

RIVISTA della Guardia di Finanza

Bimestrale a carattere giuridico, economico e tecnico professionale

MAGGIO - GIUGNO 2006, N. 3

**RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO
INTERNAZIONALE. L'ATTIVITÀ DI CONTRASTO
DELLA GUARDIA DI FINANZA**

**RESPONSABILITÀ PATRIMONIALE
DEGLI AGENTI PUBBLICI**

**SEMPRE INCERTA LA GIURISPRUDENZA
SULL'IRAP DEI PROFESSIONISTI**

**GUARDIA DI FINANZA E TUTELA
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

**LE DISPOSIZIONI REGOLAMENTARI
DELLA GUARDIA DI FINANZA IN ATTUAZIONE
DELLO STATUTO DEI DIRITTI DEL CONTRIBUENTE**



www.gdf.it/stampa/rivista
redazione.rivista@gdf.it



SOMMARIO

RIVISTA della Guardia di Finanza

fondata dal Gen.C.A. Antonio NORCEN nel 1952
Periodico bimestrale, edito a cura del
Comando Generale della Guardia di Finanza

Comitato Scientifico

Gen.C.A. Ferdinando DOSI - Gen.C.A. Giuliano OLIVA
Gen.C.A. Gaetano NANULA - Gen.C.A. Osvaldo CUCUZZA
Gen.C.A. Salvatore D'AMATO - Gen.C.A. Nicolò POLLARI
Gen.C.A. Sergio FAVARO - Gen.C.A. Nino Di PAOLO
Gen.C.A. Giovanni MARIELLA - Gen.D. Salvatore GOLINO
Gen.D. Gino GORELLI - Gen.D. Daniele CAPRINO
Gen.B. Alessandro ESPOSITO - Gen.B. Vincenzo SUPPA
Gen.B. Luciano CARTA - Gen.B. Francesco ATTARDI
Gen.B. Salvatore GALLO - Col. Alessandro BUTTICÉ

Comitato di Redazione

Presidente

Gen.C.A. Italo PAPPÀ

Componenti

Gen.D. Emilio SPAZIANTE - Gen.D. Pasquale DEBIDDA
Gen.D. Saverio CAPOLUPO - Gen.B. Giorgio TOSCHI
Col. t.ST Carmine LOPEZ - Col. t.ST Bruno BURATTI
Col. t.ST Giancarlo PEZZUTO - Col. t.ST Bruno BARTOLONI
Col. Vincenzo TEDESCHI

Direttore Responsabile

Ten. Col. Marco Di PIERDOMENICO

Redattore Capo

Cap. Cosimo LAMANUZZI

Segretario di Redazione

Lgt. Raffaele POLI

Redazione

M.A. Michelangelo MASUCCI - M.C. Silverio COSTANTINI
M.llo Simona IACAPRARO

Realizzazione Grafica

M.C. Loreto COLANERA

App. Cosimo ATTANASIO - App.m. Roberto CIAVARDINI

Fotocomposizione, montaggio, stampa e allestimento:

Centro Tipografico "FIAMME GIALLE"

Direzione e Amministrazione

Viale XXI Aprile, 51 - 00162 Roma
tel. (06) 44222204 - fax 44222214



Autorizzazione del Tribunale di Roma al
n. 2801 del Registro con Decreto 9 luglio 1952.
Rivista associata all'Unione Stampa Periodica Italiana
Codice ISSN 1591-7223

RIVISTA

Rivista chiusa in Tipografia
il 10 luglio 2006

Vita del Corpo

RICICLAGGIO E FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO
INTERNAZIONALE. L'ATTIVITÀ DI CONTRASTO
DELLA GUARDIA DI FINANZA

Roberto SPECIALE Pag. 313

Questioni d'Oggi

LE "MISURE MINIME" DI SICUREZZA IN MATERIA
DI TUTELA DI DATI PERSONALI ED IL DOCUMENTO
PROGRAMMATICO DI SICUREZZA

Gennaro VECCHIONE..... " 323

RESPONSABILITÀ PATRIMONIALE
DEGLI AGENTI PUBBLICI

Tommaso PARISI " 336

Dottrina

L'AZIONE DI CONTRASTO AL CONTRABBANDO
DI T.L.E. SUL LITORALE NAPOLETANO

Michele MOLA " 351

SEMPRE INCERTA LA GIURISPRUDENZA
SULL'IRAP DEI PROFESSIONISTI

Salvatore GALLO..... " 360

Tecnica Professionale

GUARDIA DI FINANZA E TUTELA
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Gaetano GIANCANE " 367

IL CATASTO: GENERALITÀ, INNOVAZIONI E ALCUNI SUOI
ASPETTI CONNESSI E COMPLEMENTARI CON ALTRI
ISTITUTI PER L'INDIVIDUAZIONE DEI BENI IMMOBILI

Fabio MIGLIORATI
Mario TOCCI " 375

LE DISPOSIZIONI REGOLAMENTARI
DELLA GUARDIA DI FINANZA IN ATTUAZIONE
DELLO STATUTO DEI DIRITTI DEL CONTRIBUENTE

Valerio CELLINI..... " 396

Il Catasto: generalità, innovazioni e alcuni suoi aspetti connessi e complementari con altri istituti per l'individuazione dei beni immobili

di Fabio MIGLIORATI
e Mario TOCCI

1. Brevi cenni storici - 2. Probatorietà del Catasto Italiano - 3. Probatorietà del Catasto Austriaco nella Repubblica Italiana - 4. Scopi del Catasto e la cartografia catastale - 5. Automazione del Catasto - 6. Sistemi e Software utilizzati nel Catasto - 7. I dati catastali e coinvolgimento degli Enti Locali nel sistema - 8. Il Catasto e l'individuazione dei beni demaniali e patrimoniali - 9. Le terre collettive e la loro individuazione tramite gli archivi catastali - 10. Beni già di Enti, Aziende Statali/parastatali, trasformati o soppressi (c.d. Enti inutili) - 11. Sistemi di rilievo utilizzati per i controlli e gli aiuti all'agricoltura, correlazione con il sistema catastale - 12. Conclusioni

1. Brevi cenni storici

Il Catasto (1) Italiano già con la L. 358/1991, divenne parte del Dipartimento del Territorio, unitamente alle Conservatorie dei registri Immobiliari ed alle Sezioni Demanio ex "Intendenze di Finanza".

Oggi, a seguito del D.L.vo 173/2003, concernente "Riorganizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze e delle Agenzie Fiscali", l'Amministrazione finanziaria conta di un Dipartimento delle Politiche Fiscali (con funzioni di indirizzo e controllo) e di quattro Agenzie Fiscali (con funzione operativa): il Demanio, le Dogane, le Entrate e il Territorio che ricomprende il Catasto.

Il Sistema Catastale è l'inventario di tutti i beni immobili pubblici o privati (2) esistenti nel territorio dello Stato. Per beni immobili s'intendono, non solo terreni e fabbricati ma anche strade, piazze, corsi d'acqua, laghi, litorali, ecc.

Tale Istituzione non è moderna, poiché già gli Egiziani e i Babilonesi si servivano di rudimentali catasti descrittivi. I padri Italici dell'inventario immobiliare furono gli Etruschi che abrogarono il concetto tribale secondo cui la "terra era un bene comune" per diventare grandi sostenitori della proprietà.

Questo popolo, per garantire la gestione del "bene terra", nel nuovo regime a conduzione "privata", sviluppò tecniche di misurazione dei confini inventando la groma, strumento neces-

sario per delimitare i possedimenti con l'apposizione di cippi in pietra detti "tular".

Successivamente, la cultura Romana, improntata su una politica di espansione territoriale che assorbiva ogni positività culturale ed organizzativa dei popoli a lei sottomessi, fece suo il criterio Etrusco e lo perfezionò a tal punto da destare ammirazione ancora oggi.

Le civiltà passate crearono catasti con lo scopo di reperire risorse per sostenere le proprie strutture politiche, militari, economiche, sociali e religiose. Infatti, attraverso criteri antesignani dell'odierna imposizione fiscale, il singolo componente della società organizzata veniva colpito, atteso: lo status che ricopriva (plebeo, commerciante, nobile, ecc.) e in virtù dell'entità dimensionale e produttiva dei beni posseduti.

