio anche nella vigilanza su tali periti. Di fronte a detta significativa novità, le situazioni che potevano presentarsi al comitato per la tenuta dell'albo ctu presso ogni tribunale erano le seguenti. O il perito estimatore-assicurativo richiedente, non iscritto al rnpa e ormai cancellato dall'elenco camerale, era già iscritto ad un ordine o collegio professionale (in quanto anche perito industriale, ingegnere ecc.), ed in tal caso il comitato richiedeva l'esponente ex art. 14, comma 1, all'ordine o collegio di riferimento; oppure il

2 Ad essa spettavano (e ancora spettano per le altre categorie di esperti sopravvissute) il potere di iscrivere e cancellare gli esperti; vigilare sull'elenco ed aggiornarlo; vagliare la presenza e persistenza dei requisiti tecnici necessari per l'iscrizione; irrogare sanzioni disciplinari.

3 Il contenuto della circolare ministeriale n. 410745 del 1997 è poi stato confermato da ulteriori interventi ministeriali ugualmente trascurati sia dal Tar che dai soggetti ricorrenti: 1) **circolare Ministero dell'Industria Commercio ed Artigianato dell'agosto 1997 prot. n. 1086262**, indirizzata alla Camera di Commercio di Trento, che richiedeva chiarimenti; ivi richiamando la precedente circolare 410745, si conferma la eliminazione dall'elenco camerale degli esperti estimatori; 2) **circolare Ministero della Giustizia, indirizzata a tutti i Presidenti di Corte d'Appello e Procuratori generali presso le stesse**, nella quale si scriveva testualmente quanto segue: “Si evidenzia al riguardo l'opportunità di segnalare a tutti gli uffici giudiziari il rispetto, nell'attività di nomina degli esperti in materia di infortunistica stradale, della legge n. 166 del 1992 che ha istituito il ruolo nazionale dei periti assicurativi”.

4 Tale prova di idoneità, sicuramente non abilitante rispetto all'esame di Stato, è però certamente più penetrante rispetto alla mera presentazione di titoli e documenti comprovanti la idoneità tecnica secondo quanto richiesto per l'iscrizione all'elenco camerale (v. supra nota 2). Si vedano inoltre gli artt. 156 – 160 del D. Lgs. 209/2005. Gli artt. 5 e ss del Regolamento Isvap n. 11 del 3.01.2008 descrivono il tirocinio biennale dell'aspirante perito; gli artt. 9 e ss le materie d'esame, scritto ed orale. Sul punto meglio *infra*.

perito assicurativo richiedente, non diversamente abilitato né iscritto ad altro ordine o collegio, era iscritto solo al rnpa. In tal caso, a chi si sarebbe rivolto il comitato ex art. 14, comma 1, per la scelta del rappresentante di categoria? Non potendo più chiedere alla camera di commercio territorialmente competente, poteva rivolgersi (come di fatto si è rivolto il Tribunale di Cassino), visto quanto detto e per coerenza logica oltre che normativa, all'Isvap, che la legge stessa aveva designato quale organismo deputato alla tenuta del ruolo oltre che alla vigilanza. La diversa natura dell'ente (Isvap) rispetto all'ordine o collegio professionale non poteva nel caso di specie costituire un limite: o si seguiva la scelta suggerita dal legislatore e ampiamente suffragata dagli interventi integrativi ed interpretativi ministeriali o la (neo)categoria del periti assicurativi iscritti (solo) al rnpa sarebbe di fatto stata esclusa dall'accesso all'albo ctu (per un mero motivo formale, a prescindere dalle altre problematiche), con evidente disparità di trattamento rispetto ai professionisti appartenenti alle categorie protette, ma anche a tutti gli altri professionisti non protetti facenti parte degli elenchi camerali. Non poteva, insomma, la nuova legge 166/92 nell'introdurre una riserva professionale limitare poi i segmenti di attività praticabili.

Si ripete, la camera di commercio che si occupa della tenuta dell'elenco, ugualmente non costituisce ente rappresentativo di tutti i periti ed esperti iscritti nell'elenco stesso. Nè controlla la idoneità professionale degli aspiranti, richiedendo per l'iscrizione solamente dei documenti e delle attestazioni professionali ("altri titoli e documenti validi a comprovare la propria idoneità all'esercizio di perito o di esperto", cit.). Eppure essa continua tuttora a designare suoi esponenti per consentire a qualsivoglia esperto non iscritto ad albo o collegio di accedere all'albo ctu presso tutti tribunali d'Italia. E tale legittimazione, prevista in una disposizione di attuazione (art. 14), è confermata poi da un decreto ministeriale. La differenza con l'ente che vigila *attualmente* sui periti assicurativi è che esso è previsto esclusivamente nella normativa speciale (l. 166/92 e succ. mod.), di rango primario si badi, benchè non contemplato nella disposizione di attuazione. Ma è ovvio che all'epoca dell'entrata in vigore non si potevano prevedere tutte le possibili evoluzioni dei percorsi professionali esistenti né i possibili interventi normativi di differente rango. Con il tempo, infatti, la realtà socio-economica si è arricchita di figure professionali nuove non sempre protette nel senso proprio del termine.

