

Periodico semestrale - Anno VIII - N.1-2 - Gennaio-Dicembre 1995

ARCHIVI PER LA STORIA

RIVISTA DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE ARCHIVISTICA ITALIANA



LE MONNIER



ASSOCIAZIONE NAZIONALE ARCHIVISTICA ITALIANA
SEZIONE UMBRIA

«In primis una petia terre»
La documentazione catastale
nei territori dello Stato Pontificio

Atti del Convegno di studi
Perugia, 30 settembre-2 ottobre 1993

INDICE

LA DOCUMENTAZIONE CATASTALE NEI TERRITORI DELLO STATO PONTIFICIO

CESARE MOZZARELLI, <i>Introduzione ai lavori</i>	Pag. 9
MARIA GRAZIA BISTONI COLANGELI-PAOLA MONACCHIA, <i>I catasti medioevali del Comune di Perugia e la loro conservazione</i>	13
MARILENA ROSSI CAPONERI, <i>I catasti medioevali del Comune di Orvieto</i>	39
TIZIANA BIGANTI, <i>Un esempio di utilizzazione delle fonti catastali antiche: botteghe e fornaci di vasai nel Borgo di Deruta nei secoli XIV e XV</i>	59
RITA FILIPPI, <i>La documentazione catastale dell'antico Comune di Rieti e del suo contado. Sec. XIV: note e problemi</i> .	71
MARILENA GIOVANNELLI, <i>La documentazione catastale dell'antico Comune reatino: la riforma quattrocentesca</i>	81
ANGIOLA MARIA NAPOLIONI, <i>Fonti catastali marchigiane dal XIII al XIX secolo</i>	95
LAURA CIOTTI, <i>Il catasto trecentesco del Comune di Ascoli e delle ville e castelli del suo distretto</i>	101
ROBERTO DOMENICHINI, <i>Monte Santo (Potenza Picena): una «terra» della Marca anconitana e i suoi catasti. Secc. XIV-XVIII</i>	121
AUGUSTA PALOMBARINI, <i>Il catasto di Ancona del 1531: problemi e messe a punto di una ricerca in corso</i>	141
VERA VITA SPAGNUOLO, <i>I catasti generali dello Stato Pontificio</i>	163
DANIELA SINISI, <i>Catasti settecenteschi prima del catasto piano: catasti locali, geometrico-particellari e indirizzi politici dell'amministrazione centrale in materia catastale</i>	177
RITA CHIACCHELLA, <i>I catasti dell'età moderna a Perugia</i>	193
ELISABETTA ARIOTI, <i>Catasti geometrico-particellari nello Stato ecclesiastico: i «metodi» Salviani e Merlini e la loro applicazione nel territorio di Gubbio</i>	217
MARIA BIVIGLIA-FEDERICA ROMANI, <i>Vicende storico-istituzionali relative al fondo catastale (secc. XVI-XIX) conservato presso l'archivio storico comunale di Gualdo Tadino</i>	251

CLAUDIA SALTERINI-DIANA TURA, <i>Il catasto Boncompagni e la documentazione catastale bolognese tra XVIII e XIX secolo..</i>	Pag. 257
CRISTOFORO BUSCARINI, <i>Il catasto Pelacchi (1773-1780), prima rilevazione geometrico-particellare del territorio di San Marino</i>	267
FRANCO CAZZOLA, <i>Il catasto Carafa nella legazione di Ferrara (1779-1786)</i>	281
PAOLO BUONORA, <i>Il sistema idraulico delle città umbre nel catasto gregoriano</i>	295
FRANCESCO GUARINO, <i>La documentazione catastale (secc. XVIII-XIX) conservata negli archivi del Consorzio idraulico del fiume Topino di Foligno</i>	325
LUIGI LONDEI, <i>I fondi catastali dei comuni dell'Umbria. Vicende istituzionali ed archivistiche</i>	349
GIANLUCA BRASCHI, <i>Documentazione catastale e utenza per Forlì, Cesena e Rimini</i>	373
ADRIANO RUGGERI, <i>Un nuovo mezzo di corredo per la consultazione del catasto gregoriano: il quadro d'unione delle mappe del Lazio sulla cartografia IGM</i>	393
MANUELA GHIZZONI-DAVIDE GUARNIERI, <i>Catasti e ipertesti: dal catasto gregoriano al Sistema informativo territoriale urbano</i>	405
ALBERTO MELELLI, <i>Considerazione sui catasti quale base documentaria privilegiata in studi e ricerche di geografia storica</i>	417
CESARE ANTONIO MAORI, <i>Efficacia probatoria del catasto</i>	423
ELIO LODOLINI, <i>I catasti nello Stato pontificio: note conclusive</i>	435