Gli elementi che con l'evolversi dei tempi ebbero sempre più importanza per attuare un'efficace politica fiscale, furono: i censimenti degli abitanti (con residenza stabile e non) (3), le lista delle proprietà detenute da ogni singolo (della comunità nazionale e non) (4), la descrizione e consistenza dei beni con apprezzamento della loro produttività.

Conseguentemente il proprietario di beni veniva colpito sulla base delle sue possidenze immobili che fungevano da "base" a correlati criteri di calcolo. Era così che venivano fornite alla comunità le risorse per far fronte alle esigenze di governo e non era raro che i prelievi venissero modulati anche a secondo di stati di necessità straordinari, quali: prolungati periodi di siccità, la

costruzione di grandi opere pubbliche, far fronte a guerre di difesa e/o di espansione.

Gli emolumenti versati potevano consistere in: quota parte di raccolti e/o di armenti; cessione di forza lavoro (schiavi); metalli e minerali preziosi; prodotti artigianali e commerciali. Nel tempo e con l'evolversi delle società, prese sempre più piede l'istituto della valuta corrente, da prima in metallo e poi in carta moneta e titoli.

Come allora, ancor più oggi, di un bene è importante:

- definire le dimensioni e caratteristiche, nonché, l'appetibilità commerciale che lo contraddistinguono in virtù del territorio e del contesto economico in cui è allocato;
- individuare il titolo di "proprietà" e quali dei diritti reali di godimento (5) che su di esso sono esercitati o limitati, oltretutto eventuali vincoli o benefici che influiscano positivamente o negativamente sulla sua "redditività" (6);
- riconoscere quali persone fisiche o giuridiche traggano benefici economici dal bene considerato e come ciò avvenga, anche in ragione di eventuali diritti speciali o atipici (7);
- conoscere la provenienza storica (vendita, alienazione, riscatto, successione, asta, ecc.).

Pertanto è utile analizzare alcune peculiarità che a primo impatto potrebbero sembrare non più attuali, mentre, hanno ancora la loro importanza affinché meglio si individui:

- quale il valore probatorio del Sistema Catastale Italiano e degli atti ivi conservati;
- cosa o potrebbe essere conservato presso l'Agenzia del Territorio in modo che si acquisiscano notizie utili per le ulteriori ricerche da svolgere in altri archivi istituzionali e non per reperire ogni altra documentazione avente valore probatorio.

2. Probatorietà del Catasto Italiano

Sino alla fine del XIX secolo, il catasto servì prevalentemente per scopi fiscali ed era opinione generale che soltanto terra e fabbricati fossero materia imponibile, infatti la maggior parte delle pubbliche spese furono sostenute dai proprietari immobiliari, salvo alcuni benestanti o nobili appartenenti a categorie privilegiate o esenti.

Con l'Unità d'Italia divenne necessario creare un sistema d'imposizione fiscale nuovo abbinato ad un censimento territoriale tale che avesse ancorché utilità per la programmazione e lo svi-

luppo economico (8) territoriale del nuovo grande Stato unitario.

Per quanto concerne le modalità di tassazione presso gli ex Stati incorporati dal Regno se ne avevano di diverse e, per giunta, generatrici di una vistosa sperequazione fondiaria data anche dal fatto che l'oggetto dell'imposizione era la persona e non il bene secondo le intrinseche capacità produttive. In particolare, nel neo Regno d'Italia convivevano ben 24 difformi catasti distinti in 9 compartimenti (9).

Anche l'estensione dei terreni non sempre figurava e, quando esservi, era imprecisa, giacché i sistemi catastali ereditati descrivevano sommariamente gli immobili in appositi elenchi riferiti a registri che ne ricostruivano le vendite e gli acquisti intervenuti nel tempo (10).

Esistevano anche delle mappe raccolte in "libri figurativi", ma erano molto imprecise perché delimitavano parti di territorio piano rappresentati a vista (11). Soltanto il Catasto Lombardo-Veneto e quello Pontificio (12) avevano cartografie rilevate con cura.

Nel 1886 con la Legge del Regno n. 3682 detta Messedaglia (13) concernente "Legge che riordina l'imposta fondiaria" (14), nasce il Catasto Unico Italiano. Il nuovo sistema è geometrico e particellare, suddiviso in Nuovo Catasto Terreni (N.C.T.) e Catasto Edilizio Urbano (C.E.U.), quest'ultimo nel 1939 fu aggiornato a Nuovo Catasto Edilizio Urbano (N.C.E.U.) ad oggi divenuto, con il D.L. 557/1993 convertito in L. 133/1994, il Catasto Fabbricati Italiano (C.d.F.).

Con la fine della Prima Guerra Mondiale entrano a far parte del Regno d'Italia le Province della Venezia Tridentina (Trento e Bolzano), e della Venezia Giulia (Trieste, Gorizia, Fiume, Pola e Zara) (15), con esse si eredita il Catasto Austriaco che in quei territori viene mantenuto in vigore anche dopo l'annessione.

Premesso il contesto e alcuni aspetti che portarono alla realizzazione del Catasto si può ben distinguere che la probatorietà del Catasto:

- è ravvisabile secondo il criterio:
 - "topografico" (16), cioè la precisa individuazione dei confini entro i quali si esercitano i diritti. Nella fase d'impianto della creazione delle mappe, nonché nei successivi controlli, il rilievo tecnico è di competenza di personale qualificato che opera attraverso la celimensura, oggi aiutato da strumenti ottici laser, sistemi satellitari G.P.S. e da Aerofotogrammetrie;

- "dell'identificazione", cioè la determinazione della natura e l'entità dei diritti reali, sia delle persone fisiche o giuridiche che ne sono titolari, che degli immobili di cui ne sono oggetto;
 - viene ricondotta alla citata Legge del Regno n. 3682, che:
 - all'art. 1 cita: "Sarà provveduto a cura dello Stato, in tutto il Regno, alla formazione di un catasto geometrico particellare uniforme fondato sulla misura e sulla stima, allo scopo di:
 - .. accertare le proprietà immobili, e tenerne in evidenza le mutazioni;
 - .. perequare l'imposta fondiaria.
- E ciò nei modi e termini prescritti negli articoli seguenti.
- Il legislatore da subito pone quale *ratio* della norma l'unificazione dei catasti ereditati dal Regno nonché di uniformarli a (univoci) criteri di rilievo e stima per perequare l'imposta fondiaria (attraverso un sistema che valuti caratteristiche intrinseche/estrinseche proprie di ogni bene terreni/fabbricati);
- con gli artt. 2 e 15 impone: che vengano rilevate le aree e fabbricati a chiunque appartenenti e a qualunque uso destinate, anche se di soggetti esenti dall'imposta fondiaria;
 - agli artt. 3, 4, 5, 6 e 7 definisce che:
 - .. sia adottato un criterio scientifico di rilievo disponendo come effettuare delimitazioni e terminazioni, nonché individua la composizione delle Commissioni Censuarie alle quali dava ampi poteri, in particolare i periti governativi catastali avevano l'obbligo di proseguire nei lavori di rilievo anche in assenza di delegati comunali o proprietari interessati.
 - .. "i beni saranno intestati ai rispettivi possessori quali risulteranno all'atto del rilevamento. Quelli in contestazione saranno intestati al possessore di fatto, con relativo annotamento, e con la riserva di ogni diritto. I beni dei quali non si potranno conoscere i possessori, saranno provvisoriamente intestati al Demanio dello Stato" (art. 7);
 - .. "con altra legge saranno determinati gli effetti giuridici del catasto e le riforme che occorressero a tal fine nella legislazione civile (...)" (art. 8).

Non tutto della norma unificatrice dei catasti del Regno troverà di fatto applicazione, ma solo in parte. Sin da subito le operazioni di terminazio-

ne in "contraddittorio" si dimostreranno molto complesse e quindi abbandonate nel 1897, sia per accelerare le altre operazioni catastali, sia perché non vennero emanate le leggi auspicate proprio con l'art. 8 della citata Legge.

Quindi il Catasto Italiano si costituì anche grazie all'obbligo che avevano i periti governativi catastali di proseguire comunque le operazioni di rilievo registrando gli occupanti di fatto dei terreni. Pertanto questo Istituto era ed è senza valore di prova, né dei diritti reali in esso indicati né nella posizione dei confini rappresentati nelle mappe.

Infatti, le interpretazioni giuridiche nel tempo hanno sempre ribadito che le risultanze catastali hanno valore meramente "sussidiario" e sono considerate rilevanti solo nei casi in cui si applichi l'art. 950 c.c. (es. Sentenza della Cassazione Civile n. 5459 dell'8 novembre 1985 in materia di Proprietà e confini).

