

# LEGISLAZIONE ED ATTUALITA'

## **La trascrizione del decreto d'esproprio (o dell'atto equivalente) nel nuovo T.U. espropri e gli effetti sui diritti dei terzi**

*Antonino Cimellaro\**

*La presente tematica costituisce aspetto del controverso problema concernente il momento in cui possono dirsi prodotti gli effetti di un decreto d'esproprio nel nuovo regime espropriativo inaugurato dal D.P.R. 327/2001 e s.m.i. (nuovo T.U. espropri) che, sul punto, ha introdotto - rispetto al precedente regime normativo - talune particolarità che meritano di essere rilevate.*

**\*\* \*\*\* \*\***

*In via generale*

Come è noto, secondo la tradizionale configurazione dell'istituto, dall'emissione del decreto d'esproprio discende il trasferimento della proprietà del bene o del diritto in capo al soggetto espropriante che la acquisisce, secondo costante giurisprudenza (cfr. oltre a quella più avanti citata, anche Cass., I, 30 agosto 2007 n. 18314; Cass., I, 25 maggio 2006, n. 12408) a titolo originario, ovvero, nel senso che detto trasferimento prescinde ed è indipendente da ogni rapporto con la precedente situazione proprietaria. Tale modo di acquisto della proprietà si differenzia - come noto - da quello c.d. a titolo derivativo in cui, cioè l'acquisto dipende dalla sussistenza, con tutto quello che ne consegue, del diritto in capo al dante causa (precedente proprietario).

---

(\*) Avvocato cassazionista consulente in espropriazione per pubblica utilità e procedure autorizzatorie.

Come si avrà modo di dire, il carattere originario dell'acquisto vale per ogni procedura ablatoria (anche illegittima) ma così anche quando, in luogo del decreto d'esproprio, si definisce l'accordo di cessione volontaria, erroneamente ritenuto negozio privatistico ma inquadrabile, invero, in ambito pubblicistico.

A tale riguardo, si registra un costante orientamento giurisprudenziale con il quale si afferma che: "... *l'accordo raggiunto con l'espropriante ha la funzione d'interrompere la procedura espropriativa e di produrre gli stessi effetti del decreto di espropriazione, ossia di costituire in capo all'espropriante la proprietà dei beni a titolo originario*" (cfr. T.a.r. Sardegna, sez. II, 31 gennaio 2008, n. 83; Cass., sez. I, 6 agosto 2008, n. 21249; Cass., sez. I, 2 marzo 1999, n. 1730).

Ciò comporta che, a differenza di quanto avviene nel caso di acquisto della proprietà a titolo derivativo (es. una compravendita), la trascrizione dell'atto finale di una procedura espropriativa (decreto o cessione volontaria) non ha lo scopo di dirimere eventuali controversie che possono instaurarsi tra gli aventi diritto, proprio perché l'acquisto a titolo originario non può essere ostacolato in quanto tale dalle precedenti vicende giuridiche che hanno interessato il bene (o che interessano) la titolarità del bene. Ciò ovviamente non significa, tuttavia, pretermettere, come si avrà modo di dire, il diritto all'indennizzo o la possibilità, anche per i terzi, di ricorrere al giudice amministrativo per l'impugnazione degli atti amministrativi che potrebbero riverberarsi in via indiretta sulle proprie ragioni (in senso lato, indennitarie).

E' noto come, nel sistema civilistico (l'espressione piace a Cass., sez. I, 16 marzo 2006 n. 5825), la trascrizione, pur non avendo - almeno in via generale - valore costitutivo, consente a colui che a trascritto per primo di far valere la priorità del suo acquisto rispetto a colui che, pur avendo stipulato prima l'atto di trasferimento, ha trascritto con ritardo il proprio acquisto.

Tale situazione non può mai verificarsi nel caso in cui il passaggio della proprietà avvenga a seguito della definizione della procedura ablatoria (con l'emissione di un decreto d'esproprio), proprio per la rilevata particolare natura dell'acquisto, con la conseguenza che il diritto, così acquisito dal soggetto espropriante, non può mai in alcun modo essere inficiato e posto in discussione dai conflitti tra coloro che si assumono proprietari oppure dalle pretese di terzi che vantino diritti sul bene (ogni questione del genere risolvendosi, infatti, sull'indennità).