Preso atto che bisogna tener conto dell'evoluzione del quadro normativo di riferimento, della necessità di non creare una ingiusta discriminazione tra professioni e professioni, del fatto che l'interpretazione coerente e logica delle disposizioni di attuazione al cpc e delle circolari ministeriali doveva suggerire una possibile via d'uscita di fronte ad un vuoto o una lacuna che rischiava di pregiudicare i professionisti istanti, la decisione del Tribunale di Cassino, confermata in sede di reclamo dalla Corte d'Appello, non era poi così censurabile, a nostro sommo avviso. La soluzione adottata dai due collegi è stata per logica consequenzialità, chiedere all'Isvap, non più alla camera di commercio, l'esponente necessario per integrare il comitato.

Pur rimanendo, per ora, al mero profilo formale della vicenda, non si può non tener conto che l'art. 14 d. a. cpc contempla questa differenza ed indirizza verso questa soluzione: se si tratta di professionisti appartenenti al genere delle professioni protette, ci si rivolge all'ordine o collegio, per i quali valgono tutte le regole e i principi di rappresentatività ben noti; se si tratta di professionisti che, come specificato nella normativa di riferimento, svolgono attività prettamente tecnica, con preclusione di esercizio di attività riservate a professioni protette, ci si rivolge alle camere di commercio **o ai soggetti che, per legge, tengono ruoli e/o elenchi alternativi**; in questo caso si prescinde a priori da tutti i criteri di rappresentatività e simili valevoli per ordini e collegi.

Si ritiene di poter suffragare la tesi qui sostenuta e l'interpretazione che la sorregge (motivata sulla *ratio* della norma esistente) adducendo l'analogia vicenda che ha interessato un caso tanto simile quanto ugualmente eclatante di esclusione dagli albi ctu di un'altra categoria professionale originariamente non protetta nel senso proprio del termine. Ci riferiamo al caso dei **revisori contabili iscritti nel registro di cui al D. Lgs 88/92 previo esame di idoneità di cui all'art. 3 dello stesso.**

Anche per i revisori contabili, all'indomani dell'entrata in vigore della citata normativa, esclusa la natura abilitante dell'esame, si riteneva che essi non fossero organizzati in una associazione ordinistica (in quanto esclusi dall'albo dei dottori commercialisti) e, pertanto, gli stessi non potevano accedere all'albo ctu se non muniti di altra abilitazione e iscrizione ad un vero e proprio ordine o collegio (quello dei ragionieri abilitati e dottori commercialisti). La prima pronuncia che si rinviene in merito è la celeberrima decisione della Corte d'Appello di Genova (Decreto 22 aprile 1996 - Pres. Maiorano - Est. Cellesi - Ric. Gattorno), commentata autorevolmente da Vincenzo Salafia in *Le società*, n. 10/1996. Sebbene la sentenza in questione affronti il merito dell'iscrizione di soggetti non abilitati né organizzati in ordini o collegi, punto sul quale torneremo nel prosieguo della nostra esposizione, vi è da dire che essa contiene uno spunto assai significativo anche sull'aspetto formale attinente l'organo legittimato a pronunciarsi sull'istanza di iscrizione. A presentare reclamo contro il provvedimento di diniego dell'iscrizione all'albo ctu era un revisore contabile iscritto solo nel registro dei revisori.

Il comitato che aveva adottato il provvedimento si era riunito senza la presenza dell'esponente di categoria dell'iscritto, appunto perchè una categoria professionale con relativo albo o ordine non esisteva. Scrive in proposito la Corte d'Appello genovese, prima di entrare nel merito della vicenda: "Il reclamato provvedimento non è, a rigore, ascrivibile al comitato previsto dall'art. 14, primo comma, disp. att. codice procedura civile, per la formazione dell'albo dei consulenti tecnici, ancorché, nella lettera di comunicazione inviata in data 8 marzo 1996 all'interessato, lo stesso provvedimento figurò adottato da un "Comitato per la nomina dei consulenti tecnici.

