

RISOLUZIONE N. 65/E



Divisione Servizi

Direzione Centrale Servizi Catastali,
Cartografici e di Pubblicità Immobiliare

Roma, 10 novembre 2025

OGGETTO: Espropriazioni per pubblica utilità e diritto del soggetto concessionario – Adempimenti di pubblicità immobiliare ed in ambito catastale

Con riferimento agli atti di espropriazione per pubblica utilità - nel caso di specie effettuati per la realizzazione di strade pubbliche - è stata portata all'attenzione di questa Agenzia la possibilità che tali atti, trascritti nei registri immobiliari per il diritto di proprietà a favore del Demanio pubblico dello Stato Ramo strade, vengano trascritti anche, per il corrispondente "uso", a favore del soggetto individuato come concessionario/gestore dei beni espropriati a beneficio del Demanio¹.

Nella fattispecie rappresentata, in particolare, il richiedente - in qualità di soggetto, normativamente competente per la gestione e la manutenzione delle strade di proprietà dello Stato, che provvede su base convenzionale/concessoria ai

¹ Si pensi al caso dell'ANAS s.p.a. che per legge provvede, tra l'altro, a "... gestire le strade e le autostrade di proprietà dello Stato nonché alla loro manutenzione ordinaria e straordinaria..." (cfr. l'articolo 7, comma 2, del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, recante "Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate" convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, in forza del quale "All'ANAS Spa sono attribuiti con concessione ... i compiti di cui all'articolo 2, comma 1, lettere da a) a g), nonché l), del decreto legislativo 26 febbraio 1994, n. 143") ed al quale, in attuazione delle previsioni normative, è stato conferito convenzionalmente il potere di esercitare gli atti espropriativi finalizzati alla realizzazione di strade ed autostrade di interesse statale.

relativi atti espropriativi - riterrebbe possibile richiedere ed ottenere la trascrizione, oltre che in favore del Demanio dello Stato per il diritto di proprietà, anche in favore dell'ente concessionario/gestore per il corrispondente diritto derivante dal rapporto di concessione.

Per converso, la Conservatoria dei registri immobiliari destinataria della richiesta di trascrizione ritiene che il richiamato "uso del concessionario" possa trovare evidenza nelle intestazioni catastali, ma non anche nei registri immobiliari vertendosi in materia di diritto non reale.

Tutto ciò premesso si osserva quanto segue.

* * *

Per ciò che rileva ai fini della questione in esame, giova richiamare le disposizioni che nell'ambito del procedimento di espropriazione prevedono formalità pubblicitarie.

In via generale, rileva il decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (*"Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità"*, di seguito *"Testo unico espropri"*) e preliminarmente l'articolo 6 (*"Regole generali sulla competenza"*) ai sensi del quale sono soggetti competenti all'emanazione degli atti del procedimento espropriativo le amministrazioni statali, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri enti pubblici (comma 2), inclusi i concessionari o contraenti generali cui il potere espropriativo è delegato da un ente pubblico o è riconosciuto per legge (comma 8).

Nello specifico, occorre richiamare il successivo articolo 23 del Testo unico espropri il quale prevede, al comma 2, che *"Il decreto di esproprio è trascritto senza indugio presso l'ufficio dei registri immobiliari"* e chiarisce, al comma 4, che *"Le operazioni di trascrizione e di voltura nel catasto e nei libri censuari hanno luogo senza indugio, a cura e a spese del beneficiario dell'esproprio"*,

ossia, *“il soggetto, pubblico o privato, in cui favore è emesso il decreto di esproprio”* (cfr. articolo 3, comma², lettera ‘c’).

Le norme sopra richiamate attribuiscono al soggetto beneficiario la trascrizione dell’esproprio, ma non individuano anche il soggetto, da indicare in nota di trascrizione, a favore del quale il diritto di proprietà deve essere trascritto. In assenza di indicazioni esplicite, pertanto, quest’ultimo soggetto non può che coincidere con la parte (così denominata dall’articolo 2659 c.c. il quale indica gli elementi della nota di trascrizione) che diviene titolare del diritto trasferito, ovvero, nel caso di specie, il Demanio dello Stato in favore del quale si realizza l’acquisto della titolarità dell’immobile espropriato in forza del corrispondente atto ablativo.

Ciò posto, occorre verificare se anche la peculiare posizione giuridica (cd. *“uso del concessionario”*) del soggetto che agisce nel procedimento espropriativo in forza di un rapporto concessorio sia soggetta a trascrizione rendendo possibile la conseguente inclusione in nota del concessionario tra i soggetti a favore dei quali la formalità debba essere eseguita.