In particolare, nel regime delle espropriazioni, è opinione dominante che la trascrizione abbia la funzione di mera pubblicità cd. "notizia"<sup>(1)</sup>, in grado di rendere nota l'espropriazione a soggetti terzi (coloro che, in ipotesi, possano

---

(1) Cfr. Cass., sez. III, 4 agosto 2000, n. 10229 che fa leva al riguardo sull'"*unanime dottrina*" (che potrebbe, però, rivedere la questione alla luce del nuovo T.U. espropri).

vantare pretese sull'indennità).

Tuttavia, anche nel caso in cui venisse omessa o ritardata (potendo così determinare l'applicazione di sanzioni amministrative per l'eventuale ritardo), la trascrizione, in tale prospettiva, non inciderebbe in alcun modo sul rapporto giuridico espropriativo che resterebbe pienamente valido ed efficace. In altri termini, l'acquisto della proprietà con il legittimo decreto d'esproprio (o, ove del caso, con una legittima cessione volontaria) è sempre salvo, indipendentemente dalla trascrizione.

E così, si può, in via di prima conclusione, affermare che fino al nuovo T.U. espropri si è riconosciuto che il decreto d'esproprio produce pienamente i suoi effetti sin da quando viene adottato, comportando da un lato, l'immediato trasferimento della proprietà al soggetto espropriante e, dall'altro, rendendosi pienamente opponibile anche ai terzi "acquirenti" che avessero curato di trascrivere precedentemente alla trascrizione di esso decreto (per esempio, sarebbe inefficace nei confronti dell'espropriante una trascrizione effettuata, nel tempo intercorrente tra l'emissione del decreto d'esproprio e una ritardata trascrizione dello stesso, da chi si assume avere la qualità di erede del bene oggetto della procedura espropriativa, anch'egli però tutelato solo per via indennitaria).

Benché non di stretta attualità, appare legittimo, però, porre la questione del perché il sistema non riesca ad organizzare, con riferimento ai giudizi amministrativi, la trascrivibilità, delle domande (e delle relative sentenze) volte all'annullamento del decreto d'esproprio o alla restituzione di un'area illegittimamente occupata oppure, ancora, di annullamento del provvedimento di acquisizione in sanatoria ex art. 43 D.P.R. 327/2001. Una lettura nuova e orientata, nonchè scevra da pregiudizi, degli articoli 2643, 2645 e 2652 e 2653 del codice civile potrebbe giovare alla luce della nuova più ampia configurazione dell'espropriazione, a tutte le parti di un rapporto, in senso lato, espropriativo e anche dei loro aventi causa (2).

### *Il nuovo T.U. espropri*

Occorre chiedersi se la funzione tradizionale della trascrizione possa dirsi mutata nel passaggio dal vecchio al nuovo regime espropriativo di cui al D.P.R. 327/2001 e s.m.i. ovvero se vi sono differenze rispetto al passato. Invero, pur sembrando immutata, fino a diverso avviso, la funzione dell'istituto (dare pub-

---

(2) Non si può ignorare, certo, l'indirizzo assunto dalla Cassazione (cfr. sent. 1° febbraio 2002, n. 1289) secondo cui il ricorso giurisdizionale di annullamento del decreto non è suscettibile di trascrizione. Ma esso appare espresso in termini non assoluti e comunque sempre con riferimento al precedente regime espropriativo. Può esservi spazio per la dottrina che voglia, anche in tale ipotesi, riconsiderare la questione affermando sul punto, ove del caso, la discontinuità tra il precedente e il nuovo regime espropriativo.

blicità “notizia” al provvedimento d’esproprio non incidendo sulla sua immediata efficacia traslativa né sulla sua immediata opponibilità ai terzi a far data dalla sua emissione) si ricavano dal nuovo testo normativo, rispetto al passato, talune differenze che presentano varie implicazioni. In primo luogo, il decreto (almeno nello sviluppo fisiologico della nuova procedura e salvo le eccezioni di cui si dirà) è soggetto a due momenti in successione temporale, anche non immediata emanazione e l’esecuzione; in secondo luogo la trascrizione del decreto d’esproprio, ai sensi dell’art. 23 TU espropri, deve avvenire “*senza indugio*” presso gli uffici dei registri immobiliari, laddove la precedente normativa era molto più puntuale prescrivendo (art. 53, 2° comma, legge 2359/1865) che tale adempimento - unitamente alla voltura catastale - venisse effettuata entro quindici giorni.