Gli elementi catastali ancora oggi continuano ad essere oggetto di liti ove si cerca di perorarne la probatorietà, quale esempio si citano alcune sentenze del 2004, quali: le nn. 23933, 22038, 21885, 9926 e 7159 emesse dalla Seconda Sezione della Cassazione Civile rispettivamente il 23 dicembre, 22 e 19 novembre, il 24 maggio e 15 aprile (17).

Ad oggi si avverte sempre più la necessità di avere un Catasto probatorio, ma realizzarlo è difficoltoso perché richiede l'intervento diretto e, come cennato, in contraddittorio delle parti interessate. Infatti, sarebbe di dubbia legalità l'imposizione "esterna" esercitata sui proprietari per attribuire valore probatorio a rilievi topografici e rappresentazioni cartografiche, anche se di "grande precisione".

In conclusione, il sistema catastale tutt'ora non ha valore probatorio nei termini d'individuazione topografica e d'identificazione, ma può:

- fornire copia dei documenti allegati per "l'accatastamento" aventi valore di prova giuridica dei diritti e dei confini nei quali questi valgono;
- essere un prezioso supporto per identificare il bene sul territorio potendo così misurarne e valutarne in situ le effettive entità dimensionali economiche;
- divenire probatorio, ma solo per l'aspetto topografico (valori dimensionali delle misure), se il giudice preposto a dirimere un contenzioso sull'entità di confini, in mancanza di altri elementi, fa riferimento a quanto delineato nelle mappe o frazionamenti catastali conservati

nel catasto stabilendo e determinando così un confine incerto (art. 950 c.c.).

È evidente che il titolo di proprietà è legato ai disposti del Codice Civile e relative deroghe (18), in particolare l'art. 1376 concernente "Contratto con effetti reali" dispone che "Nei contratti che hanno per oggetto il trasferimento della proprietà di una cosa determinata (19), la costituzione o il trasferimento di un diritto reale ovvero il trasferimento di un altro diritto, la proprietà o il diritto si trasmettono e si acquistano per effetto del consenso delle parti legittimamente (20) manifestato" (21).

3. Probatorietà del Catasto Austriaco nella Repubblica Italiana

Come già cennato, il Catasto del Regno d'Italia assorbì anche quello già imposto sui territori ceduti dall'Austria dopo la prima guerra mondiale che, dopo il secondo conflitto, vennero ulteriormente ridimensionati rimanendo annesse le province di Trento, Bolzano e parte del territorio di Gorizia e Trieste.

Il Catasto Fondiario Austriaco, istituito con patente sovrana di Francesco Primo D'Austria, s'impose perché nacque su fondamenti tecnico-giuridici tesi a renderlo "probatorio".

In sostanza, tale strumento era collegato agli atti dell'Impero che obbligatoriamente erano iscritti nel "Libro Fondiario", inoltre, contava di mappe rappresentative delle superfici e dei "termini" dei terreni già distinti in particelle (22).

Con Regio Decreto del 28 marzo 1929, n. 499, concernente "Disposizioni relative ai libri fondiari dei territori delle nuove Province" e con la Circolare Amministrativa del Ministero delle Finanze del 1932 (23) si riconosce ufficialmente l'esistenza e l'operatività nel territorio nazionale del Catasto Austriaco, inteso come catasto complementare autonomo da quello Italiano e quindi non soggetto alla L. 3682/1886.

In particolare non ha validità il Nuovo Catasto terreni (N.C.T.), ad eccezione di alcune norme, mentre è a tutt'oggi regolarmente in vigore il Catasto Fabbricati Italiano (C.d.F).

Il motivo di questo provvedimento sta nella stretta connessione tra il Catasto Austriaco e il Libro Fondiario avente valore probatorio perché registra le variazioni della proprietà e del diritto di superficie con piena efficacia giuridica.

Rimane l'applicazione dell'art. 950 c.c., nel caso di confini incerti, attraverso l'ausilio delle mappe conservate nell'ex Catasto Austriaco validato.

Con il D.P.R. 21 luglio 1978, n. 569 concernente "l'attuazione dello Statuto Speciale d'Autonomia in materia di coordinamento tra Catasto e Libro Fondiario" sono state delegate alla Regione Autonoma del Trentino Alto Adige le funzioni amministrative del Catasto Fondiario Urbano. Tali funzioni dal primo agosto 2004 (in attuazione del D.L.vo 280/2001) sono state ulteriormente delegate alle Province Autonome di Trento e Bolzano.

Attualmente è gestito con l'Istituto del "Libro Fondiario" circa il 5% del territorio nazionale, oltre che in Trentino Alto Adige, anche nella totalità delle Province di Trieste e Gorizia, in due comuni del distretto d'imposte di Salò (BS) e in alcuni comuni dei distretti di Cervignano del Friuli, Palmanova e Pontebba (UD), mentre è stato soppresso nei comuni di Cortina d'Ampezzo, Colle S. Lucia e Livinallongo del Col di Lana (BL).

4. Scopi del Catasto e la cartografia catastale

a. Gli scopi del Catasto

Il catasto ha tre finalità principali: fiscale, giuridica e civile.

La finalità fiscale è quella che stà alla base del catasto: proprio la necessità di determinare il reddito imponibile dei fondi rustici e dei fabbricati urbani richiede che le proprietà immobiliari soggette ad imposta vengano accertate e appositamente catalogate e che le relative mutazioni vengano tenute in evidenza.

Inoltre, concorre nelle valutazioni e nelle stime finalizzate a quantificare la capacità reddituale delle persone fisiche e giuridiche intestatarie (24).

La finalità giuridica consiste nella possibilità di dotare i documenti catastali di valore giuridico (probatorietà), ossia della possibilità che con i documenti catastali possano essere giuridicamente comprovati i diritti registrati nel catasto (25).

Le finalità civili del catasto si intendono tutte quelle informazioni che sono messe a disposizione nei documenti catastali ed in particolare la planimetria dettagliata e a grande scala di tutto il territorio nazionale, l'analisi del reddito delle particelle e la descrizione dell'aspetto della proprietà fondiaria e di quella urbana.

b. Cartografia catastale (identificazione e posizionamento dei beni)

La stretta correlazione che sempre più va ad instaurarsi tra il rilievo dimensionale/qualitativo del bene e l'imposizione fiscale che ne consegue, nonché, l'esigenza delle Istituzioni dello Stato di individuare per ogni patrimonio il soggetto/i che ne abbiano l'effettiva disponibilità, impone una conoscenza di base del metodo di rilievo del territorio nazionale e di quanto di ciò concorra nell'attività di constatazione.

Ponendo a premessa che per convenzione internazionale vengono utilizzate rappresentazioni piane del territorio distinguendo il campo topografico e il campo geodetico (26).

La cartografia catastale Italiana "unitaria", venne realizzata ponendo l'attenzione nel definire le giurisdizioni amministrative comunali suddividendole in sezioni censuarie. Le carte catastali prendono il nome di "mappe".

La vecchia cartografia ed alcune recenti, ancora non rettificata, non contengono indicazioni altimetriche e pertanto dalle sole operazioni di "visura" non si evince se il territorio d'interesse è pianeggiante, collinare o montuoso. Recentemente le nuove mappe catastali sono integrate con curve di livello equidistanti tra loro due metri (27).

Negli anni '90 sono state attivate le procedure per revisionare le maglie primarie catastali delle Regioni Italiane rilevando nuovamente centinaia di punti di riferimento (la maggior parte già esistenti), con opportuni criteri e strumenti di misurazione, situazione che volge ormai al termine e che ha così permesso la ricollocazione o la creazione *ex novo* di riferimenti rappresentati tangibilmente sul territorio con "piazzole" (alcune distinte da pilastri in calcestruzzo con cuspidi in metallo).

In tal modo i vetusti rilievi bidimensionali, grazie al nuovo controllo dei punti di riferimento

e all'integrazione di dati, vengono sostituiti da rappresentazioni tridimensionali con quote altimetriche e altre peculiarità.

L'oggetto finale delle rappresentazioni rimane sempre la particella catastale, cioè una delimitata porzione continua di terreno, situata in un unico comune, appartenente ad un unico possessore, assoggettata ad un'unica specie di coltura, con uniforme grado di opportunità, oppure, se non soggetta a coltura, riservata ad un'unica destinazione d'uso (es. le aree destinate: all'edificazione, a cortili, coorti, ecc.).