Analizzando le norme codicistiche in materia di trascrizione, rileva qui richiamare l’articolo 2643 c.c. il quale elenca in modo tassativo gli atti soggetti a trascrizione, accomunandoli in relazione all’oggetto degli stessi, consistente nei diritti reali; al riguardo non può che rilevarsi che tra di essi non è ricompresa la concessione o altro titolo di utilizzo di un bene di proprietà altrui³.

Inoltre, occorre evidenziare che il successivo articolo 2645 c.c. reca la previsione per effetto della quale sono altresì soggetti a trascrizione, *“agli effetti previsti dall’articolo precedente”* - cioè quelli di pubblicità dichiarativa di cui

² *“Ai fini del presente testo unico:*

a) per “espropriato”, si intende il soggetto, pubblico o privato, titolare del diritto espropriato;

b) per “autorità espropriante”, si intende, l’autorità amministrativa titolare del potere di espropriare e che cura il relativo procedimento, ovvero il soggetto privato, al quale sia stato attribuito tale potere, in base ad una norma;

c) per “beneficiario dell’espropriazione”, si intende il soggetto, pubblico o privato, in cui favore è emesso il decreto di esproprio;

d) per “promotore dell’espropriazione”, si intende il soggetto, pubblico o privato, che chiede l’espropriazione. [...]”.

³ Tranne le ipotesi espressamente previste: si pensi alla locazione, se di durata ultranovennale, espressamente prevista dal n. 8) dell’articolo 2643 del codice civile.

all'art. 2644 c.c., per dirimere il contrasto tra più aventi causa dal medesimo dante causa - gli atti o provvedimenti che producono *“in relazione a beni immobili o a diritti immobiliari taluno degli effetti dei contratti menzionati nell'articolo 2643, salvo che dalla legge risulti che la trascrizione non è richiesta o è richiesta a effetti diversi”*.

Nel caso di specie, anche tale norma non sembra applicabile quale base normativa per una presunta trascrizione in favore dell'ente concessionario in quanto non sarebbero soddisfatti i requisiti dalla stessa previsti. Infatti, anche a voler ammettere che gli effetti di uno dei diritti di godimento sulla cosa altrui menzionati nel citato articolo 2643 c.c. (come, per esempio, l'usufrutto o la locazione) siano equiparabili all'uso per cui il richiedente effettua in concessione gli atti espropriativi sui beni immobili in favore dello Stato, nel caso del provvedimento di esproprio la trascrizione è prevista per effetti diversi da quelli di cui all'articolo 2644 c.c.⁴, non potendosi così utilmente richiamare l'art. 2645 c.c. quale base giuridica dell'invocata trascrizione.

In tal senso, quindi, può concludersi che le norme codicistiche non depongono per la possibilità di inserire nei registri immobiliari l'uso del soggetto concessionario sui beni oggetto di esproprio.

Passando poi ad analizzare il Testo unico espropri, con specifico riferimento alla funzione della trascrizione in parola si evidenzia che dall'interpretazione del già richiamato articolo 23 può evincersi che non è richiesta la trascrizione a favore del concessionario e che, in ogni caso, la stessa sarebbe eseguita per fini diversi da quelli previsti per le ipotesi di cui all'articolo 2643 c.c., cioè di opponibilità ai terzi per effetto della “priorità” della formalità.

Sul punto, la giurisprudenza⁵ ha chiarito che *“secondo consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, fra gli atti soggetti a trascrizione, ai*

⁴ Ai sensi dell'articolo 2644 c.c. (“Effetti della trascrizione”) *“Gli atti enunciati nell'articolo precedente non hanno effetto riguardo ai terzi che a qualunque titolo hanno acquistato diritti sugli immobili in base a un atto trascritto o iscritto anteriormente alla trascrizione degli atti. Seguita la trascrizione, non può avere effetto contro colui che ha trascritto alcuna trascrizione o iscrizione di diritti acquistati verso il suo autore, quantunque l'acquisto risalga a data anteriore”*.

⁵ Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 30 gennaio 2020, n. 776.

sensi e per gli effetti di cui agli artt. 2643 ss. cod. civ., non si può ricomprendere il decreto di espropriazione per pubblica utilità, con riguardo al quale la trascrizione (o, nei territori in cui vige il sistema tavolare, l'iscrizione nel libro fondiario) assolve ad una mera funzione di pubblicità-notizia del decreto d'esproprio che, sul piano sostanziale, esplica un'efficacia erga omnes in forza di legge, indipendentemente da qualsiasi iscrizione nei registri immobiliari (o nel libro fondiario) e, in quanto tale, è sempre opponibile agli eventuali successivi acquirenti dell'immobile espropriato (v., ex plurimis - con specifico riferimento al sistema della trascrizione, ma in parte qua estensibili anche al sistema tavolare -, Cass. civ., Sez. III, 23 aprile 2001, n. 5978; id., 4 agosto 2000, n. 10229)".