I catasti generali dello Stato pontificio

di Vera Vita Spagnuolo

Premessa. Nello Stato pontificio la catastazione, anche quella dell'età moderna fino al seicento inoltrato, non si presta ad una trattazione univoca per l'assenza appunto di catasti generali, realizzati cioè con iniziativa del governo centrale, con criteri omogenei, per tutto il territorio dello Stato. Ciò è dovuto al perpetuarsi di un sistema di riparto delle imposte che escludeva il cittadino dal rapporto diretto col fisco e si avvaleva delle comunità come referenti unici per il prelievo fiscale. Tale principio trova giustificazione nel sistema che aveva improntato il progressivo ingrandimento dello Stato, caratterizzato da una serie di patteggiamenti che intervenivano tra il pontefice e le comunità anche in caso di vere e proprie azioni di conquista. Bisognerà arrivare ai primi dell'Ottocento per assistere al definitivo tramonto di tale sistema di riscossione delle imposte. È infatti Pio VII che, col noto *motu proprio* del 19 marzo 1801, con cui impone la dativa reale, sopprime tutti i superstiti contratti di appalto delle tesorerie provinciali e stabilisce un diretto rapporto tra il cittadino ed il fisco attraverso il pagamento dell'imposta nelle mani sì dell'esattore della comunità, ma considerato ormai solo il tramite materiale tra i cittadini e la Camera Apostolica.

Fino ad allora, in virtù del principio sopra enunciato, ogni comunità aveva la facoltà nell'ambito del proprio territorio di organizzare la imposizione dei tributi come riteneva più opportuno, fatto salvo l'obbligo di pagare alla Camera i «pesi», secondo l'entità e le modalità stabilite dal pontefice.

Ogni comunità, a sua discrezione, poteva provvedere alla confezione di un catasto per ripartire le imposte sui beni, ed i criteri adottati erano difformi in rapporto alla diversità delle condizioni (consuetudini, colture, conformazione del terreno, unità di misura ecc.) che caratterizzavano i singoli territori.

Nel presente lavoro mi occuperò dei catasti dal punto di vista archivistico-istituzionale, privilegiando quelli generali.

Prenderò le mosse da una delle prime tassazioni generali ordinarie, il sussidio triennale, istituita dal pontefice Paolo III. Con tale provvedimento si determina infatti, tra le comunità dello Stato, una più generalizzata tendenza alla confezione dei catasti o al rinnovamento di quelli già in vigore, anche per esortazione dello stesso pontefice, che con tale mezzo mirava alla realizzazione di una più equa applicazione delle imposte fra i cittadini.

Il sussidio triennale. Non tutti gli autori che si sono occupati della materia sono concordi nel considerare il *sussidio triennale* la prima imposizione ordinaria istituita nello Stato della Chiesa, ma è invece opinione diffusa fra i medesimi che esso abbia dato luogo alla prima «allibrazione» generale e che i criteri adottati in quella occasione abbiano costituito il modello a cui si sono ispirate le successive imposizioni.

Le concordie stipulate in quella occasione dalla Camera con le comunità non prescrivono il ricorso al censimento dei beni, ma lasciano alle comunità stesse ampia facoltà di iniziativa circa le modalità di riscossione. Vi sono però tre elementi che rinviavano all'uso dei catasti: la costante raccomandazione che l'imposizione sia proporzionale e a carico di tutti i cittadini, che essa colpisca tutti i beni e i redditi ed infine il riferimento al sistema *per aes et libram* per la confezione dei catasti.

Tali elementi e specialmente l'insistente e costante raccomandazione rivolta alle comunità di costringere indistintamente tutti i cittadini a contribuire proporzionalmente ad una imposta risultante notevolmente gravosa, dovette però indurre le comunità a provvedere alla compilazione dei catasti ed al rinnovamento dei vecchi in base alla ormai invalsa opinione che il censimento dei beni fosse la base più equa per il riparo delle collette.

Il sistema generalmente usato per il censimento dei beni era quello delle assegni, delle denunzie cioè fatte dal possessore, in epoca più antica anche oralmente, ma di solito in forma scritta, rafforzate per maggior garanzia da giuramento e prodotte davanti al notaio che di solito era il cancelliere della comunità. Tali assegni venivano utilizzate per la formazione del catasto vero e proprio a cura della stessa comunità con una registrazione integrale o, in forma più schematica, con la trascrizione dei dati più essenziali, in registri di grande formato. Solitamente le assegni venivano disposte in ordine alfabetico all'interno di raggruppamenti per circoscrizioni territoriali (contrade, quarti ecc.) e/o per classi di possessori. Le assegni stesse erano poi custodite a parte in filze cui lo stesso catasto faceva a volte riferimento.

Al margine, accanto alla descrizione del bene, venivano annotati i cambiamenti di proprietà, spesso con la data e più raramente con l'indicazione dell'atto che aveva dato luogo alla variazione.

Il catasto «innocenziano». Il primo catasto generale dello Stato pontificio fu realizzato da Innocenzo XI nel 1681.

