



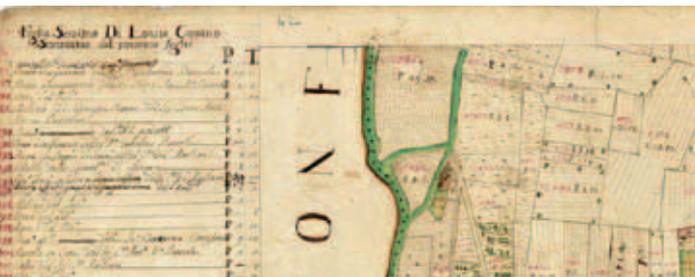
Angelo Messedaglia

IL CATASTO ITALIANO COMPIE 130 ANNI

FABRIZIO CANTELMÌ

Nel 2016 si celebra un anniversario che ha un significato particolare per i geometri: quello della promulgazione della legge 1° marzo 1886, n. 3682 (legge Messedaglia) istitutiva del catasto italiano. Un'occasione per ripercorrere storicamente la situazione a livello catastale all'epoca dell'Unità d'Italia e le tappe dei suoi primi passi. I lavori di formazione del catasto si concluderanno solo nel 1956, richiedendo un periodo di esecuzione di circa 70 anni, ben più lungo dell'arco di 20 anni ipotizzato inizialmente.

Catasto Teresiano avviato da Carlo VI nel 1722 e attivato da Maria Teresa d'Austria nel 1761



Lo spunto per questo articolo è stato un compleanno molto particolare per noi geometri: quest'anno, infatti, ha compiuto 130 anni la legge 1° marzo 1886, n. 3682 (legge Messedaglia) istitutiva del catasto italiano. Un provvedimento per la formazione di un catasto geometrico-particellare uniforme, fondato sulla misura e sulla stima, per la perequazione, sull'intero territorio nazionale, dell'imposizione fiscale sugli immobili. Se poi la probatorietà del Catasto, pur desiderata dal Messedaglia, non poté subito attuarsi dipese dall'impossibilità di essere realizzata a causa delle carenze organizzative degli enti eventualmente preposti.

Per comprendere le difficoltà incontrate basta pensare che nel 1861 esistevano nelle Province del Regno d'Italia ben 22 diversi catasti, di cui 8 di tipo geometrico-particellare e gli altri di tipo descrittivo.

Entrando nel vivo dell'argomento, va detto che alla fine del primo processo di unificazione dell'Italia (1861), a livello catastale la situazione era molto eterogenea considerando che ogni Stato preunitario portava con sé il suo particolare catasto. Come si può facilmente immaginare esistevano grandi problemi di omogeneità e perequazione fondiaria causati dalla diversa tipologia dei catasti (particellari, per masse di proprietà, per masse di coltura, descrittivi) sia per altre cause (diversità di metodi e strumenti di rilievo, di unità di misura, di tipologie d'estimo, di moneta).

I PRIMI PASSI VERSO UN CATASTO MODERNO

Pur sinteticamente per esigenze di spazio, di seguito vengono illustrate le tappe del percorso normativo che dall'Unità d'Italia fino agli anni '50 hanno rappresentato i gradini di una scala, a volte accidentata, che ha portato al catasto moderno. In uno dei prossimi numeri mi propongo di completare l'informazione sui provvedimenti legislativi fino ai nostri giorni, di approfondire i molti aspetti interessanti della legge Messedaglia e di esaminare in dettaglio le metodologie e gli strumenti utilizzati allora per le misurazioni necessarie alla redazione della mappa.

Nel **1865** fu promulgata la “Legge per l'unificazione dell'imposta sui fabbricati” (L. 26 gennaio 1865 n. 2136), che prevedeva la tassazione dei fabbricati e di ogni altra costruzione stabile, in funzione del proprio reddito netto. Per la sua applicazione la legge non poteva utilizzare il catasto fabbricati, che allora non esisteva, quindi si basava sulla denuncia del possessore del bene controllata dall'agente di finanza e da una commissione comunale. Proprio per consentire una sua più agevole applicazione, questa norma impose la condizione di urgenza della costituzione del Catasto Fabbricati Italiano.

Di conseguenza, nel **1871** con il R.D. 5 giugno 1871, n. 267 – in attuazione all'art. 7 della Legge 11 agosto 1870, n. 5784 – venne decisa la formazione del Catasto dei fabbricati nazionale, in sostituzione di quelli preesistenti nei vari Stati che erano confluiti nel Regno.

L'anno **1877** vide, finalmente, l'istituzione del Catasto Urbano (C.U.) che, gestito dagli Uffici delle Imposte e articolato per Comuni, si presentava con le seguenti caratteristiche:

- Descrittivo: descrizione e consistenza dell'immobile e delle aree annesse;
- Per singole proprietà;
- Globale: senza suddivisione in unità immobiliari.