**Nel caso, infatti, il comitato previsto dall'art. 14, primo comma, disp. att. codice procedura civile – il quale deve essere composto dal presidente del tribunale, dal procuratore della Repubblica e da un professionista rappresentante della categoria professionale di appartenenza del richiedente - non è stato costituito non essendo stato il Rag. Gattorno riconosciuto appartenente ad un ordine professionale.**

Nondimeno anche se il reclamo proponibile in base all'art. 15, ultimo comma, disp. att. codice procedura civile, risulta, nella lettera della norma, ammesso solo contro i provvedimenti adottati dal predetto comitato, il reclamo proposto dal rag. Gattorno è da ritenere ammissibile. In conformità infatti alla intenzione del legislatore la reclamabilità prevista dall'art. 15, ultimo comma, è da considerare ragionevolmente riferibile anche **a quei provvedimenti** - come per l'appunto, quello impugnato dal rag. Gattorno - **di rigetto di domande di iscrizione nell'albo dei consulenti tecnici adottati non dall'apposito comitato ma solo dal Presidente del Tribunale nella impossibilità di composizione dello stesso comitato per mancata appartenenza del richiedente ad un ordine professionale.**

E' infatti da ritenere, ricorrendo evidentemente una medesima esigenza di tutela, che il legislatore abbia configurato il reclamo previsto dall'art. 15, ultimo comma, come un rimedio generale per far valere, in sede di riesame, errori, vizi od anche la semplice ingiustizia di ogni provvedimento che si concreti comunque in un rigetto della domanda diretta ad ottenere la iscrizione nell'albo dei consulenti tecnici".

La decisione della Corte genovese sembra essere davvero illuminante sul punto. Essa poi rigettava il reclamo perché nel merito riteneva di dover escludere la professione dei revisori contabili da quelle fornite dei requisiti necessari per conseguire l'iscrizione all'albo ctu. Non essendovi nel caso di specie il rappresentante della categoria cui apparteneva il richiedente, il comitato ex art. 15, comma 1, non si era formato e il provvedimento (in questo caso, di diniego) era stato adottato solo dal Presidente del Tribunale, responsabile della tenuta dell'albo<sup>5</sup>. Ha adottato, cioè, una seconda e possibile via d'uscita alternativa rispetto a quella invece seguita dal Tribunale di Cassino che qui ci occupa.

Tornando al nostro caso, dunque, e tirando le fila di questa prima parte, il Tribunale di Cassino, visto il tessuto normativo vigente in materia di periti assicurativi al momento della richiesta di iscrizione, ha ritenuto di sopperire alla mancanza dell'esponente della camera di commercio, per logica consequenzialità, con un rappresentante dell'Isvap. Detta soluzione, senza nessuna disamina dell'evoluzione normativa anche di rango secondario intervenuta, è stata ritenuta non legittima dal Tar investito<sup>6</sup>. Escludendo detta soluzione, rimaneva per il Tribunale di Cassino di optare per l'altra, quella seguita nel caso genovese del '96 del revisore dei conti: **non formare il comitato e lasciar decidere solo al Presidente del tribunale (soluzione ritenuta legittima dalla Corte d'Appello di Genova e non impugnata amministrativamente).**

Orbene, alla luce di tutto quanto detto, visto il giudicato formatosi sulla decisione del Tar Lazio, considerato che la stessa si è pronunciata sull'unico motivo ritenuto assorbente ossia quello di natura procedurale relativo alla regolare composizione dell'organo legittimato a decidere sulle istanze di iscrizione, si ritiene che, pur essendo preclusi altri strumenti di impugnazione, il potere di proporre l'istanza di iscrizione dei soccombenti sia rimasto intatto e che la stessa possa essere reiterata allo stesso organo competente<sup>7</sup>, ossia al Presidente del Tribunale di Cassino in base a due ordini di motivi:

a) la composizione del comitato ex art. 14, comma 1, d.a. cpc, va integrata con l'esponente dell'organo di tenuta del rnpa, oggi Consap, giusta successione normativa ad opera della legge 166/92 e poi D. Lgs. 209/2005 nonché circolari ministeriali sopra citate;

b) in caso di impossibilità di composizione del predetto comitato, la decisione sulla istanza di iscrizione può essere adottata dal solo Presidente del tribunale, affidatario dell'albo e responsabile della tenuta dello stesso.

Tutto ciò al fine di evitare di lasciare periti istanti e tribunali investiti senza una via d'uscita fintanto che legislatore o ministero non si riattiveranno per colmare la frattura creatasi tra norme regolatrici del rnpa e norme sull'albo ctu.

---

5 Scrive in proposito Salafia nel suo commento: "Il ragionamento che la corte pone a fondamento della conclusione negativa rispetto al reclamo avanzato dall'interessato, compreso quello con cui viene stimata positivamente l'ammissibilità del reclamo avverso **un provvedimento anomalo quale quello di rigetto della domanda pronunciato dal presidente del tribunale, quale soggetto affidatario dell'albo dei consulenti**, può condividersi. **E' certo infatti che nella specie, non appartenendo l'interessato ad alcuna categoria o ordine professionale, il presidente del tribunale non poté costituire il comitato previsto dall'art. 14, disp. att. codice procedura civile**".