Fig. 1 - Nell'esempio grafico a lato, è stata estrapolata una piccola porzione di territorio da un "foglio di Mappa" (estratto di mappa) in scala 1:2000 - aggiornato al 1989, ove si possono ben vedere le particelle che sono delimitate con tratto continuo e contraddistinte da apposite numerazioni: su alcune è visibile la sagoma di alcuni immobili.



Fig. 1

Si noti che:

- è indicata una strada denominata "Campo di Croce" che confina con un'altra piccola striscia di terreno, ambedue non sono numerate. La mancanza di numerazione in questa situazione indica che si tratta di un bene demaniale (strada vicinale) e della sua area di rispetto (scolina acque meteoriche e cunetta);
- insiste un piccolo pallino indicato con sigla F 1, lo stesso rappresenta un punto fiduciale (inamovibile) che altro non è che un angolo di una chiesa.

La particella deve essere correttamente ubicata, sia rispetto a quelle confinanti che nei confronti dei punti topografici posti nelle vicinanze aventi natura stabile (oltre ai punti trigonometrici e fiduciali censiti, esistono altri punti di riferimento, quali: campanili, costruzioni storiche e/o opere pubbliche che sono caratterizzate da inamovibilità).

Le mappe catastali sono suddivise in "fogli" di centimetri 70 x 100, numerate progressivamente per ogni singolo comune e contengono:

- delimitazioni delle particelle catastali;
- delimitazioni relative alla viabilità, alle acque ed a ogni altro particolare che individui pubbliche proprietà e altre connesse o assimilate;
- confini amministrativi comunali, provinciali, regionali e statali;
- punti trigonometrici, fiduciali, eventuali curve di livello e punti quotati.

Il metodo adottato per rappresentare tali mappe fu in origine il "Cassini-Soldner" con il quale, per coprire il territorio Nazionale, furono adottate complessivamente 849 origini, 31 con grandi estensioni e 818 con piccole estensioni.

La rappresentazione del territorio è quindi policentrica con rappresentazioni che si staccano dal proprio punto di origine entro i 100 km.

Si precisa che non si riuscì ad utilizzare il Sistema Cassini-Soldner per l'intero territorio Nazionale e, l'intesa di farlo coincidere con quello adottato dall'Istituto Geografico Militare Italiano (IGMI) attraverso una compensazione di rete al fine di giungere ad univoci rilievi, non fu di fatto attuata.

Nel 1942 iniziò la conversione della cartografia catastale in rappresentazione "Gauss-Boaga" riferita convenzionalmente all'ellissoide internazionale ciò ha permesso ad oggi di giungere ad una vasta digitalizzazione delle mappe e degli allegati.

Le operazioni di riterminazione e digitalizzazione non sono ancora ultimate e possono esserci problemi nell'uso congiunto di carte catastali e regionali (queste, più recenti, sono create con le risultanze aereo fotogrammetriche).

Sin qui, se pur da una breve e sommaria introduzione alle problematiche che sono scaturite nel tempo per le rappresentazioni cartografiche del territorio, si può ora ben intendere quanto rilevino contenziosi o accertamenti che abbiano per oggetto l'individuazione, il posizionamento e la confinazione di beni, infatti:

- diversamente rilevano sconfinamenti microscopici da macroscopici, tenuto conto anche della "sussidiarietà del Catasto" nell'iter probatorio;
- si può verificare che dalla visione aerofotogrammetrie (es. mappe Regionali) si constati una posizione e dimensione di terreni e immobili urbani diversa da quella riportata nelle mappe catastali.

Oggi, a causa dell'appetibilità acquisita da alcuni beni demaniali e/o assimilati, appare sempre più necessario la loro precisa individuazione che mai vada data per scontata, ancorché considerando:

- le procedure di dismissione di quei beni demaniali o di proprietà dello Stato che non hanno più ragione di rimanere tali essendo cambiate nel tempo le necessità della collettività;
- l'impossibilità affinché il privato diventi proprietario di un bene demaniale, in quanto inalienabile e imprescrittibile, salvo norme e/o procedure speciali;
- la possibilità di una persona fisica o giuridica di gestire beni demaniali attraverso "concessioni", affinché lo Stato o Enti Locali:
 - percepiscano "canoni" per la gestione;
 - offrano servizi alla comunità, attraverso terzi - anche se a pagamento - che altrimenti dovrebbero essere prodotti dall'Amministrazione Pubblica.

5. Automazione del Catasto

Il Catasto italiano, ha spesso volto il suo interesse a snellire le procedure di: consultazione, conservazione, inserimento di nuovi o modifica dati (cartacei, microfilm, sistema Vax, ecc.).

Da ciò la necessità di contare su un avanzato ed efficiente sistema di banche dati atteso l'enorme mole di elementi che vanno a confluire o a modificare nel tempo l'archivio "Catastale", basti pensare che le informazioni ammontano e sono riferite a: oltre 310.000 fogli di mappa, oltre 75 milioni di particelle ed oltre 46 milioni di soggetti intestatari. Pertanto si necessita di un sistema dinamico che colga ogni cambiamento di dati e sia aperto: alle innovazioni, alle trasformazioni tecnologiche, all'evolversi socio economico del territorio e ad ogni nuovo indirizzo normativo.

Dalla nascita del Catasto unitario e in particolare nel trascorso cinquantennio si è assistito alla rivoluzione industriale del dopoguerra con una veloce trasformazione di gran parte del territorio nazionale attraverso un generalizzato sviluppo (maggiori infrastrutture, trasformazione di agglomerati urbani in metropolitani e/o turistici, urbanizzazione di fasce costiere o montane di pregio).

Inoltre, la riforma agraria, le innovazioni chimico-meccaniche nelle coltivazioni dei terreni, gli aiuti Comunitari (fondi strutturali) di sostegno al sistema economico agricolo, l'inarrestabile

plurifrazionamento dei terreni; hanno fatto sì di aumentare la mole dei dati da acquisire e conservare.

È con la L. 679/1969 che il legislatore prende in seria considerazione l'importanza affinché gli atti catastali di natura amministrativa-censuaria siano meccanizzati attraverso l'ausilio dei mezzi tecnologici e informatici tali da permettere innovative elaborazioni e rappresentazioni. Oggi le principali finalità perseguite sono:

- la definizione della professionalità e della responsabilità del tecnico redattore della documentazione di aggiornamento;
- la creazione di una banca dati di informazioni censuarie e geometriche attraverso anche la standardizzazione del rilievo e delle procedure di compilazione dei tipi di aggiornamento;
- conseguente standardizzazione della procedura di trattamento dei dati generali da parte degli Uffici Provinciali (già Uffici Tecnici Erariali U.T.E.) e il complementare miglioramento della maglia cartografica dei punti fiduciali.

Ma oltre a ciò l'obiettivo ambizioso del catasto è la creazione di un Sistema Informativo Integrato in grado di comprendere e trattare allo stesso tempo:

- la parte geometrica;
- la parte censuaria dei terreni;
- la parte censuaria dei fabbricati,
- il demanio (inclusi i beni immobiliari confiscati a soggetti o compagini criminali);
- le conservatorie dei registri immobiliari.

Così da rendere disponibile in tempo reale le informazioni necessarie agli organi di controllo, ai professionisti, ai Comuni e agli Enti interessati, ai cittadini; tutto tramite flussi telematici e/o con supporti informatici.

Ne deriva un tangibile snellimento delle procedure burocratiche che si traduce anche in una migliore ottimizzazione delle risorse delle Amministrazioni Pubbliche in termine di uomini e mezzi, nonché, in un vantaggio prodromico per applicare una equa imposizione fiscale ed un potenziale recupero dell'esazione evasa nel settore.

Per automatizzazione del Catasto bisogna distinguere una:

- automatizzazione interna che coinvolge l'Agenzia del Territorio in tutti i suoi livelli (Direzione Centrale, Uffici Regionali e Provinciali, poli catastali Comunali);

- automatizzazione esterna rivolta all'utenza istituzionale (Amministrazioni pubbliche ed Enti), ai tecnici professionisti e cittadini. Permette solo operazioni di visione e nessuna di integrazione o inserimento;
- automatizzazione statica quando ci si riferisce a tutte quelle procedure di visura e certificazione eseguibili direttamente presso l'Agenzia del Territorio;
- automatizzazione dinamica quando si tratta delle procedure di conservazione e di visura eseguibili da postazioni esterne site alla sede di altri soggetti (Enti interessati e Tecnici Professionisti). Permette inserimento o modifica di dati.