L'idea di realizzare la catastazione dell'intero territorio dello Stato sembra rientrare perfettamente nelle linee programmatiche esposte nelle «Capitulationes» nel conclave dal quale uscì pontefice nel 1676 che esprimono tra l'altro la preoccupazione di provvedere al risanamento delle finanze camerali pur manifestando l'intenzione di non imporre per l'avvenire alcun altro tributo.

Tra i provvedimenti presi dal pontefice trova posto la costituzione con la quale viene ordinato il catasto.

La novità di tale intervento consiste nello sforzo di realizzare per la prima volta una catastazione generale per mezzo di una norma univoca e generale che ponesse fine al vecchio sistema che lasciava alla discrezionalità del potere locale la gestione delle imposte facilitando il nascere di abusi, di privilegi e di sperequazioni. Il provvedimento, indirizzato a tutte le comunità dello Stato, dettava norme valide per tutti circa le modalità del censimento.

Il catasto innocenziano assume perciò un notevole significato e risponde ad una istanza di razionalizzazione di tutto il sistema fiscale.

Ma in concreto il pontefice non riuscì ad abbandonare la parcellizzazione della esecuzione, perché di essa furono investiti i cancellieri delle comunità le quali giocarono un ruolo predominante nonostante gli interventi della Congregazione del buon governo.

Inoltre per motivi di urgenza e di mancanza di mezzi, Innocenzo XI dovette rinunciare all'idea, pur espressa nel documento citato, di realizzare il catasto mediante rilevazioni cartografiche di periti ed agrimensori.

Già nel 1708 perciò il prefetto del buon governo, cardinale Imperiali, dovette promulgare un editto per rettificare i catasti realizzati che erano «comparsi difettosi» oltre che male gestiti dalle cancellerie delle comunità. E non poteva essere diversamente se si pensa che mancava un coordinamento ed un controllo univoco delle operazioni. Non si può negare tuttavia che le dettagliate istruzioni del pontefice per la compilazione delle assegni abbiano avuto l'effetto di arricchire di molti dati le assegni stesse rispetto ai catasti precedenti. Né si può negare che l'iniziativa di Innocenzo XI abbia avuto una certa rilevanza se suscitò immediatamente una controversia tra le comunità dello Stato e i baroni

sull'obbligo di questi ultimi di pagare i pesi camerali sui beni posseduti, controversia risoltasi con una sentenza della Congregazione cardinalizia a ciò deputata che li obbligava alla rappresentazione delle assegni. I pochi catasti (circa 15) riferibili a questo censimento, conservati presso l'Archivio di Stato di Roma, pur presentando caratteri di omogeneità, sembrano confermare alcune difformità di esecuzione degli ordini impartiti. Quali siano stati poi gli effetti dell'iniziativa di Innocenzo XI sia a livello locale che generale sul piano finanziario è argomento che esula dal presente lavoro e che richiederebbe una diversa, più ampia ed articolata indagine. I risultati dell'operazione, comunque, certamente non furono adeguati alle intenzioni del pontefice.

Il catasto «piano» del 1777. In Italia il salto di qualità nell'uso dei catasti incomincia a verificarsi quando, dopo il dibattito svoltosi a Milano a partire dal 1718, pur restando in uso il tradizionale sistema del catasto descrittivo, trova applicazione, via via con sempre maggiore frequenza, il sistema geometrico particellare, considerato ormai come l'unico capace di fornire garanzia di precisione e di oggettività.

Con l'adozione di esso si concentra l'attenzione sui beni immobili, in particolare sui terreni.

Il nuovo catasto, per dirla con Zangheri, legittimando il libero possesso della terra viene a costituirsi come «una vera e propria leva di un nuovo ordine sociale», una via per l'affermarsi del mondo borghese «in quella sede decisiva della vita economica che è, prima della rivoluzione industriale, la società rurale». «Il catasto è mezzo di promozione dell'uguaglianza dei diversi gruppi sociali di fronte alla legge, di abbassamento di prerogative e privilegi, di costruzione di uno Stato che sia arbitro assoluto ma anche imparziale della società».

Fino a che punto i sovrani assoluti che hanno dato l'avvio a questa riforma – è il caso di ricordare qui che il catasto viene avviato nella Milano di Carlo VI nel 1718, prima che abbia diffusione l'Illuminismo e la nuova cultura economica e finanziaria – abbiano avuto consapevolezza di tutto ciò, è argomento da approfondire. Il rinnovamento dei catasti sembra dettato dalla accresciuta esigenza di finanziamento dello Stato e fa parte di un piano di riforma rivolto ad una più efficace razionalizzazione del sistema tributario basato sulla imposta fondiaria. Non è un caso perciò che il nuovo e più scientifico sistema di catastazione si sia realizzato negli stati più avanzati sotto questo profilo, con un sistema economico più ricco ed un apparato burocratico più evoluto, mentre bisognerà aspettare i primi anni dell'800, dopo il periodo francese, per-

ché con provvedimento generale si adotti un catasto geometrico-particolare in tutto lo Stato della Chiesa dove, come dice Zangheri, «le forze di progresso sono incapaci di imporre una decisiva volontà riformatrice».