6 Si riporta ancora una volta l'esempio dei revisori legali a confronto: sul sito dell'Istituto Nazionale Revisori Legali, appare sulla Home Page, la seguente comunicazione: "N E W S 07-2015 - Revisore Inrl, nel comitato per la nomina dei Ctù del tribunale di Bologna - Importante comunicazione del tribunale di Bologna che nei giorni scorsi ha inviato formale richiesta per la partecipazione di un rappresentante dell'Istituto Nazionale Revisori Legali presso il Comitato per la nomina dei Ctù, Albo dei Consulenti tecnici e periti penali al Tribunale di Bologna, grazie anche all'intervento del tesoriere dell'INRL, Gianpaolo Pistocchi. L'incarico di rappresentanza è stato affidato a Grazia Angela Aloisi, Revisore Legale iscritto all'INRL" ([www.revisori.it](http://www.revisori.it)).

7 "Il principio di buon andamento ex art. 97 Cost. impegna la P.A. a conformare gli atti amministrativi il più possibile rispondenti ai fini da conseguire, autorizzando quindi anche il riesame degli atti adottati, ove ciò sia reso opportuno da circostanze sopravvenute ovvero da un diverso apprezzamento della situazione preesistente" (T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 24.10.2007, n.1077; Cons. Stato, V, n. 508/1999; n. 1263/96; VI, 29.3.1996, n. 518; 30.4.1994, n. 652).

## **Parte seconda: dell'illegittimità del provvedimento del Tribunale di Cassino del 18 luglio 2017 laddove dispone la cancellazione della sezione "periti assicurativi" per eccesso di potere.**

Se sia possibile l'iscrizione all'albo ctu dei periti assicurativi iscritti solo al RNPA.

Venendo al merito della vicenda, sorprende che, sebbene il Tar Lazio non abbia statuito sul primo motivo del ricorso, riportato al n. 1 del precedente paragrafo, ritenendo che il secondo fosse assorbente, il Tribunale di Cassino, con provvedimento del 18 luglio 2017, "in virtù ed in esecuzione della sentenza n. 24994/2015 del Tar Lazio", non solo ha cancellato dall'albo ctu i periti controinteressati-soccombenti, ma **ha addirittura deliberato la cancellazione dell'intera sezione periti assicurativi – stima del danno a cose dall'albo ctu.** In questo modo, contraddicendo la sua stessa posizione confermata dalla Corte d'Appello di Roma, dando esecuzione a qualcosa su cui il tribunale amministrativo non si era pronunciato affatto.

I motivi assorbiti, sebbene si intendano rinunciati perché non impugnati, né autorizzavano una soluzione non contemplata né suggerita né precludono di fatto un riesame della vicenda da parte dello stesso organo autore del provvedimento impugnato (in questo caso la decisione di cancellazione della sezione *periti assicurativi*) tanto più se fondato su di una arbitraria interpretazione di un pensiero non espresso<sup>8</sup>.

Si ha il fondato motivo di ritenere che questa seconda decisione sia assolutamente illegittima sia perché nulla in proposito discende dalla sentenza del Tar sia perché nessuna interpretazione delle vigenti norme in materia di tenuta albi ctu può condurre ad una soluzione così drastica e discriminatoria. Se i periti assicurativi potevano essere iscritti all'albo ctu in base al solo inserimento nell'elenco camerale, a maggior ragione possono esserlo in base all'iscrizione al rnpa ad essa subentrato giusta disposizione ministeriale interpretativa della disciplina legislativa (Circolare ministeriale n. 410745 dell'aprile 1997).

I ricorrenti sostengono il contrario sulla base di una interpretazione strettamente letterale oltre che anacronistica degli artt. 13, 14 e 15 delle dis. att. cpc: a loro avviso, possono essere iscritti all'albo ctu solo ed esclusivamente gli appartenenti alle professioni protette che siano iscritti in albi o collegi di cui al D. Lgs. Lgt. 382/1944. Si ritiene di dover ribadire, anche in questa sede, l'opinione contraria sulla base almeno di un paio di argomentazioni.

Prima di tutto, cercando di individuare la *ratio* dell'art. 14 cit., senza coinvolgere le altre norme su cui pure torneremo, appare evidente che il legislatore prevede due canali di accesso all'albo ctu: a) la previa iscrizione del professionista all'ordine o collegio, dopo superamento dell'esame di Stato; b) la previa iscrizione agli elenchi periti ed esperti delle camere di commercio, dopo dimostrazione della specifica competenza pratica con esclusione di quelle attività professionali per le quali sussistono albi regolati da apposite disposizioni (D. M. '79 cit.).