Ma, allora, ai presenti fini ci si deve rapportare all’emanazione dell’atto oppure alla sua esecuzione?

Dalla lettera della legge, si ricava che il decreto di espropriazione vada trascritto subito dopo la sua emanazione, senza dover attendere - come ritengono altri interpreti - la successiva esecuzione la quale - fuori dai casi (3) in cui vi sia una immediata immissione nel possesso subito dopo la condivisione delle indennità (cfr. art. 20, comma 6, T.U.) e fuori dai casi di occupazione d’urgenza (art. 22-*bis* T.U.) - potrebbe avvenire non subito bensì, come previsto, nel termine (perentorio) di due anni dall’emanazione.

Inoltre è previsto che una volta eseguito, il decreto non richiede la trascrizione (in ipotesi già effettuata) bensì - come dice il testo di legge - l’annotazione dell’avveramento della condizione sospensiva (arg. ex art. 24, comma 5, T.U. espropri). Così la citata disposizione: “*l’autorità espropriante, in calce al decreto di esproprio, indica la data in cui è avvenuta l’immissione in possesso e trasmette copia del relativo verbale all’ufficio per i registri immobiliari, per la relativa annotazione*”.

Non inganni la circostanza che, invece, l’atto di cessione volontaria - sostitutivo del decreto di espropriazione -, con il quale il proprietario trasferisce il diritto oggetto di procedura, possa essere stipulato fino al momento dell’esecuzione del decreto di esproprio (cfr. art. 45 T.U.), essendo ciò legato alla particolarità del tipo di atto e alle diverse finalità ad esso collegate. D’altro canto, dopo l’adozione di un decreto d’esproprio (già di per sé traslativo del diritto) che bisogno vi sarebbe di effettuare la stipula di una cessione volontaria se non ai soli fini di concordare e condividere una indennità rifiutata, con la possibilità di ottenere gli incentivi di legge?

In conclusione, non sembra esservi spazio per ritenere, contrariamente a

---

(3) Se l’esecuzione del decreto è legata (art. 23, comma 1, lett. h) alla immissione nel possesso, è legittimo sostenere che ove tale immissione sia già avvenuta nei casi normativamente qui indicati, il decreto d’esproprio vada trascritto senza alcuna condizione in quanto da ritenersi “già eseguito”.

quanto deducono - invero, in modo improprio - taluni interpreti, che gli adempimenti di registrazione, trascrizione e volturazione catastale del decreto di espropriazione vadano curati dopo la sua esecuzione. Né risulta, sotto un profilo giuridico sostanziale, che non possano essere trascritti e (volturati in catasto) atti di trasferimento soggetti a condizione, (anzi, risultando il contrario cfr. Cass., sez. II, 19 agosto 2002 n. 12236; Cass., sez. I, 17 dicembre 1991 n. 13589).

La tesi qui proposta potrebbe trovare indiretto conforto in quella autorevole dottrina (P. Virga) la quale ritiene che con l'emanazione del decreto d'esproprio venga acquisita la proprietà (da trascrivere), mentre con la notifica e/o con l'esecuzione (da annotare) e cioè con l'immissione in possesso venga acquisito il possesso (ove già non acquisito ex art. 20, comma 6 oppure ex art. 22-bis) (4).

Vi è, altresì, da chiedersi se incide sull'argomento trattato la nuova configurazione che pare essere stata data dal nuovo testo unico alla notifica del decreto. Si richiama, al riguardo, il tradizionale orientamento giurisprudenziale secondo il quale il vizio della notifica del decreto (o la sua omissione) non incide sulla legittimità di esso, bensì sulla opponibilità al destinatario e sull'effettiva decorrenza dei termini processuali.

Invece, a leggere la nuova norma (art. 23, comma 1, lett. f)) il decreto è condizionato alla sua "notifica ed esecuzione". Può dirsi mutato qualcosa?

Qualche chiarimento dovrà pervenire da dottrina e giurisprudenza per sciogliere eventuali dubbi generati dall'argomentazione volta a sostenere, in ordine alla notifica, la natura di elemento costitutivo del decreto d'esproprio.