Nello Stato della Chiesa in effetti si continua per tutto il settecento con il solito sistema delle assegni giurate ed il catasto «piano» del 1777 è privo di rilevazioni cartografiche, pur essendo nel frattempo arrivati da Milano gli esperti in rilevazioni geometriche e pur essendosi prese, da parte di non pochi luoghi dello Stato, delle iniziative in questa direzione. Si potrebbe fare un lungo elenco infatti di comunità che hanno realizzato catasti geometrico-particellari durante il secolo XVIII. A me preme qui rilevare come, in tanto fervore di novità, nello Stato della Chiesa si realizzi ancora un nuovo catasto generale basato sulle vecchie assegni.

Il piano di riforma di Pio VI era rivolto principalmente alla semplificazione del farraginoso sistema tributario vigente nello Stato ed il nuovo catasto doveva, secondo le intenzioni del pontefice, porre fine alla difformità degli estimi e a tutti i disordini che ne derivavano. Vedremo poi come proprio la sperequazione degli estimi ne sia stato invece il risultato più fallimentare.

Il catasto doveva essere realizzato in tutto lo Stato, tranne che a Bologna dove era in corso la compilazione del catasto Boncompagni e a Ferrara dove si stavano rettificando i vecchi catasti per le spese richieste dall'arginatura di alcuni fiumi. Tra le molte istruzioni impartite mi sembra utile ricordare per la sua rilevanza quella che basava la stima dei terreni sulla «intrinseca feracità del suolo» e non sulla «attualità».

La sua realizzazione richiese cinque anni di lavoro, e venne a costare molto a causa del sistema della diaria scelto per il pagamento dei periti. I difetti principali possono così riassumersi: infedeltà delle assegni (fu chiamato «catasto di menzogne»), che portò al censimento di 140.000 rubbia di terreno in meno di quanto risultò poi col censimento «gregoriano»; incerta indicazione dei confini; sperequazione nelle stime – e questo forse fu l'inconveniente maggiore – dovuta alla scarsa chiarezza delle istruzioni.

Esso fu comunque attivato l'11 agosto 1797 con l'imposizione di una tassa di baiocchi 15 per ogni cento scudi di estimo. Dopo le vicende repubblicane, con la riforma del sistema daziale fatta con *motu proprio* del 19 marzo 1801 da Pio VII, servì di base per il riparto della dativa e restò operante in questo senso fino all'attivazione nel 1835 del catasto «gregoriano». L'inadeguatezza delle stime e le difficoltà di provvedere organicamente alla loro rettifica suggerirono in più occasioni sgravi

complessivi, a volte indiscriminati, sulla dativa ed infine la necessità di ricorrere ad un nuovo censimento.

Prima però di passare al catasto «gregoriano» vale la pena di richiamare le principali disposizioni impartite in occasione della imposizione della «dativa reale» e di altre due imposte personali (sale e macinato) con la contestuale soppressione di ben 32 gabelle camerali avvenuta con il citato provvedimento del 19 marzo 1801. Molte di tali disposizioni hanno infatti attinenza con la materia catastale e comportano notevoli innovazioni perché estendono il pagamento della dativa ai possessori di alcuni territori che ne erano esenti, tanto che di essi non esistevano regolari catasti. Mi riferisco in particolare a Roma e al suo distretto, compreso l'Agro, ed alle città delle province.

Non mi soffermerò sul significato della riforma di Pio VII sul piano politico ed economico, ma desidero porre l'accento sul diverso rapporto che nasce con questo provvedimento tra i cittadini, il fisco e le comunità. Come ho già accennato, con questa riforma il cittadino viene investito dell'obbligo di pagare le imposte direttamente allo Stato e la comunità cessa di essere l'unica responsabile del pagamento dei pesi camerali di fronte al fisco, con tutti gli oneri che gliene derivavano e con tutti gli arbitrii e le disuguaglianze che un simile sistema generava nei diversi luoghi.

Fu stabilito che i ruoli della dativa si formassero sulla base del catasto «piano» e si dette tempo tre anni ai possessori per i reclami (sempre «in devolutivo», come si diceva allora per esprimere il principio del «solve et repete»). I possessori dei fondi rustici di tutto il territorio dello Stato, ivi compresi il distretto di Roma e l'Agro romano, avrebbero dovuto pagare «per ogni libbra, o sia per ogni cento scudi di possidenza» una tassa annuale di paoli sei.

Il pagamento della tassa sarebbe stato fatto in sei rate nelle mani dell'esattore comunitativo del luogo dove si trovavano i beni. Sarebbero stati soggetti a dativa anche i beni camerali e quelli delle comunità.