Squadra topografica catastale per il rilevamento particolare

Gli atti erano costituiti da una tavola censuaria, dal registro delle partite e dalla matricola dei possessori che, per contenuti e finalità, sono del tutto simili ai rispettivi atti del vigente catasto urbano. Per l'aspetto geometrico e l'identificazione su mappa degli edifici, si faceva riferimento al Catasto Terreni. Attualmente, questo Catasto è definito “Antico Catasto Urbano” e gli atti dimessi sono tutt'ora custoditi presso gli Uffici Catastali oppure presso gli Archivi di Stato, costituendo documenti di interesse storico.

Per arrivare ad un Catasto italiano unico si deve attendere fino al **1° marzo 1886**, con la Legge n. 3682 (“Legge Messedaglia” – dal nome del senatore relatore della Commissione che si occupò della redazione della legge di perequazione fondiaria). Il processo di istituzione del Catasto Italiano, quindi, non fu immediato, e questa legge ne autorizzò la formazione e stabilì le sue fondamentali caratteristiche. In particolare che fosse:

- Geometrico: basato su rilievi topografici accurati;
- Particellare: basato sulla particella catastale come elemento continuo di un immobile avente le stesse caratteristiche (stesso Comune, proprietario, destinazione d'uso, qualità e rendita);

- Uniforme: realizzato con gli stessi criteri per quanto riguarda il rilievo e l'attribuzione dei valori estimativi;
- Fondato sulla misura e sulla stima: il rilievo e l'attribuzione dei valori ai terreni e ai fabbricati devono essere eseguiti secondo i criteri rigorosi di queste discipline.

Subito dopo l'emanazione della legge Messedaglia, vennero ufficialmente istituiti il Nuovo Catasto Terreni (N.C.T.) che sostituì i vecchi catasti preunitari e il Catasto Edilizio Urbano (C.E.U.) che rappresentò l'evoluzione del Catasto Urbano del 1877. Malgrado questo rapido inizio, le fasi in cui il N.C.T. fu realizzato furono definite per legge solo nel **1931** con il Testo Unico sul Catasto (R.D. 1572/1931) e sono nell'ordine:

- *La formazione*: quando è stata raccolta la documentazione, sono state realizzate mappe e sono stati attribuiti i valori estimativi;
- *L'attivazione*: durante la quale la documentazione è stata resa nota (pubblicizzazione) e i possessori hanno potuto contestare eventuali decisioni;
- *La conservazione*: consistente nel continuo aggiornamento dei documenti e delle mappe e nella revisione periodica degli estimi.

Solo nel **1936** gli Uffici tecnici del Catasto e di finanza, che dipendevano dalla Direzione generale del Catasto e dei Servizi Tecnici Erariali, assunsero il nome di Uffici Tecnici Erariali (U.T.E.), mentre con il R.D. 13 aprile 1939 n. 652, convertito dalla Legge 11 agosto 1939, n. 1249, "Accertamento generale dei fabbricati urbani, rivalutazione del reddito e formazione del Nuovo Catasto Edilizio Urbano" venne istituito il N.C.E.U. – geometrico, per singole proprietà, non globale (vengono denunciate le singole unità immobiliari urbane) – in sostituzione del vecchio Catasto Edilizio Urbano.

Infine, nel **1939** con la seconda revisione generale del catasto (L. 976/1939) vennero introdotte importanti novità relativamente alle operazioni estimative, ossia:

- il bilancio aziendale non sarà più determinato sulla base di aziende o particelle tipo astratte, ma su aziende studio reali e ordinarie;
- sarà considerato reddito, la somma tra Reddito Dominicale e Reddito Agrario.

I lavori di formazione del catasto si concluderanno solo nel **1956**, richiedendo un periodo di esecuzione di circa 70 anni, ben più lungo dell'arco di 20 anni ipotizzato inizialmente dalla legge istitutiva.

Restando nell'ambito della celebrazione dell'anniversario della legge istitutiva del catasto italiano, trovo significativo concludere con un passo tratto dalla relazione parlamentare inerente tale legge tenuta da Angelo Messedaglia.

"... Dovunque esiste un catasto, ben fatto e ben conservato, con misure e mappe figurate, anche se i suoi registri non facciano per se stessi stato giuridico di proprietà o presunzione legale di essa; anche se il catasto, da solo o in connessione con altri istituti, non abbia a tutto rigore alcun carattere di probatorio, e non serva perciò ad accertare se non uno stato puramente di fatto, il servizio civile che esso può prestare è stato sempre e universalmente riconosciuto, e l'opera per tale riguardo non ha patito eccezione. Poté parere insufficiente talvolta; si poté esigere dal catasto, dalle sue misure e dalle sue mappe, o dalle sue intestazioni, alquanto di più; ma in massima l'accoglienza è stata buona, e se ne apprezza il vantaggio ogni giorno di più ...".

Le immagini sono tratte dalla rivista telematica "Fisco Oggi" dell'Agenzia delle Entrate.