Quello che si ritiene fondatamente sostenibile sarebbe invece, come detto in precedenza, la necessità di annotare nei registri immobiliari l'avvenuta notifica di un decreto d'esproprio (per il quale si rende inutile l'esecuzione già avvenuta con l'immissione anticipata ex art. 20, comma 6 oppure a seguito di occupazione d'urgenza ex art. 22-bis) che andrebbe trascritto, con la sola condizione, in questa ultima ipotesi, che esso sia notificato come vuole la legge (art. 23, comma 1 lett. f).

Come potrebbe, a rigore, il Conservatore dei registri immobiliari trascrivere un decreto d'esproprio (per così dire, già eseguito) senza riportare anche tale sola condizione (della notifica di esso decreto)? E come potrebbe l'espropriante, una volta effettuata la notifica (solo attraverso le forme degli atti processuali civili) trascurare di chiedere e ottenere dal Conservatore l'annotazione dell'avvenuto avveramento della condizione (notifica)?

---

(4) In questi ultimi casi il decreto definitivo d'esproprio dovrebbe rendere noto al Conservatore che l'esecuzione (immissione nel possesso) sarebbe già avvenuta e la trascrizione sarebbe "piena e incondizionata" senza, ovviamente ulteriori annotazioni (con qualche dubbio, come si dirà, a proposito della notifica).

Per non restare avviluppati in un defatigante dedalo interpretativo, è da ritenersi che il legislatore nell'apporre la condizione del decreto d'esproprio ("*... che il medesimo decreto sia successivamente notificato ed eseguito ...*") abbia in realtà disegnato una unica operazione completa (notifica e esecuzione) lasciando - implicitamente - intendere che la trascrizione di un decreto (già eseguito e quindi perfezionato nell'ottica qui considerata) non meriti di essere condizionato alla sua successiva notifica (la quale verrà bensì effettuata ma ad altri fini). Si attendono lumi in proposito (5).

### *I diritti dei terzi. In particolare, l'ipoteca*

Tutto quanto precede ha indiscutibili riflessi sulle posizioni dei terzi aventi diritto sul bene oggetto di esproprio, precisandosi che tutti i riferimenti ad decreto d'esproprio sono ovviamente da intendersi estesi anche alla cessione volontaria.

Al riguardo, merita segnalare che, anche sul punto, è stato riprodotto dal legislatore l'indirizzo tradizionale che oggi viene espresso formalmente dall'art. 25 T.U. Espropri secondo cui: "*L'espropriazione del diritto di proprietà comporta l'estinzione automatica di tutti gli altri diritti, reali o personali, gravanti sul bene espropriato, salvo quelli compatibili con i fini cui l'espropriazione è preordinata*".

Ma, come nuova previsione, rispetto al chiaro e forse più coerente testo dell'art. 52 l. 2359/1865 che la collegava alla pronuncia dell'espropriazione, di decorrenza del momento abilitativo per far valere i propri diritti, è stabilito che: "*dopo la trascrizione del decreto d'esproprio, tutti i diritti relativi al bene espropriato possono essere fatti valere unicamente sull'indennità*"(6).

In sintetica ricostruzione del sistema di legge, si può rilevare che se è vero, dunque, che la procedura espropriativa viene indirizzata, sotto il profilo della procedura amministrativa, nei confronti della ditta proprietaria del bene oggetto della suddetta procedura, e se è vero che, come detto, l'acquisto del diritto avviene a titolo originario, è altresì vero che, per i terzi che siano titolari di diritti sul bene da espropriare, l'ordinamento assicura - come per il passato - comunque una tutela, sia pure indiretta, principalmente, ma non solo, di tipo indennitario (7). In termini più corretti, deve

---

(5) La questione non sembri sterilmente cavillosa, ove si pensi che sovente nel rapporto tra il concedente - solitamente pubblico - e l'affidatario - solitamente privato - delle procedure espropriative, il concedente non considera concluso l'incarico affidato (e quindi non corrisponde o rimborsa, i relativi compensi) se non riceve dall'affidatario la completa documentazione degli espropri ivi inclusa la prova delle trascrizioni effettuate.

(6) Non può tuttavia giungersi sino al punto di ritenere che, per il proprietario, anche l'opposizione alla stima sia condizionata dalla trascrizione. Ciò sarebbe comunque astrattamente teorizzabile.

parlarsi, in tali casi, più che di estinzione, di conversione (trasformazione) del diritto sul bene in diritto all'indennità. Il principio in questione, per quel che concerne l'ipoteca, è stato affermato a chiare note da Tar Lombardia, sez. II, 29 marzo 1995 n. 466 secondo cui: *“Ai sensi dell'art. 2742, ult. comma, c.c. il diritto del creditore ipotecario, una volta intervenuto l'esproprio, si trasferisce sulla relativa indennità...”*.