Pur volendo interpretare, come fanno i periti industriali ed i periti laureati, l'art. 14 cit. in maniera restrittiva, la *ratio* della norma è chiara: sono ammessi all'albo ctu non solo i professionisti iscritti agli ordini o collegi, ma anche tutti quei professionisti "pratici", ai quali la stessa legge non richiede alcuna abilitazione, perché storicamente essi svolgono funzioni tecniche che non vanno vagliate con il tradizionale esame di Stato. E di tali professioni ve ne sono talmente tante che il solo D. M. del '79 (e sue succ. mod. e integr.) contempla ventidue categorie e numerosissime altre sub-categorie. Sono tutti

---

<sup>8</sup> "Il potere di autotutela decisoria in capo all'Amministrazione non ha come unica finalità il mero ripristino della legalità, costituendo lo stesso una potestà discrezionale che deve contemplare la verifica di determinate condizioni, previste dall'ordinamento e concernenti l'opportunità di correggere l'azione amministrativa svoltasi illegittimamente" (T.A.R. Campania Napoli Sez. II, 27-10-2017, n. 5040)

professionisti che, per essere iscritti in camera di commercio devono dimostrare con documenti e titoli di avere comprovata esperienza nel settore.

Anche di questi professionisti il giudice si avvale come suoi ausiliari. Quindi, non si comprendono la logica e la coerenza interpretativa (letterale, analogica e sistemica) impiegate nell'affermare che i periti assicurativi iscritti al rnpa non possono più entrare a far parte dell'albo ctu in virtù della sola iscrizione a detto ruolo, ad essi solo riservato per legge, laddove prima dell'istituzione del ruolo essi vi potevano entrare previa iscrizione nell'elenco camerale.

Come si è già anticipato, mentre l'iscrizione all'elenco periti ed esperti della camera di commercio richiede la mera produzione di documenti e titoli, **l'iscrizione nel rnpa presuppone un esame di idoneità di non poco conto su materie teoriche e pratiche previo tirocinio biennale presso un perito abilitato** come chiaramente si evince da una lettura anche sommaria della normativa di riferimento<sup>9</sup>.

Questa argomentazione è stata seguita dalla Corte d'Appello di Roma nel suo provvedimento impugnato innanzi al Tar Lazio e ad essa si rinvia<sup>10</sup>.

Tale interpretazione appare coerente ed esaustiva, "indipendentemente da ogni più approfondita indagine, sulla natura del ruolo dei periti assicurativi, quale delineato dalla l. 166/1992 e ora dal D. Lgs. 209/2005, e sulla possibilità di equiparazione di esso agli ordini e collegi professionali in via generale previsti e disciplinati dal D. Lgs. Lgt. 382/1944, e successive modifiche", come appunto recita la citata Corte d'Appello di Roma nel suo provvedimento poi impugnato.

E partiamo proprio da qui per sostenere la non fondatezza della tesi seguita dai fautori della non suscettibilità di interpretazione analogica delle disposizioni sull'albo ctu. Essi ritengono che le norme in

---

<sup>9</sup> Tra i requisiti previsti per l'iscrizione nel rnpa, l'art. 158 del D. Lgs. 209/2005 prevede, infatti: di "aver svolto tirocinio di durata biennale presso un perito abilitato" (lett. f); di "aver superato una prova di idoneità secondo quanto previsto dal comma 3" (lett. g). Il successivo comma 3 prevede: **"Ai fini dell'iscrizione, il perito deve possedere adeguate cognizioni e capacità professionali, che sono accertate dall' Isvap (ora CONSAP) tramite una prova di idoneità, consistente in un esame su materie tecniche, giuridiche ed economiche rilevanti nell'esercizio dell'attività. L'Isvap (ora CONSAP) determina, con regolamento, i titoli di ammissione e le modalità di svolgimento della prova valutativa, provvedendo alla relativa organizzazione e gestione"**. L'art. 9 del Regolamento Isvap n. 11 del 3 gennaio 2008, commi 3 e 4, modificati con Provvedimento ISVAP n. 2820 del 19 luglio 2010, recitava come segue: **"3. La prova di idoneità consiste in un esame scritto articolato su due elaborati:** a) quesiti a risposta multipla sulle materie indicate al comma 4; b) redazione di una perizia, corredata dall'illustrazione delle valutazioni e dei principi seguiti nella redazione della stessa 4. Le materie oggetto dell'elaborato di cui alla lettera a) del comma 3 sono le seguenti: a) normativa in materia r.c. auto; elementi di diritto e tecnica delle assicurazioni; elementi di diritto della circolazione stradale e della navigazione; b) elementi di fisica; elementi di topografia; elementi di fotografia; estimo; meccanica; veicoli a motore e natanti". Una prova davvero articolata finalizzata ad accertare in maniera davvero significativa le competenze tecniche degli aspiranti; di gran lunga un sistema di valutazione dell'esperienza di base più attendibile rispetto al mero controllo effettuato dalle camere di commercio per l'accesso all'elenco periti ed estimatori; ma del resto l'iscrizione camerale è funzionale ad una mera pubblicità conoscitiva mentre l'iscrizione al rnpa all'esercizio di una professione riservata (seppur non protetta). L'art. 9 cit., nel suo testo anteriore alla riforma del 2010, prevedeva che l'esame di idoneità consistesse in una prova scritta ed una orale; con il Reg. Isvap 2010 si è arrivati al testo citato con due prove scritte. Si ricorda che il D.L. n. 95 del 6 luglio 2012 - convertito dalla Legge n.135 del 7 agosto 2012 - ha trasferito la tenuta del Ruolo Periti Assicurativi a Consap alla data di subentro dell'Ivass nelle funzioni precedentemente attribuite a Isvap. I regolamenti di cui poc'anzi sulla prova di idoneità nonché quello sul procedimento disciplinare a carico dei periti sono stati trasfusi rispettivamente nei regolamenti Consap n. 1 e 2 del 23 ottobre 2015.