La meccanizzazione ha fatto sì che al 2003 l'Agenzia del Territorio già gestiva:

- oltre 100.000 fogli di mappa in formato vettoriale;
- oltre 180.000 fogli di mappa in formato raster;
- oltre 15.000 fogli di mappa in formato cartaceo.

Per le indagini conoscitive delle vicende storiche di un bene è importante ricordare che fino al 1989 tutti i fogli della cartografia catastale venivano aggiornati su supporto cartaceo con procedure manuali che sono rimaste soltanto per fogli non ancora disponibili in formato numerico. Tutte le rappresentazioni territoriali informatizzate sono aggiornate con procedure uniche con i software "PREGEO e WEGIS".

6. Sistemi e Software utilizzati nel Catasto

Con l'art. 10 del D.P.R. 650/1972 (avvio delle acquisizioni meccanografiche dei dati geometrico-particellare), decreto del Ministero delle Finanze n. 701/1994 (adozione della procedura Docfa), nonché successive norme e circolari, prende corpo l'attuale sistema catastale e i software attualmente utilizzati per gli immobili distinti in terreni e in fabbricati.

I software messi a disposizione dall'Agenzia del Territorio sono:

- software per la compilazione ufficiale di atti catastali: Pregeo, Docfa, Voltura;
- software di acquisizione dati: Docte, Nota, Unidoc;
- software per la visione di atti e documenti catastali: Sister e Catasto 2000;
- software di controllo: Black box e Sostel;

- software di supporto: Allinea, Allegati, Micron, Codici Elaborativi Catastali, Codici dei Comuni d'Italia e degli Stati Esteri;
- software cartografici: Wegis.

Il software e Sistema "Pregeo"

Date le:

- disposizioni attuative fondamentali per l'aggiornamento catastale e per le procedure di automazione, in particolare la Circolare n. 2 del 26 febbraio 1988 emessa dalla "Direzione Generale dei Servizi Tecnici Erariali" concernente le "nuove procedure per il trattamento automatizzato degli aggiornamenti cartografici e di disposizione per la gestione degli atti geometrici di aggiornamento";
- la Circolare n. 10/2003 ed il Provvedimento del 3 dicembre 2003 concernente la procedura PREGEO 8 per la presentazione degli atti di aggiornamento catastali, l'aggiornamento automatico della cartografia catastale ed il trattamento dei dati altimetrici e GPS;
- la Circolare 2/2006 in data 9 marzo 2006 concernente la procedura Pregeo 9.

Nasce e diventa operativo "Pregeo", che va a registrare su supporto magnetico informazioni metriche, statistiche e, recentemente, anche amministrativo/censuarie del rilievo di aggiornamento delle particelle (frazionamento di terreni attuato preliminarmente ad atti di compravendita e inserimento in mappa della sagoma di nuove costruzioni).

Software "Dogfa"

L'Amministrazione del Catasto, a partire dal 1997 ha adottato la procedura "Dogfa" per l'aggiornamento informativo del catasto immobiliare urbano attraverso l'utilizzo di dati direttamente forniti dal tecnico professionista incaricato dalla parte.

L'adozione di questa procedura è stata una svolta storica dell'Amministrazione del Catasto in quanto ha determinato l'aggiornamento della banca dati in tempo reale all'atto della presentazione delle "variazioni" da parte del tecnico "esterno" liberando risorse dagli uffici pubblici a ciò precedentemente preposte.

Il cittadino, in tal modo beneficia di maggiore trasparenza conoscendo da subito la "rendita" Catastale che viene attribuita già alla presentazione della proposta formulata dal tecnico di parte: purché rispetti i parametri meccanizzati previsti nel sistema catastale. Dal dicembre 2005 è in corso la fase di attuazione dell'automazione "dinamica" tramite la quale la presen-

tazione e l'aggiornamento di dati potrà essere inserito dal tecnico di parte direttamente dal suo studio professionale attraverso una postazione informatica abilitata.

Il Software "Voltura"

Permette di presentare su supporto informatico le informazioni necessarie per le volture catastali. A differenza del software Docfa e Pregeo, che si occupano dell'oggetto catastale, Voltura s'interessa del soggetto cioè degli intestatari di diritti sugli immobili iscritti in Catasto.

Attualmente i soggetti vengono di norma trattati con documenti cartacei, successivamente le informazioni documentali vengono immesse manualmente nella banca dati. Il compito principale di Voltura è quello di mettere a disposizione una via automatica per:

- il trattamento di documenti di flusso quali le denunce di successione e di ricongiungimento di usufrutto;
- il preallineamento, per risolvere i casi in cui mancano le domande di voltura pregresse agli atti informatizzati.

Il programma consente di compilare volture per terreni e fabbricati, con immobili appartenenti a diversi comuni della stessa provincia e con intestati in sostituzione (28).

Il Software "Docte"

Permette di acquisire i dati di denuncia di coltura agricola delle particelle censite nel Nuovo catasto terreni.

Il Software "Nota"

Permette l'acquisizione e controllo delle note di trascrizione, iscrizione e annotazione.

Il Software "Unidoc"

Serve per acquisire il modello unico informatico per la registrazione, la trascrizione e la voltura degli atti immobiliari.

Il software "Sister e Catasto 2000"

SISTER (Sistema Interscambio Territorio) permette la visura e stampa degli atti catastali per via telematica in tempo reale sia per terreni che per fabbricati: l'utente vede telematicamente gli atti come li vedrebbe se si recasse presso gli Uffici dell'Agenzia del Territorio.

Si possono collegare al sistema Sister, previo abbonamento al servizio:

- Enti e Amministrazioni pubbliche (cat. A), esenti da pagamento di diritti di visura;
- ordini e collegi professionali (cat. B1);

- singoli professionisti ed enti privati (categoria B2).

I tipi di consultazioni disponibili sono:

- la visura attuale per immobile;
- la visura attuale per soggetto;
- la visura per indirizzo;
- la visura storica per immobile (dalla data d'impianto);
- l'estratto di mappa (ancora non disponibile per tutte le province);
- i punti fiduciali.

Il Software "Black Box e Sostel"

Suppliscono in casi particolari il sistema Unidoc.

Il Software "Allinea e Allegati"

Svolgono le stesse funzioni già viste di "Voltura", viene usato dai notai.

Il Software "Microcom"

Viene utilizzato dai Comuni per definire le microzone secondo il D.P.R. 138/1998.

Software Codici Elaborativi Catastali, Codici dei Comuni d'Italia e Stati Esteri

Si occupano rispettivamente del codice catastale e del codice nazionale dei comuni d'Italia (codice Belfiore) e dei codici degli Stati esteri.

Il software e sistema "Weigs"

Trattasi di un sistema di informatizzazione completato nel 2002 dall'Agenzia del Territorio in grado di fornire dati all'utenza abilitata con le seguenti caratteristiche:

- può visualizzare e permette di acquisire cartografie formato "vettoriale" o "raster";
- viene costantemente alimentato dagli atti di aggiornamento del Nuovo Catasto Terreni che vengono presentati da professionisti;
- permette di confrontare la cartografia istituzionale catastale con altre fonti cartografiche acquisite con finalità di ausilio e di supporto.

Attraverso i sistemi sopra disaminati (in continua evoluzione) si ha che l'automazione del Catasto offre ormai una migliore visione e controllo dei beni fabbricati e terreni presenti nel territorio permettendo, tra l'altro:

- l'individuazione di fabbricati non totalmente o in parte censiti attraverso il confronto con altre cartografie e aerofotografie (es. quelle Regionali);
- di supportare le ricerche di atti che vanno ad individuare le persone fisiche o giuridiche che beneficiano effettivamente dei frutti prodotti dal bene stesso.