Tutti i possessori di case e di palazzi di qualunque città, compresa Roma, avrebbero dovuto pagare paoli due per ogni cento scudi di valore ottenuto capitalizzando la pigione reale o presunta attuale o reperibile in ragione di 100 scudi per ogni otto scudi di rendita. Erano esenti, se abitate da poveri, le case che non avessero superato i 400 scudi di valore, nonché quelle destinate a pubblici o privati opifici.

Queste quote di pagamento sia dei terreni e sia delle case resteranno poi un punto di riferimento per il catasto «gregoriano» al pari di alcuni criteri di valutazione dei terreni.

Il catasto «gregoriano». Il catasto che dal nome del pontefice Gregorio XVI, che lo attivò, fu detto «gregoriano», fu il primo catasto generale geometrico-particellare realizzato nello Stato pontificio, a distanza di circa un secolo da quando l'iniziativa, per la prima volta in assoluto, era stata presa dal sovrano austriaco Carlo VI in Lombardia. Esso si ispirò direttamente al più aggiornato catasto che i Francesi, sul modello «teresiano», avevano impostato, ed anche condotto a buon punto, in quei territori del Regno Italico appartenenti già allo Stato pontificio ed in alcuni altri che avevano fatto parte della Repubblica di Venezia.

La realizzazione del catasto rientrava in quella serie di iniziative che Pio VII, spinto dalla accorta ed illuminata politica del cardinal Consalvi, adottò nell'ampio quadro di una riforma amministrativa rivolta ad un moderato ammodernamento dello Stato, resosi indispensabile dopo il periodo francese, e rispondeva ormai all'esigenza di un sistema fiscale più oggettivo e più curato in un'epoca in cui era stata introdotta l'imposta progressiva ed in cui aveva già trovato larga applicazione, anche nello Stato pontificio con lo stesso Pio VII, la riduzione del numero delle imposte che gravavano sulla popolazione.

Il *motu proprio* del 1816 ordina il censimento generale ed istituisce gli organi preposti alla sua realizzazione.

Le norme di attuazione, come ho detto, ricalcavano quelle che i Francesi avevano adottato per il catasto avviato in alcuni territori del Regno Italico, le quali a loro volta non si discostavano gran che da quelle dettate a suo tempo per il catasto «teresiano», circostanza questa che porta acqua al mulino di quella linea interpretativa che si sforza di individuare elementi di continuità fra l'*ancien régime* e l'epoca napoleonica.

Seguiremo per sommi capi l'iter legislativo del periodo francese per evidenziare gli elementi di somiglianza con quello pontificio ed anche con lo scopo di meglio leggere quella parte di materiale documentario che pervenne negli uffici romani direttamente da Milano.

Con il decreto napoleonico sull'amministrazione pubblica e sul comparto territoriale del Regno d'Italia dell'8 giugno 1805, erano state istituite le Cancellerie del Censo, una per ogni cantone, con il compito di «custodire i libri censuari dei comuni compresi nel cantone e di fare le opportune annotazioni in caso di traslazione di dominio». Con successivo decreto del 28 giugno 1805 veniva organizzata l'amministrazione del censo.

Un decreto di Napoleone del 12 gennaio 1807 relativo alla organizzazione delle finanze nel Regno d'Italia, al titolo VII, ordinava che si desse inizio ai lavori per il catasto generale dettando delle indicazioni di

massima sul procedimento e prescrivendo l'uso del sistema metrico decimale.

Un successivo decreto del principe Eugenio, del 13 aprile 1807, dettava in merito norme più precise e stabiliva che l'unità di misura, che sarebbe stata la decima parte della tornatura, si sarebbe chiamata pertica censuaria e che la scala delle mappe sarebbe stata in proporzione di uno a duemila. Le istruzioni annesse a questo decreto, dirette ai geometri incaricati della misura dei terreni e della formazione delle mappe e dei sommarioni, prescrivevano gli strumenti da adottare (tavoletta pretoriana, diottra, bussolo magnetico, canne e catene, regolo) e le modalità da seguire per la rilevazione dei terreni.

Fornivano inoltre una ricca nomenclatura per la descrizione dei terreni e delle case e dettavano le regole per la *calcolazione* delle superfici. Sono elencati nel capitolo IV i doveri dei geometri. A corredo di dette istruzioni vi sono infine sei «module» per una migliore comprensione ed applicazione delle regole.

Regole più dettagliate sono quelle del 13 aprile 1807, emanate dal consigliere segretario di Stato ed annesse al regio decreto di pari data: all'art. 24 è prescritto che, fatta la mappa, se ne traggano tre copie, una simile all'originale in fogli rettangolari sciolti e due di dimensioni ridotte (scale 1:4000 o 1:8000), con i terreni colorati con colori diversi a seconda della qualità della coltivazione. Di queste ultime una era destinata alla pubblicazione.

Ogni particella doveva essere numerata mentre i luoghi regi, sacri e religiosi, le fortificazioni, le piazze, ed altri luoghi pubblici dovevano essere contrassegnati da lettere. Ogni particella, numerata, doveva essere altresì contrassegnata da una cifra in rosso che doveva indicare il perticato, cioè la superficie.