<sup>10</sup> "Passando ai motivi di merito del gravame, da esaminare congiuntamente stante la loro stretta connessione, rileva il Comitato che, **indipendentemente da ogni più approfondita indagine, sulla natura del ruolo dei periti assicurativi, quale delineato dalla l. 166/1992 e ora dal D. Lgs. 209/2005, e sulla possibilità di equiparazione di esso agli ordini e collegi professionali in via generale previsti e disciplinati dal D. Lgs. Lgt. 382/1944, e successive modifiche**, emerge con assoluta chiarezza dal testo vigente dell'art. 14, terzo comma, disp. att. cpc, la possibilità della iscrizione all'Albo dei ctu anche dei periti estimatori, prevedendosi che in presenza di istanze di tali soggetti è chiamato a far parte del Comitato per la formazione dell'albo (in luogo di un professionista designato dal consiglio dell'ordine o del collegio della categoria cui appartiene il richiedente) un rappresentante designato "dalla Camera di commercio, industria e agricoltura". Quanto sopra dimostra che il codice di rito prevede la possibilità di ammissione all'Albo del CtU anche di soggetti non iscritti in veri e propri ordini o collegi professionali, quali sono appunto i periti estimatori, e va, poi, certamente escluso che tali periti per ottenere l'iscrizione debbano comunque appartenere ad un ordine o collegio professionale, posto che in tal caso, potendo sempre operare il criterio di composizione dell'organo di cui al primo comma dello stesso art. 14, risulterebbe del tutto inapplicabile e superflua la previsione della (alternativa ed eventuale) partecipazione al Comitato del rappresentante designato dalla Camera di Commercio. Alla luce delle formulate considerazioni si appalesa, dunque, non corretta né conforme a legge la tesi interpretativa del reclamante, su cui è essenzialmente fondato il proposto gravame, secondo cui l'iscrizione all'Albo dei CtU sarebbe consentita, giusta il disposto degli artt. 13 e segg. disp. att. cpc, esclusivamente agli appartenenti alle categorie professionali di cui al già citato D. Lgs. Lgt. 382/1944".



questione si riferiscano solo alle professioni protette perciò solo a professionisti iscritti ad ordini e collegi deve essere consentito l'accesso perché solo in virtù del superamento dell'esame di Stato vi è garanzia di serietà circa il possesso delle competenze.

In realtà, prima di tutto, si è già visto che un'interpretazione analogica dell'art. 14 cit. non è affatto preclusa: seppure si volesse escludere l'analogia nel senso di non ritenere possibile equiparare elenchi e ruoli agli albi cui si accede previo esame di Stato, e quindi pur volendo escludere i periti assicurativi dalle sei categorie di cui all'art. 13 d.a. cpc, si è già visto che del tutto possibile e conforme al sistema è l'interpretazione analogica del comma 3 dell'art. 14 e quindi sulla base della *ratio* ricavabile dall'intero articolo, è possibile trattare gli iscritti ad elenchi e ruoli previsti in leggi speciali alla stregua degli iscritti negli elenchi camerali, essendone identico il presupposto (non necessarietà dell'esame di Stato, essendo sufficiente l'idoneità).