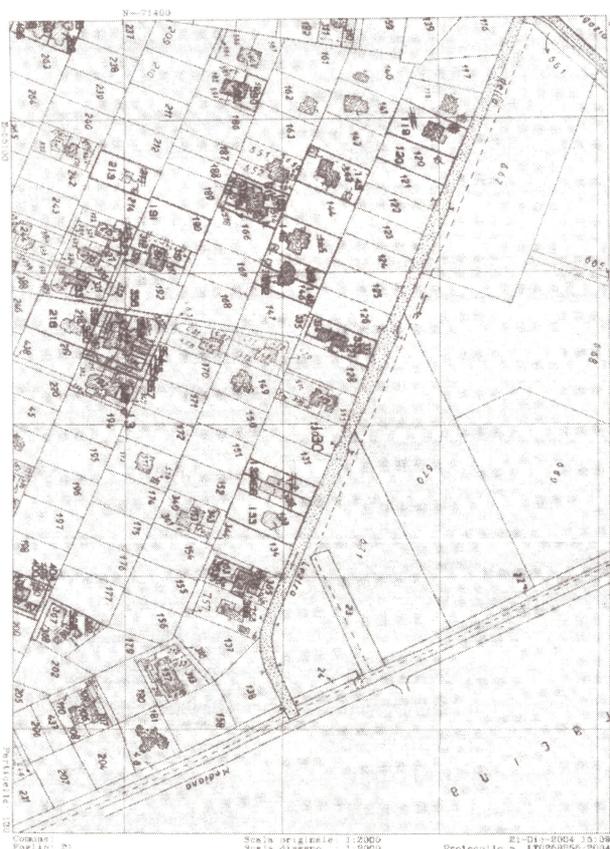


Fig. 2

La trasformazione del Sistema Catastale e la sua continua evoluzione, se pur valida, ad oggi non può, comunque, escludere la documentazione cartacea.

Infatti, mentre telematicamente si possono acquisire adeguate notizie per ogni variazione e impianto con data posteriore al 1990, per quanto concerne le situazioni anteriori a tale data si può verificare che nella "visura" e "l'ampliata storica" fornita dal sistema non si trovi traccia di quando e con quali atti probatori sia stata generata la "Voltura" del bene.

In tale situazione, per reperire ogni utile notizia, si dovrà ricorrere all'archivio cartaceo

del catasto e principalmente agli atti conservati nell'Ufficio del registro competente.

Pertanto, affinché un controllo sia caratterizzato da certezza e incisività abbisogna anche della "visura" della documentazione catastale cartacea a ritroso nel tempo, ma ciò può ancora non bastare in quanto esistono casi ove non risulta essere conservato nulla in Catasto o, comunque, esserci notizie troppo frammentarie, come nei casi inerenti i Beni: Collettivi, di Enti soppressi o in particolari beni Demaniali e assimilati.

Fig. 2 - L'esempio grafico sopra riportato rappresenta una porzione di foglio di mappa come

appare nell'archivio informatizzato del Catasto. Dove tale sistema non è ancora operativo si hanno fogli di mappa cartacei che vengono aggiornati manualmente.

7. I dati catastali e coinvolgimento degli Enti Locali nel sistema

Le Istituzioni Nazionali, le Regioni, Province, Comuni, Consorzi ed altri Enti pubblici aventi diritto, possono richiedere - chi a livello centrale e chi all'Ufficio Provinciale dell'Agenzia del Territorio di competenza - i dati catastali di interesse con la finalità di reperire informazioni utilizzabili nella propria gestione dei: tributi, delle imposte locali (I.C.I.) ed altre esazioni (TARSU, ecc.).

Inoltre è possibile conoscere le date di aggiornamento della banca dati (o la data di registrazione in banca dati catastale), oltreché la data di validità dell'atto catastale.

I dati possono essere richiesti in riferimento ad un singolo comune, alla situazione di una determinata data e limitatamente a beni ricompresi nel Nuovo Catasto terreni (N.C.T.) e/o Catasto dei Fabbricati (C.d F.).

I comuni, già chiamati ad una collaborazione con gli uffici del catasto dalla legge n. 75 del 1993, con l'accesso al sistema "Sister" hanno avuto fattivamente a disposizione i dati necessari per i propri "Uffici tributi", ma prima di questo il legislatore ha prodotto norme innovative e/o di coordinamento connesse quali:

- la legge del 26 febbraio 1994, n. 133 articolo n. 9, che dispone la realizzazione di un inventario completo ed uniforme del patrimonio edilizio attraverso un nuovo censimento di tutti i fabbricati o porzioni di fabbricati rurali e alla loro iscrizione, mantenendo tale qualificazione, nel catasto edilizio urbano, che assumerà la denominazione di "catasto dei fabbricati" (29);
- il D.P.R. 139/1998 concernente "Regolamento recante norme per la revisione dei criteri di accatastamento dei fabbricati rurali, a norma dell'art. 3, comma 156, della L. 662/1996
- il D.P.R. 23 marzo 1998, n. 138 concernente "regolamento recante norme per la revisione generale delle zone censuarie, delle tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane e relativi criteri, nonché delle commissioni censuarie, in esecuzione dell'art. 3, commi 154 e 155, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 - adempimenti in materia di revisione delle zone censuarie e delle microzone comunali", ove viene previsto un completo processo revisionale,

mirato e razionalizzare il sistema tecnico-estimativo catastale, principalmente attraverso i nuovi strumenti, quali:

- articolazione del territorio di ogni comune in microzone;
 - determinazione delle rendite con procedura automatica e criteri che fanno ricorso a specifici parametri valutativi del fattore posizionale (area) e del fattore edilizio (costruzione);
 - adozione dell'unità di misura "metro quadrato" di superficie come parametro di consistenza delle unità immobiliari a destinazione ordinaria;
 - adozione di un nuovo quadro di qualificazione generale delle unità immobiliari;
 - partecipazione dei Comuni alle operazioni revisionali;
 - l'art. 74 "Attribuzione o modificazione delle rendite catastali" della L. 342/2000 concernente "Misure in materia fiscale" e la connessa L. 212/2000 concernente "Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente", in particolare all'art. 6 "conoscenza degli atti e semplificazione";
 - le varie circolari, in particolare:
 - la Nota del Ministero delle Finanze 4 maggio 1994, N.C.-1/1022 concernente "Ulteriori specifiche sui requisiti di ruralità e la descrizione di alcuni casi particolari. Indicazioni di massima per l'autodeterminazione della rendita catastale presunta dei fabbricati che non presentano i requisiti di ruralità previsti dall'art. 9 della L. 133/1994";
 - la n. 13/T dell'8 gennaio 1999 della Direzione Centrale del Catasto, dei servizi geotopografici e della conservazione dei registri immobiliari, con la quale si definisce la partecipazione attiva dei Comuni all'adeguamento della banca dati dell'Agenzia del Territorio ed ove vengono illustrate ampiamente le formalità tecniche di attuazione del Regolamento e sono rappresentate le carenze cumulatesi in seno al "catasto fabbricati" nel corso degli ultimi decenni a causa di una immobilità che non ha saputo cogliere le radicali modifiche del tessuto dei centri urbani, ascrivibili sia a fenomeni di urbanesimo che di terziarizzazione dei centri storici, nonché quelle relative ai caratteri tipologici, costruttivi e funzionali degli oggetti immobiliari.
- In sostanza in molti comuni d'Italia si è verificato che per una serie di motivazioni diverse molte aree sono interessate da immobili che

dovrebbero avere una rendita catastale ben più consistente di quella attualmente attribuita (es. centri storici famosi a livello internazionale, aree sulle fasce costiere occupate da villini, ville, ecc.) ora, con l'istituzione delle "microzone" ci saranno le opportune rettifiche definibili con il concorso fattivo dei comuni territorialmente competenti;

- la n. 23/E dell'11 febbraio 2000 del Ministero delle Finanze e la n. 7/DPF del 19 settembre 2002 del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Complessivamente viene, sì stabilito la partecipazione dei Comuni alla revisione del sistema catastale, anche attraverso l'istituzione delle micro zone, ma di pari passo il legislatore ha amplificato la trasparenza degli atti (30).

Grazie al sistema catastale meccanizzato ed informatizzato i comuni possono usufruire di uno strumento completo ed uniforme che descrive il patrimonio edilizio e terreni presente nel loro territorio, ma allo stesso tempo renderà fattibile le disposizioni contenute nella legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Legge Finanziaria 2005), dove sono stati previsti una serie di interventi finalizzati al recupero di aree di evasione ed elusione nel settore immobiliare, ma che rappresentano anche un momento di verifica della funzionalità del sistema dati catastale che vede attori in tal senso i Comuni e l'Agenzia del Territorio.