La natura traslativa del decreto d'esproprio, infatti, comporta il trasferimento, a favore dell'ente promotore delle espropriazioni, a titolo originario del diritto di proprietà, a prescindere dall'effettiva trascrizione dello stesso presso i registri immobiliari⁶.

La trascrizione dell'atto ablativo della procedura espropriativa non ha, quindi, lo scopo di dirimere eventuali controversie che possono instaurarsi tra gli aventi diritto, proprio perché trattasi di acquisto a titolo originario svincolato dalle vicende giuridiche che hanno interessato il bene e la sua titolarità.

Peraltro, in materia di acquisti a titolo originario, sul tema della risoluzione dei conflitti tra acquirente a titolo derivativo ed acquirente a titolo originario (nel caso di specie per usucapione), la Corte di Cassazione ha confermato il principio della prevalenza dell'acquisto a titolo originario a prescindere dalla trascrizione della sentenza di accertamento dell'usucapione o dalla sua anteriorità rispetto a quella dell'acquisto a titolo derivativo, precisando che il conflitto in questione non può essere risolto ricorrendo al principio di priorità delle trascrizioni di cui all'articolo 2644 c.c., in quanto trattasi di norma, non applicabile agli acquisti a

⁶ Cfr. in tal senso: Cass. civ., Sez. I, Sentenza 30 agosto 2007, n. 18314; Cass. civ., Sez. I, Sentenza 25 maggio 2006, n. 12408.

titolo originario, dettata per la risoluzione dei conflitti tra due acquirenti a titolo derivativo dal medesimo dante causa⁷.

Tale principio può estendersi ad altri analoghi conflitti tra modi di acquisto della proprietà a titolo originario (diversi dall'usucapione, come l'esproprio) e modi di acquisto a titolo derivativo.

Pertanto, tutto ciò posto, si ritiene che non sia possibile la trascrizione dei provvedimenti di esproprio, oltre che in favore del nuovo proprietario (Demanio dello Stato), anche a favore del soggetto concessionario/gestore degli immobili espropriati.

Diversamente, invece, si configura la possibilità di specificare l'uso del concessionario/gestore in ambito catastale, considerato peraltro che, come noto, in linea di principio la pubblicità immobiliare e il catasto rappresentano due sistemi "complementari", ma che perseguono finalità diverse. Il "sistema della trascrizione", infatti, ha lo scopo principale di rendere opponibili ai terzi gli atti relativi ai diritti reali su beni immobili; quindi, i registri immobiliari hanno la funzione sostanziale di dirimere i conflitti sulla titolarità di beni immobili, mentre l'intestazione catastale risponde all'esigenza inventariale di tenere aggiornate le intestazioni dell'immobile per finalità fiscali, così da consentire la corretta attribuzione delle imposte in base al possesso dei redditi.

In coerenza con la richiamata funzione inventariale, peraltro, anche la "*XIV Istruzione per la conservazione del Nuovo Catasto*" approvata col decreto ministeriale 20 gennaio 1936 e sostituita da quella annessa al decreto ministeriale 10 marzo 1949, detta disposizioni specifiche sulle intestazioni catastali dei beni del Demanio pubblico e sulle modalità anche procedurali con cui ottenere l'integrazione di tali intestazioni catastali in favore di altri soggetti beneficiari di una determinata situazione giuridica. In particolare, al paragrafo 41 si dispone che

⁷ Cass. civ., Sez. II, ordinanza, 16/03/2022, n. 8590. ("In tema di trascrizione, il conflitto fra l'acquirente a titolo derivativo e quello per usucapione è sempre risolto, nel regime ordinario del codice civile, a favore del secondo, indipendentemente dalla trascrizione della sentenza che accerta l'usucapione e dall'antiorità della trascrizione di essa o della relativa domanda rispetto alla trascrizione dell'acquisto a titolo derivativo, atteso che il principio della continuità delle trascrizioni, dettato dall'art. 2644 c.c., con riferimento agli atti indicati nell'art. 2643 c.c., non risolve il conflitto tra acquisto a titolo derivativo ed acquisto a titolo originario, ma unicamente fra più acquisti a titolo derivativo dal medesimo dante causa").