Rimanendo così ancorati al testo letterale della norma, la *ratio* che se ne ricava consente quest'apertura coerente con i criteri interpretativi e indica una via d'uscita verso una soluzione costituzionalmente legittima. Sebbene non se ne condivida l'assunto interpretativo, ci piace riportare qui la conclusione alla quale arriva Vincenzo Salafia nella nota a sent. Corte d'Appello di Genova del 1996 nello scritto già citato e relativo all'analogo caso dei revisori contabili:

“[...] Mi pongo però il quesito se sia giusto escludere i revisori contabili dall'iscrizione nell'albo dei consulenti tecnici del giudice per la categoria commerciale. Alla domanda si dovrebbe dare, a mio parere, risposta negativa per ragioni morali, dato che non appare giusto escludere persone che hanno certamente una competenza tecnica accertata con metodo non meno rigoroso di quello previsto per l'iscrizione negli albi professionali dei dottori commercialisti (cfr. art. 5, D.Lgs. n. 88/1992). [...] In presenza di un trattamento differenziato e non giustificato rispetto ai revisori contabili in confronto con i professionisti contabili iscritti nei rispettivi albi, l'unica strada da percorrere per eliminare la rilevata discriminazione sarebbe quella di sollevare una questione di costituzionalità degli articoli sopra citati delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile in relazione all'art. 3 della Costituzione [...].

Senza un intervento della Corte costituzionale le norme vigenti, come dimostra l'esauriente motivazione del provvedimento commentato, non consentono di superare le difficoltà sopra esposte, a meno che non intervenga frattanto un provvedimento legislativo che colmi la lacuna”<sup>11</sup>.

Dopo pochi anni da questo scritto, la giurisprudenza delle corti chiamate a decidere sulle iscrizioni dei revisori contabili cambiava orientamento. E ciò prima delle riforme che poi hanno interessato detta professione.

“In particolare, è stato riconosciuto che la rigorosa selezione per titoli ed esami prevista dal D. Lgs. 88/1992 per l'iscrizione al Registro dei Revisori Contabili costituisce «*garanzia di professionalità e competenza particolarmente specializzata, di prezioso ausilio, quindi al giudice nell'esercizio della funzione giurisdizionale*» ( così Corte d'Appello di Campobasso – Comitato ex art. 5 Disp. Att. Cpc del 19 maggio 1998, in senso conforme: Corte d'Appello di Firenze - Comitato ex art. 5 Disp. Att. Cpc del 10 novembre 2003, Corte d'Appello di Bari - Comitato ex art. 5 Disp. Att. Cpc del 28 gennaio 1999, Corte d'Appello di Brescia, Comitato ex art. 5 Disp. Att. Cpc dell'11 febbraio 1998 e Corte d'Appello di Bologna - Comitato ex art. 5 Disp. Att. Cpc del 17 luglio 1998). Su questa base, è stata disposta l'iscrizione all'Albo dei consulenti tecnici presso il Tribunale anche agli iscritti al Registro dei Revisori Contabili” ([www.revisori.it](http://www.revisori.it), parere del novembre 2005).

---

<sup>11</sup> Vincenzo Salafia in *Le società*, n. 10/1996, cit.

L'orientamento citato ci dà forza nel sostenere che se è vero che il legislatore ha richiesto l'iscrizione all'ordine o collegio (per le professioni protette) per poter accedere all'albo ctu, quest'ultima da sola non basta. Infatti, possono ottenere l'iscrizione quei professionisti iscritti all'ordine o collegio che siano però "forniti di **speciale competenza tecnica** in una determinata materia" (art. 15 d.a. cpc); per comprovare ciò, essi dovranno, in aggiunta all'abilitazione, fornire "i titoli e i documenti che l'aspirante crede di esibire per dimostrare la sua **speciale capacità tecnica**" (art. 16 d.a. cpc). Ciò è tanto più vero se si considera che gli artt. 61, comma 2, cpc e 22, comma 1 d.a. cpc, consentono al giudice di scegliere il suo ausiliario tecnico "**normalmente**" tra gli iscritti nell'albo del tribunale, potendo addirittura rivolgersi ad un professionista non iscritto in alcun albo ctu, sebbene fornendo adeguata motivazione. Ciò che connota il rapporto tra il giudice ed il suo ausiliario è il rapporto fiduciario basato sulle competenze e sulla esperienza. E, in questo, il giudice non si fa certo guidare semplicemente dal mero fatto formale del superamento dell'esame di Stato. Quindi, seguendo le orme delle corti poco sopra citate, vista la normativa di riferimento relativa all'esame dei periti assicurativi, si può concludere dicendo che la prova di idoneità cui essi sono sottoposti dopo tirocinio biennale, così come riformata con intervento del 2010, è sicuramente funzionale ad accertare l'esistenza di competenza e professionalità richieste per poter assicurare al giudice un valido ausilio nelle sue necessità tecniche. Questo è il parametro di riferimento che le corti devono e dovranno adottare per dirimere l'annosa e ormai sterile *querelle* fomentata da periti industriali e periti laureati che, non accettando le inevitabili evoluzioni e commistioni intervenute in tutti gli ambiti professionali, continuano a piegare le norme ad interpretazioni miopi e sicuramente poco costituzionalmente orientate<sup>12</sup>.