Si richiamano in particolare all'art. 1 i commi:

- *comma 335*: revisione dei classamenti su aree limitate (microzone) e caratterizzate da elevati livelli di sperequazione rispetto alla media generale del territorio comunale;
- *comma 336*: revisione dei classamenti di singole unità immobiliari di proprietà privata non dichiarate in catasto o per le quali sussistono situazioni di fatto non più coerenti con i classamenti catastali per intervenute variazioni edilizie;
- *comma 340*: rideterminazione della superficie delle unità immobiliari di proprietà privata per le quali le superfici dichiarate ai fini del calcolo della tassa comunale di smaltimento rifiuti, risultino inferiore all'80% della superficie catastale.

Appare evidente che entrano in analisi, tra l'altro, le trasformazioni degli immobili intervenute e sanate con i vari "condoni edilizi".

Ormai sono molti i comuni che commissionano a società private sistemi di controllo informatici sui beni immobiliari del proprio territorio prediligendo applicazioni che con il solo puntamento

in mappatura di un cursore sul bene scelto dall'operatore permettono di acquisire i dati necessari.

8. Il Catasto e l'individuazione dei beni demaniali e patrimoniali

a. Beni demaniali: generalità

L'intero patrimonio demaniale italiano si costituì, nella sua interezza iniziale, nel 1870 quando si giunge a unire i vari regni sotto un unico sovrano (31).

Vennero censiti i vecchi e i neo beni divenuti "demaniali" per effetto del nuovo stato di diritto subentrato con l'unificazione d'Italia. Tali beni giuridicamente erano definiti dal vecchio codice civile del 1865 agli artt. 427 e 428.

Successivamente nel 1942 con l'art. 822 del nuovo codice civile viene meglio definito il loro inquadramento, distinguendo i beni dello Stato in due categorie: "demanio pubblico" e "patrimonio dello Stato".

Il codice civile (artt. 822-831) raggruppa tutti i beni di proprietà dello Stato e degli Enti pubblici territoriali nella categoria del demanio e del patrimonio, quest'ultimo distinto in patrimonio indisponibile e disponibile, inoltre, sono così menzionati anche nel R.D. del 18 novembre 1923, n. 2440 (art. 1) e il relativo regolamento approvato con R.D. 827/1924.

Tali beni hanno l'eguale funzione di essere utilizzati per l'interesse pubblico, ma differiscono nel fatto che i demaniali hanno come loro necessaria e naturale destinazione l'adempimento di una pubblica funzione (uso pubblico) e soggiacciono alla disciplina pubblicistica, i beni patrimoniali invece seguono il trattamento di quelli di diritto privato, giovando al pubblico interesse solo in via strumentale, attesa la destinazione che viene data ai redditi ricavati dalla vendita o dall'utilizzazione di tali beni e cioè facendoli concorrere al finanziamento della spesa pubblica.

Il primo elemento atto ad individuare se un bene sia demaniale o quantomeno patrimoniale è quello di appartenere ad un Ente Pubblico Territoriale, quale Stato, Regione, Provincia e Comune.

Nell'individuazione contribuisce anche la funzione a cui è demandato il bene rispetto ai fini dell'Ente, non solo all'uso pubblico, ma anche ove questo non ricorre (è il caso dei beni del demanio militare).

Occorre, tra l'altro, distinguere i beni in oggetto in: "demaniali necessari" quali quelli del demanio marittimo, idrico e militare; "demaniali accidentali" quali il demanio stradale, ferroviario, aeronautico, acquedotti, storico, archeologico, artistico e le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi e delle biblioteche.

Le caratteristiche essenziali dei beni demaniali sono costituite dalla:

- inalienabilità: non possono in alcun caso essere ceduti a terzi e quindi soggetti al principio di inalienabilità, ma possono essere ceduti da un Ente Pubblico ad un altro con esclusione di quelli ricompresi nel demanio necessario che devono rimanere allo Stato.

Tale carattere implica la conseguente inespropriabilità dei beni demaniali ovvero non possono essere oggetto di esecuzione forzata e quindi di diritti reali di garanzia (art. 2810 c.c.);

- imprescrittibilità: ovvero inalienabilità in quanto l'art. 1145 c.c., stabilisce che "il possesso delle cose di cui non si può acquisire la proprietà è senza effetto".

Conseguenza è che i beni demaniali, che sono per la loro natura inalienabili, non sono soggetti alla prescrizione acquisitiva (usucapione), cioè non possono essere acquisiti per l'effetto dell'esercizio su di loro di un possesso continuato per un determinato periodo di tempo (art. 1158 c.c.).

L'art. 1 della citato R.D. 2440/1923 prevede che i beni immobili dello Stato "tanto pubblici quanto posseduti a titolo di privata proprietà" (sia demanio pubblico che patrimonio disponibile/indisponibile), sono amministrati a cura del Ministero delle Finanze, salve le eccezioni stabilite da leggi speciali.

I beni demaniali sono inseriti in un "inventario" che li descrive in base a quanto desunto dai rispettivi catasti sia del passato pre-unitario che dai registri delle singole amministrazioni che ne abbiano in carico. Qualora i beni del pubblico demanio cessino la loro destinazione all'uso pubblico passano al "patrimonio dello Stato". L'originale dell'inventario è conservato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, e presso gli Uffici competenti dell'Agenzia del Demanio.

b. Beni patrimoniali: generalità

L'art. 826 c.c. stabilisce che i beni appartenenti allo Stato, che non siano assoggettati al regime di demanio pubblico, costituiscono il patrimonio dello Stato. In linea generale tali beni sono posseduti dallo Stato a titolo di privata proprietà.

La natura dei beni patrimoniali degli Enti Pubblici non presenta generalmente caratteri differenziali rispetto a quelli patrimoniali della persona privata, tanto che il regime giuridico codificato, vigente per tutti i beni, si applica in linea di massima anche per essi.

Mentre, considerando la correlazione che hanno i beni patrimoniali con il carattere pubblicistico degli Enti cui i beni patrimoniali appartengono, sono soggettivamente equiparati al regime giuridico proprio degli Enti Pubblici.

In relazione alla natura pubblica speciale che ha il pubblico titolare del diritto di proprietà, si hanno per i beni patrimoniale dello Stato, oltre ai consueti modi di acquisto (occupazione, successione, usucapione, contratto, ecc. (cfr. art. 922 c.c.), anche modalità speciali di acquisto che appartengono alla sfera del diritto pubblico, quali in particolare:

- espropriazione per causa di Pubblica Utilità;
- espropriazione per debito d'imposta;
- confisca a seguito di un procedimento giurisdizionale;
- successione alle persone giuridiche estinte;
- successione da Stato a Stato (fusione di più Stati o di incorporazione in uno Stato di territori di altri Stati).

I beni patrimoniali: sono iscritti e descritti nei "registri di consistenza", tenuti in doppio originale e contenenti le seguenti indicazioni:

- luogo, denominazione, qualità;
- i dati Catastali, estimo o rendita imponibile;
- i titoli di provenienza;
- l'estensione;
- il reddito;
- valore fondiario approssimativo;
- le servitù, pesi ed oneri di cui siano gravati;
- l'uso o servizio speciale cui sono destinati e Ministero alla cui amministrazione sono affidati e la durata di tale destinazione.

Le recenti innovazioni normative hanno, tra l'altro, ulteriormente modificato il Codice Civile, in particolare è da citare la L. 37/1994 concernente "Norme per la tutela ambientale delle aree demaniali dei fiumi, dei torrenti, dei laghi e delle altre acque pubbliche", la quale con gli artt. 1, 3 e 4 ha modificato l'art. 942 c.c. (terreni abbandonati dalle acque correnti), art. 946 c.c. (Alveo abbandonato) e art. 947 (Mutamenti del letto dei fiumi derivanti da regolamento del corso), nonché, sono stati abrogati il secondo e terzo

comma dell'art. 945 c.c. (Isole e unioni di terra), in sostanza:

- i terreni abbandonati dalle acque correnti, che insensibilmente si ritirano da una delle rive portandosi sull'altra, appartengono al demanio pubblico;
- tale regola vale anche per i terreni abbandonati dal mare, dai laghi, dalle lagune e dagli stagni già appartenenti al demanio pubblico;
- in ogni caso è esclusa la sdemanializzazione tacita dei beni del demanio idrico.

Da quanto sopra appare che i beni demaniali e patrimoniali attraverso i rispettivi registri ed inventari vanno, comunque ad essere individuati nel sistema catastale, ma come indicato precedentemente nella premessa storica, l'estensione di un terreno demaniale spesso è definibile solo sommariamente a causa dello stato di conservazione e tipo di registrazione dei catasti pre-unitari e solo attraverso le ripermetrazioni e successivi censimenti, che si ha la definizione certa delle dimensioni e terminazioni.