La copia della mappa ridotta, ed una copia del sommarione dovevano essere depositate per la pubblicazione presso le amministrazioni comunali competenti per territorio. Si prescriveva anche che le mappe ridotte fossero accompagnate da caseggiati rilevati su fogli a parte, in scala originale.

Un decreto del 10 febbraio 1809 prescriveva l'obbligo per il nuovo possessore di fare l'istanza di voltura.

L'organizzazione definitiva delle Cancellerie del censo e le competenze dei cancellieri vennero stabilite con decreto del 29 giugno 1809. Le cancellerie, una per ogni cantone, erano di tre classi a seconda che nel loro cantone fosse compreso: 1) il capoluogo del dipartimento; 2) il capoluogo del distretto; 3) nessun capoluogo.

Non fu avviato invece il catasto nelle province annesse all'Impero (Lazio e Umbria), per le quali fu stabilito, invece, con un decreto della Consulta straordinaria degli Stati romani del 25 agosto 1809 che la dativa reale come tutte le altre imposte dirette fossero di competenza degli Esecutori dei mandati, ma che, in attesa che si provvedesse alla loro organizzazione, la riscossione fosse affidata agli agenti di polizia.

Questi per sommi capi i provvedimenti francesi, che come si vedrà verranno in larga misura ripresi da quelli pontifici, anche in base ad un evidente criterio di economia allo scopo di utilizzare tutto il lavoro già compiuto.

L'art. 191 del già citato *motu proprio* di Pio VII del 16 luglio 1816 ordinava «la compilazione dei nuovi catasti a misura e stima» e istituiva allo scopo una congregazione particolare chiamata Congregazione dei catasti cui era affidato il compito di fissare «le massime, l'andamento e l'esecuzione» del nuovo censimento sia rustico che urbano. Per il catasto urbano era fatto obbligo alla Congregazione di osservare «le norme prescritte dal *motu proprio* daziale del 19 marzo 1801, e dai successivi regolamenti».

Tra le prime deliberazioni della Congregazione vi furono l'adozione del sistema metrico-decimale e l'approvazione del regolamento per la misura dei terreni.

Il 6 novembre 1816 con dispaccio della Segreteria di Stato fu istituita la Direzione generale dei catasti con compiti tecnico-operativi.

Veniva anche istituita la Commissione consultiva del censo col compito di esaminare le stime rilevate dai periti.

Organi periferici furono le cancellerie, una per ogni sede di Ufficio del Registro, 77 in tutto, ognuna sotto la direzione di un cancelliere coadiuvato da un sostituto.

Con il citato regolamento si affidava alle cancellerie competenti per territorio la custodia del catasto, dei libri delle volture e correzioni, e di tutti gli atti, e carte relative agli estimi e alla dativa reale. Queste dovevano anche, su richiesta del tesoriere generale, compilare i ruoli per le soprattasse comunali sul terratico e casatico, mentre la riscossione della dativa e delle multe era affidata agli esattori e ai cursori camerali. I cancellieri potevano rilasciare certificati, non potevano rilasciare copie delle mappe, non potevano correggere gli errori dei catasti senza specifica autorizzazione della direzione.

La distrettuazione di ogni cancelleria doveva essere stabilita al momento dell'impianto. La Direzione generale dei catasti rappresentava la Cancelleria del censo di Roma, che comprendeva Roma, Agro roma-

no e Isola Farnese, e il direttore faceva il cancelliere; la sede era presso la Presidenza del censo.

L'8 gennaio 1818 fu emanato il *Regolamento sulle volture delle partite nei catasti* sanzionato da chirografo pontificio e seguito l'8 febbraio dalle istruzioni per i cancellieri. La registrazione dei cambiamenti di proprietà costituiva un adempimento fondamentale per la gestione del catasto e le relative regole furono applicate immediatamente, prima ancora che fossero completate le operazioni della formazione del catasto stesso.

La prima cura della nuova amministrazione fu di recuperare le mappe elevate sotto il governo italico. In un documento reperito nell'archivio della Presidenza del censo si trovano alcuni appunti circa i primi accordi intercorsi fra il governo di Roma e quello di Milano sulla consegna del materiale catastale di pertinenza pontificia. Le mappe già confezionate in epoca francese erano in tutto 1281.

Il 22 febbraio 1817 era intanto stato emanato il *Regolamento sulla misura dei terreni e formazione delle mappe* accompagnato dalle *Discipline particolari per i geometri* e da un rilevante numero di «module».

I tecnici previsti per la esecuzione di questo importante lavoro furono: ingegneri col titolo di ispettori dei catasti ed ingegneri col titolo di verificatori, geometri, aiutanti, assistenti, indicatori comunali e giornalieri.