Ugualmente, facendo nostro il timore dell'autorevole giurista poco sopra citato, ci si chiede: se i tribunali d'Italia dovessero allinearsi al Tribunale di Cassino, ritenendo erroneamente di dover dare esecuzione alla sentenza del Tar Lazio che qui si censura, e così facendo ordinare la cancellazione della sezione periti assicurativi dagli albi ctu o non accogliere più istanze di iscrizione provenienti dai periti assicurativi iscritti al rnpa, non verrà forse a crearsi una illegittima disparità di trattamento rispetto a tale categoria professionale, meritevole di una riserva di legge, depositaria di competenze non dissimili da quelle dei periti industriali e periti laureati, con ovvia violazione dei principi costituzionali? Se è vero che, per volontà del legislatore, i periti assicurativi sono deputati alla stima dei danni da circolazione stradale, non è del tutto ingiustificato sottrarre loro una porzione di attività **laddove in nessun conto si sta tenendo l'orientamento sostenuto sull'avverso fronte di escludere dalle perizie estimative i periti industriali e ingegneri iscritti all'albo ctu se non previamente iscritti al rnpa**<sup>13</sup>? E' davvero necessario sollevare la questione di legittimità costituzionale per uscire dall'*empasse* o rientra nei poteri dei giudici risolvere il conflitto in conformità a Costituzione alla luce di tutte le norme richiamate, dei principi generali e della giurisprudenza vivente?

12 Sulla necessità di interpretazioni costituzionalmente orientate, si vedano le direttive della Corte Costituzionale in Quaderno Studi della Corte Costituzionale "L'interpretazione *secundum constitutionem* tra Corte Costituzionale e giudici comuni. Brevi note sul tema. Seminario del 6 novembre 2009 "Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguate" Roma, Palazzo della Consulta, in [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/Interpretazione\\_quaderno\\_stu.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Interpretazione_quaderno_stu.pdf).

13 Ci si chiede, infatti, se tutti i tribunali d'Italia rispettino altrettanto rigorosamente la riserva, perché tale essa è sebbene in favore di una professione non ordinistica, prevista in favore dei periti assicurativi dall'art. 156 D. Lgs. 209/2005, escludendo dagli incarichi per ctu meramente estimative di danni da circolazione stradale periti industriali e ingegneri non iscritti al rnpa, i quali, pare, diano un'interpretazione non restrittiva dell'art 156 ed estensiva delle norme regolatrici delle loro rispettive professioni che non prevedono espressamente una competenza estimativa in materia di rca. Insomma, loro, i periti industriali e gli ingegneri, possono accettare qualsiasi incarico, interpretando come meglio credono norme e riserve; i periti assicurativi, invece, sono costantemente nel mirino. Non è questa certo la sede per approfondire tale problematica già altre volte trattata e sulla quale non sono mancate diatribe in punta di penna, ma almeno si invita ad una attenta riflessione. Si riporta il testo dell'art. 156, comma 1: "L'attività professionale di perito assicurativo per l'accertamento e la stima dei danni alle cose derivanti dalla circolazione, dal furto e dall'incendio dei veicoli a motore e dei natanti soggetti alla disciplina del presente titolo non può essere esercitata da chi non sia iscritto nel ruolo di cui all'articolo 157".

Vogliamo concludere ricordando alcune, anche se poche, sentenze di Cassazione relative alla natura delle norme sulla tenuta degli albi ctu: “le norme che disciplinano la scelta del consulente tecnico di ufficio hanno carattere ordinatorio e finalità soltanto direttive, restando affidata all’apprezzamento discrezionale del giudice la nomina di tale ausiliario anche con riferimento alla categoria di appartenenza e alla specifica qualificazione; pertanto, l’inosservanza delle norme predette non produce nullità del processo” (Cass. Civ. Sez. Lav. 18 marzo 1987 n. 2751); “il conferimento d’ufficio dell’incarico di consulente tecnico ad un professionista non iscritto negli appositi albi dei periti, tenuti a norma degli artt. 13 ss d.a. cpc, non spiega di per sé effetti invalidanti, dato che l’art. 61, 2° comma cpc, nel disporre che la scelta del consulente va fatta normalmente fra le persone iscritte nei suddetti albi, non esclude il potere discrezionale del giudice di avvalersi dell’ausilio di soggetti diversi” (Cass. civ. 2.10.1984 n. 4884). “Pertanto, il conferimento di ufficio dell’incarico ad un consulente non iscritto negli albi speciali dei periti non può comportare ragione di nullità della eseguita consulenza” (Cass. 4884/1984 cit.).

Bergamo, 16 aprile 2018

avv. Annunziata Candida Fusco