“... I terreni espropriati per sede delle strade provinciali di serie, costruite a cura dello Stato, col concorso nella spesa delle province interessate, devono essere trasportati prima dalle ditte espropriate alla ditta « Demanio dello Stato » in base al decreto prefettizio di espropriazione, poscia dal Demanio alla Provincia in conseguenza della formale consegna dell'opera costruita all'Amministrazione provinciale”; inoltre, al paragrafo 28 si dispone che “I beni di pubblico demanio accordati in concessione precaria, si allibrano alla ditta Demanio pubblico dello Stato (N. N. concessionario precario), quando trattasi di terreni ridotti a coltura e censiti in conseguenza Ciò in via eccezionale, al solo scopo di mettere in evidenza i singoli concessionari onde facilitare l'esazione dell'imposta direttamente dai medesimi, e nell'intesa che per l'introduzione, il cambiamento o la cancellazione del nome del concessionario nelle ditte della prima specie, non si potranno eseguire volture, ma semplici annotamenti (§ 114)”; ed il richiamato paragrafo 114 rubricato *“Scopo degli annotamenti e relative domande”* precisa che *“Gli annotamenti catastali, di cui al Capo IV del Titolo I del Regolamento, hanno per scopo di perfezionare le intestazioni catastali mediante: ... l'introduzione, il cambiamento o la cancellazione del nome dei concessionari precari di terreni censiti appartenenti al Demanio pubblico dello Stato (§ 28)”*. I “semplici annotamenti” richiamati dal citato paragrafo 114 rinviengono peraltro la propria copertura normativa negli articoli 41 e 42 del *“Regolamento per la conservazione del nuovo catasto dei terreni”* (approvato con R.D. 8 dicembre 1938, n. 2153), i quali prevedono che le intestazioni catastali possano essere oggetto di annotamento negli specifici casi ivi previsti.

Sulla base dell'atto che ha formalizzato il rapporto concessorio instaurato tra l'amministrazione statale e l'ente concessionario/gestore per la competenza ad espletare le procedure espropriative⁸, è quindi possibile richiedere⁹ il

⁸ Si pensi al caso della convenzione trentennale n. 1009 del 19 dicembre 2002, approvata con decreto ministeriale n. 1030 del 30 dicembre 2002, con cui è stata individuata ANAS s.p.a. quale soggetto concessionario del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, tra l'altro, per l'esecuzione delle procedure espropriative per la rete delle strade ed autostrade di interesse nazionale.

⁹ Con apposita istanza che contenga il riferimento al decreto di esproprio che funge da titolo per la variazione dei diritti reali.

completamento dell'intestazione catastale in favore dell'ente concessionario/gestore per il corrispondente "uso" di cui beneficia¹⁰.

Tale richiesta di completamento dell'intestazione non potrà, tuttavia, essere veicolata in sede di domanda di trascrizione del decreto di esproprio nel cui contesto è prevista, allo stato attuale, la sola possibilità di richiedere la "voltura catastale" dell'atto da trascrivere nei confronti del soggetto beneficiario della trasferita titolarità del bene immobile.

In sintesi, sulla base di quanto sopra rappresentato, si conclude nel senso che non è possibile, per le ragioni analiticamente esposte, procedere alla trascrizione del provvedimento di esproprio, oltre che in favore del Demanio dello Stato, anche in favore del soggetto concessionario degli immobili espropriati quale soggetto titolare di un determinato uso su tali immobili.

Per converso, si ritiene che vada data evidenza catastale alla posizione del concessionario/gestore secondo le modalità rappresentate nella presente risoluzione.

* * *

Le Direzioni regionali vigileranno affinché i principi enunciati e le istruzioni fornite con la presente risoluzione vengano puntualmente osservati dalle Direzioni provinciali e dagli Uffici dipendenti.

LA DIRETTRICE CENTRALE
firmato digitalmente

¹⁰ Il completamento dell'intestazione catastale in favore dell'ente concessionario/gestore avverrebbe, con le modalità concordate a suo tempo con l'Agenzia del Demanio, secondo le indicazioni fornite con nota prot. 194063 dell'11 novembre 2016 dalla Direzione Centrale Catasto, Cartografia e Pubblicità Immobiliare di questa Agenzia delle entrate alle proprie strutture periferiche e successivamente diramate ai vari ordini professionali. In tale circostanza, infatti, nell'indicare i codici fiscali da utilizzare per le intestazioni catastali dei beni immobili di proprietà dello Stato, è stato altresì riportato "*il dettaglio delle denominazioni dei diritti d'uso che ... potranno essere utilizzate rispettivamente per specificare gli usi degli enti utilizzatori/gestori/concessionari dei beni del Demanio Pubblico dello Stato...*". Per quanto qui di interesse, tale nota - nulla prevedendo in materia di trascrizione - individua sotto il profilo esclusivamente catastale le modalità di indicazione nell'intestazione, rappresentando che, nei casi quale quello qui in esame, agli atti del catasto si opera una intestazione dei beni al "Demanio Pubblico dello Stato – Ramo Strade" per il "*diritto di proprietà*" ed all'Ente concessionario o gestore per il corrispondente diritto di "*uso*" che ne abbia, da specificarsi con le modalità indicate.