Agli ispettori, uno per ogni legazione o delegazione, furono affidati la direzione e il controllo dei lavori e la regolazione delle spese, con l'obbligo di rendere di tutto conto all'ufficio generale dei catasti con il quale dovevano tenere la corrispondenza. Ai verificatori spettava il compito di revisionare le misure, le mappe e i brogliardi fatti dai geometri. Il margine di errore ammesso non doveva superare «l'uno per cento ripartito proporzionalmente». Una volta fatto il controllo il verificatore doveva tirare «la linea di revisione» in rosso sulla mappa e, fatto il confronto tra mappa e brogliardo, doveva darne attestazione in calce al brogliardo.

Gli strumenti tecnici di cui si sarebbero dovuti servire i geometri per la formazione delle mappe e per la misurazione dei terreni erano: la tavoletta pretoriana fornita di diottra e di bussola, le canne da misura che dovevano essere adoperate orizzontalmente per la misurazione dei colli e dei monti ma potevano anche servire per misurare terreni pianeggianti, e le catene. Ogni geometra doveva poi avere due scale di metallo con la proporzione rispetto al terreno di 1 a 2000, una di tripla canna censuaria per le operazioni di campagna e una di dupla canna per le calcolazioni.

Minuziose norme accompagnate da «module» venivano poi fornite su tutti gli aspetti più rigorosamente tecnici pertinenti alla elevazione delle mappe ed alla confezione dei brogliardi.

Gli ingegneri ispettori per la confezione delle mappe furono reclutati con due contratti separati, uno del 4 marzo 1817 per tutti i territori dello Stato ivi compresi quelli che avevano fatto parte del regno italico, ad esclusione dell'Agro romano e della città di Roma, ed un altro del 5 settembre dello stesso anno per l'Agro romano. Si trattava degli stessi tecnici che avevano lavorato nell'ex regno italico per la elevazione delle mappe dei territori che ne facevano parte. Per il catasto urbano di Roma fu fatto poi un contratto con due architetti.

La rilevazione delle mappe ebbe inizio nel 1818 e fu completata nel 1822.

Sono del 22 febbraio 1819 le istruzioni per le stime delle fabbriche di Roma che dovevano essere analoghe a quelle del *motu proprio* del 10 dicembre 1818. Il *motu proprio* del 10 dicembre 1818 poneva fine al sistema, in vigore nella città di Roma fin dal tardo Medioevo, di provvedere alla manutenzione delle strade urbane addossandone la spesa ai frontisti: i possessori di case pagavano in proporzione allo spazio, calcolato in metri lineari, occupato sulla strada. Restavano esenti dal pagamento coloro le cui case non affacciavano sulla strada. Con il citato *motu proprio* invece fu stabilito che la tassa doveva colpire i possessori di tutte le case, tranne quelle con reddito inferiore ai 32 scudi, se abitate da poveri, in ragione di 35 baiocchi su ogni 100 scudi di reddito calcolato sulla base della pigione «attuale o reperibile» in ragione di 100 scudi per ogni otto di annuo fruttato (la tassa fu ridotta a 20 baiocchi nel 1823). Il nuovo catasto quindi, calcolando le stime con questo stesso metodo, avrebbe posto a carico dei possessori anche il pagamento della dativa reale in ragione di 2 paoli per ogni 100 scudi di valore.

Le stime poi, una volta ultimate, sarebbero state pubblicate per quaranta giorni a cura della direzione generale dei catasti ed i ricorsi sarebbero stati esaminati in ultima istanza dalla Congregazione dei catasti.

Erano state intanto il 16 maggio 1821 dettate le norme per le stime dei fondi urbani delle provincie cui erano state aggiunte altre istruzioni il 19 dicembre 1822. Con poche varianti, le regole per le stime erano uguali a quelle dettate per Roma.

Per le stime dei fondi rustici venne emanato il 3 marzo del 1819 un *motu proprio*, seguito il 20 marzo dello stesso anno dal relativo regolamento corredato di «module» e di altre più dettagliate istruzioni, per la graduazione e le tariffe dei terreni. Vi era compresa tra l'altro una tavola di raffronto fra la nomenclatura che era stata usata dal governo italico e quella prescritta dalle nuove norme per i terreni, in relazione alla qualità e tipo di utilizzazione.

Si era convenuto dopo un animato dibattito che l'estimo si sarebbe basato sulla «attualità» combinata con la «intrinseca feracità» del suolo. Cercherò di spiegare la procedura.

I terreni erano raggruppati in tre classi: industrialmente vestiti, nudi e naturalmente vestiti. Rispetto ad ognuna di queste classi erano elencati i relativi tipi di coltivazione. Ogni terreno doveva essere graduato, vale a dire che ad ogni terreno doveva essere attribuito un grado di redditività rispetto al tipo di coltivazione più adatto, tenendo conto della qualità, giacitura e ubicazione e tenendo conto della lunga durata. Individuato il grado di feracità esso doveva essere combinato con il reddito che il possessore realmente ne ricavava, privilegiando il grado di feracità in caso di disparità. Stabilito così il reddito medio di una data estensione di terreno, esso veniva rapportato ai prezzi del decennio 1785-94, ritenuto dalla Congregazione dei catasti quello in cui i prezzi si erano mantenuti più stabili. Dal risultato venivano detratte le spese di coltivazione e la quota per gli «infortuni celesti». Il risultato costituiva la tariffa estimativa.