Occorre premettere una breve notazione sul significato da dare, in tale quadro, all'ulteriore tutela in via amministrativa di impugnazione degli atti espropriativi riconosciuta ai terzi. Invero, secondo la giurisprudenza (Cons. Stato, IV, 22 maggio 2006 n. 3025) *“... proprio la convergenza del potere pubblico e dei diritti di soggetti diversi dal proprietario in ordine alla medesima res determina quel collegamento qualificato tra potere e posizione soggettiva che costituisce il fattore legittimamente i titolari di quei diritti all'impugnazione degli atti della procedura espropriativa”*. Anche per tale via, ne conseguirebbero possibili riflessi, quindi, sulle loro pretese indennitarie.

Pertanto, quello che più appare di particolare interesse, ai presenti fini, è comprendere le implicazioni che derivano dalla circostanza che la trascrizione opera formalmente nell'attuale sistema come condizione di efficacia per far valere i propri diritti (art. 25, comma 3 e 34, comma 2 T.U. espropri).

Tale previsione rappresenta ulteriore ragione per ritenere necessaria la trascrizione (la cui mancanza potrebbe dilatare nel tempo l'esperibilità delle pretese degli aventi diritto), sin dalla emanazione del decreto e non dalla sua esecuzione senza frapporre ostacoli di natura, per così dire, *“ideologica”*.

Tutti gli operatori, a qualsiasi livello e così anche i responsabili degli uffici interessati, traggano le conseguenze dalla configurazione a titolo originario dell'acquisto per via ablativa.

Ne deriva così che una volta trascritto il decreto (o la cessione) non c'è ragione giuridica, attesa la conseguente estinzione di ogni diritto, per cui debba permanere l'indicazione, all'interno dei registri immobiliari, del nominativo del soggetto titolare di qualsiasi precedente diritto (estintosi, *recte* convertitosi, dopo il decreto, in diritto all'indennità).

Rifuggendo, nella specie, da improprie suggestioni civilistiche, si rileva come la cancellazione dai registri immobiliare dei diritti dei terzi sul bene espropriato (e così del loro nominativo) debba ritenersi *“automatica”* (come è tale l'estinzione per legge di essi diritti) e non vi sarebbe bisogno - come pure all'espropriante converrebbe fare per ragioni pratiche - di in-

---

(7) Eccezion fatta per il coltivatore ammesso ad essere unico diretto interlocutore, accanto al proprietario, dell'espropriante.

serire nel decreto d'esproprio (espressione di potere pubblico per eccellenza) l'ordine impartito al Conservatore di provvedere alla detta cancellazione.

Va da sé che l'estinzione dei diritti dei terzi a seguito della conclusione della procedura espropriativa deve ritenersi comunque definitiva ed una eventuale retrocessione del bene al (già) proprietario non può determinare la reviviscenza del diritto del terzo (neanche, quindi, del coltivatore diretto). Sul punto cfr. Cass., I, 25 agosto 1993, n. 8978.

### *In conclusione*

Se non si riuscirà ad organizzare un meccanismo (anche e forse soprattutto telematico, a quanto è dato apprendere) volto a riconoscere e consacrare nei pubblici registri l'effetto estintivo di ogni diritto, collegato al decreto d'esproprio e alla sua trascrizione, potranno verificarsi casi in cui, accanto all'ente espropriante/beneficiario di una espropriazione, continuino a sussistere nei registri catastali e immobiliari i nominativi di soggetti formalmente titolari di diritti che non sussistono più sul piano sostanziale, con conseguenze disparate nei casi concreti (8).

Onde risolvere ogni questione, si fa sempre più viva negli operatori l'esigenza che siano indirizzate, quale che ne sia la forma, istruzioni agli uffici interessati, atti a chiarire gli effetti, ai fini che qui rilevano, del decreto d'esproprio o della cessione volontaria quale atto ablativo equivalente.

---

(8) Ad esempio, possibili conflitti e contestazioni tra committente pubblico e affidatario delle procedure espropriative di cui si è fatto cenno alla nota 5.