La tariffa estimativa, da sottoporre all'esame della Commissione consultiva, doveva essere una per ogni territorio ossia comune, o al massimo tre nel caso in cui il territorio fosse stato composto da terreni giacenti in piano, colle o monte. Essa doveva risultare da una media dei redditi dei terreni che componevano il territorio e secondo le prescrizioni, doveva essere ricavata dai periti con un «colpo d'occhio» all'inizio dell'operazione. Gli estimi e i gradi di feracità (*graduazione dei terreni*) del suolo sarebbero stati stabiliti in ogni comunità dai periti d'ufficio, affiancati eventualmente da uno o più geometri, in collaborazione con uno o due periti comunali e accompagnati da un «indicatore» (il cui compito era di indicare appunto tutte le particolarità locali come i nomi dei proprietari, i vocaboli ecc.). Le operazioni di stima erano coordinate dagli ispettori delle stime, uno per ogni delegazione. Le tariffe sarebbero state approvate in ultima istanza dalla Congregazione dei catasti e sanzionate dal Presidente. Ulteriori istruzioni riguardavano la rateizzazione dell'estimo tra dominio utile e dominio diretto, davano regole per calcolare gli usi civici, e per la stima delle case rurali nonché per la pubblicazione degli estimi. Si dovevano formare alla fine due copie in netto degli estimi approvati dalla Congregazione e sottoscritte dal Presidente e dal segretario: una di esse sarebbe rimasta presso la Direzione e l'altra sarebbe stata trasmessa ai cancellieri, ad ognuno secondo il territorio di competenza, che se ne sarebbero serviti per il riparto della dativa reale. La dativa sarebbe stata calcolata in ragione di sei paoli su cento scudi di estimo.

L'11 luglio del 1823 furono emanate altre istruzioni accompagnate

da «module», dirette ai periti, frutto delle risoluzioni di una serie di quesiti scaturiti dall'applicazione a campioni di terreno dei criteri per la rilevazione degli estimi, presentati alla commissione consultiva.

La superficie censibile di tutto lo Stato fu calcolata a 38 milioni di tavole censuali, da suddividere «in 3.800.000 appezzamenti altrimenti chiamati *figure* ossia *numeri di mappa*» (particelle). Furono individuati 1440 territori con una superficie media di tavole 26.388,8/9. Fu prevista una spesa complessiva di scudi 200.000.

Queste le tappe principali delle operazioni catastali fino all'attivazione del 1835: la elevazione delle mappe fu completata nel 1822, la perequazione dei prezzi fu completata con l'approvazione della Congregazione dei catasti nella sessione del 22 aprile 1823. Il 4 ottobre 1824 con editto della Segreteria di Stato fu attivato il catasto urbano di Roma «al fine di ripartire il contributo per la conservazione, e rinnovazione delle strade». Con *motu proprio* del 25 febbraio 1825 fu attivato il catasto di Benevento. Nel 1827 vennero completate le tariffe. Nel febbraio del 1833 fu ordinata la compilazione dei catastini (registri partitari) e nel maggio del 1834 quella dei registri dei trasporti temporanei.

Il catasto fu attivato con decorrenza 1° ottobre 1835.

Le operazioni di stima e quelle per la perequazione degli estimi, attraverso complicate fasi di correzioni, erano durate fino al 1832. Esse avevano sollevato i problemi più difficili e delicati, perché nonostante la cura puntigliosa posta nella formulazione delle norme per le stime dei beni – e ciò non fa meraviglia se si pensa che la sperequazione degli estimi era stato il difetto più grave dei catasti precedenti e quello che aveva generato il maggiore sconcerto – e nonostante le numerose garanzie contemplate in queste disposizioni, si arrivò tuttavia all'attivazione del catasto con delle stime così sperequate da dover immediatamente nello stesso anno 1835 creare una giunta per la revisione degli estimi. Era mancato un coordinamento tra gli ispettori che avevano operato isolatamente col risultato che i criteri adottati si erano rivelati assai difformi.

Anche la Giunta non fu in grado di svolgere adeguatamente il compito affidatole, tanto che nel 1842 se ne formò un'altra, finalmente sotto la direzione di un responsabile e sotto il controllo di una commissione consultiva, ferme restando le commissioni filiali nelle province. I lavori non erano stati ancora completati nel 1870. Il decreto del 17 settembre 1871, n. 458, attivava l'estimo rettificato dei terreni dell'ultima sezione rimasta delle quattro in cui era stato diviso il territorio dello Stato, cioè la provincia romana, ma un altro decreto del 28 luglio 1872, n. 941, prorogava ancora i termini per la pubblicazione.