Pertanto è necessario ricorrere a tecnici di provata esperienza per compiere i dovuti accertamenti, nonché all'ausilio dei competenti ispettori dell'Agenzia del Demanio al fine d'individuare se un bene sia pubblico e quali i suoi termini.

Può essere di aiuto la consultazione di appositi registri che furono redatti durante le operazioni di costituzione del Catasto con la legge Mes-sadaglie. Detti registri sono chiamati impropriamente "Sommarioni" (32).

Nei sommarioni si indicava quale numero di particella veniva attribuito alle porzioni di terreno riscontrate effettivamente delimitate (recinzioni o confini naturali) e quindi misurate di fatto in situ. Inoltre appare quale era ad allora il soggetto che esercitasse effettivamente il possesso e se questi non aveva titoli probatori, veniva comunque iscritto nei sommarioni ma con "riserva".

Detti registri venivano realizzati rispettando la consistenza e terminazione allora conosciuta dei beni demaniali che man mano erano incontrati dai tecnici catastali. Si precisa che, viceversa, ogni particella privata era censita è descritta individuando anche le proprietà confinanti e in caso del limitare di beni demaniali od a essi assimilati si possono trovare dizioni, quali: "confinante su il lato (...) con demanio (...)" oppure "confinante con patrimonio del comune di (...)", ecc.

È presso l'allora "Ufficio Imposte", avente competenza territoriale, che furono dapprima conservati i sommarioni che elencavano le particelle d'impianto censite dai tecnici catastali. Oggi i

sommarioni originali sono conservati presso gli Archivi di Stato, mentre le Amministrazioni Finanziarie ne hanno copia cartacea e in microfilm.

Spesso le neo particelle erano corredate a margine con ulteriori annotazioni che indicavano quale essere il collegamento del proprietario di fatto riscontrato (se per atto notarile o mero occupante iscritto con riserva), nonché gli estremi che collegavano i beni con il precedente sistema catastale pre-unitario. Tali annotazioni rappresentano il momento in cui materialmente si passa dal vecchio al nuovo sistema catastale unitario.

I beni demaniali sono riportati anche nel sistema informativo catastale e ad oggi sono presi in carico dall'Agenzia del Demanio, quale Ente Pubblico Economico con la finalità di amministrare i beni immobili dello Stato, istituito con D.L.vo 30 luglio 1999, n. 300 e successive modificazioni. Attraverso appositi Decreti gli immobili vanno ad aumentare la consistenza del patrimonio che viene amministrato da tale Ente, ma detti beni possono essere sdemanializzati, nonché posti a disposizione di eventuali acquirenti attraverso i disposti della L. 311/2004 che prevede: "Piani di vendita approvati" ai sensi dell'art. 1, commi 433, 436, 437, 438.

La disamina di quanto sino ad ora detto ci permette meglio di affrontare le altre tematiche di seguito elencate e meglio dar risalto ai vantaggi e ai limiti del sistema catastale in particolari situazioni, ovvero come sia necessario anche l'ausilio di altre banche dati cartacee e non.

9. Le terre collettive e la loro individuazione tramite gli archivi catastali

Le terre collettive sono beni di difficile individuazione e occorre da subito fare un quadro generale che le contraddistingue affinché il come e dove indirizzare le ricerche documentali nel sistema catastale e negli altri archivi istituzionali e non, sia evidente.

I terreni detti "Usi Civici" in passato destavano poco interesse perché per lo più senza valore, ma oggi molti di questi hanno acquisito appetibilità commerciale perché forieri di alta redditività grazie all'acquisita allocazione in nuovi contesti socio economici.

Spesso non viene valutato che, proprio grazie al particolare status di diritto che ne regolamenta l'uso, possono produrre reddito a beneficio di

chi effettivamente ne ha la disponibilità anche se occupa il bene illecitamente.

Inoltre, essendo sfuggibile l'individuazione e la consistenza del bene collettivo, nonché il soggetto che lo occupa, l'imposizione fiscale rischia di essere elusa o evasa.

Nel contesto, notevolmente articolato, si possono generalmente distinguere:

- gli usi civici su terreni privati quale istituzione destinata ad esaurirsi con il naturale concludersi di procedure liquidatorie previste dalla L. 1766/1927 (33);
- le terre collettive che risultano proprietà pubblica inalienabile e, quindi, di estremo interesse per l'intera collettività locale e nazionale. Tale istituto è presente, contrariamente a quanto si pensi, in molti comuni d'Italia e in variegata forme e peculiarità.

Anche se l'espressione è stata fortemente criticata in alcune interpretazioni giurisprudenziali, nella maggiore si ritiene che il concetto di "Usi Civici" rappresenti diritti spettanti ad una collettività organizzata ed insediata su un territorio, il cui contenuto consiste nel trarre utilità dalla terra, dai boschi e dalle acque. Il De Lucia asserisce che si tratta di diritti (e non di usi) di diversa natura ed origine e, soprattutto, con un regime giuridico differenziato.

Pur trattandosi di un unico fenomeno di godimento di diritti comuni da parte di un'intera collettività, senza divisione di quote (da ciò deriva la dizione "uso civico" o "bene collettivo"), si può raggruppare in tre differenti casistiche;

- usi civici sulla proprietà privata (usi civici in senso stretto): diritto di godimento, da parte della collettività, di determinate utilità (ad es. l'uso del legnatico, macchiatici, pesca, caccia), su un terreno di proprietà altrui. Questi contrassegnano i diritti reali perpetui di godimento della popolazione su terre di privato possesso;
- proprietà collettive "aperte": su di esse, la collettività titolare del diritto, non divide il godimento con nessun altro proprietario. Sono ammessi a godere dell'uso delle risorse naturali tutti gli abitanti residenti in una certa zona: dunque, anche i soggetti non originari dei luoghi, ma che stabilmente vi si sono insediati, ne possono godere (da ciò dette aperte);
- proprietà collettive chiuse: sono terreni al cui godimento sono ammessi i residenti che però siano anche discendenti dagli antichi originari (per cui dette chiuse).

In particolare, le proprietà collettive nel loro insieme sono chiamate anche "Dominii collettivi", "Demani collettivi", "Beni civici" e "Terre collettive".

Sotto il profilo economico, i beni collettivi sono assimilati ai beni pubblici in quanto l'ordinamento assegna ad essi l'assolvimento di fini pubblici. In tale contesto l'aggettivo pubblico si riferisce alla possibilità dei soggetti collettivi o Istituzionali di intervenire sull'uso o sul godimento di tali beni.

Pertanto, al pari dei beni pubblici, anche i beni collettivi non possono essere oggetto di compravendite, non sono usucapibili, sono vincolati alla loro destinazione agro-silvio-pastorale, ecc.

Le Terre collettive possono essere legittimate (riscattate) dagli occupanti abusivi trasformandole da beni assimilati allo status giuridico demaniale in quello privato.

Ciò può avvenire attraverso una complessa procedura amministrativa di sanatoria (34) che ha l'effetto finale di assegnare in proprietà piena e libera il terreno d'uso civico illecitamente occupato.

Si osserva che la normativa riconosce l'illecito comportamento quale generatore di diritto maturato e acquisito, quindi, deroga al diverso trattamento giuridico dei beni demaniali puri.

La detta procedura ha luogo attraverso il Commissario agli Usi Civici ieri, la Regione oggi, dopo aver constatato se esservi le giuste condizioni, concede la legittimazione del terreno (35).

Come si è potuto ben intendere possono esserci serie difficoltà da superare per individuare chi siano i soggetti che effettivamente godono delle terre "collettive".

Infatti, mentre per l'individuazione dei beni pubblici in senso stretto (demaniale) possono soccorrere gli appositi elenchi predisposti dalla Pubblica Amministrazione e i dati presenti nel sistema catastale, per i beni collettivi l'indagine è più insidiosa, in quanto possono anche essere confusi con beni del patrimonio disponibile del Comune.

Non è raro che i beni collettivi sono amministrati dai Comuni, i quali hanno provveduto nel tempo anche all'intestazione catastale a loro favore. Tuttavia, come precedentemente rappresentato, l'intestazione catastale non costituisce nel nostro ordinamento prova dell'acquisto del diritto di proprietà su un certo bene.

Per cui la sola intestazione in favore del Comune non può essere d'aiuto perché non distingue tra

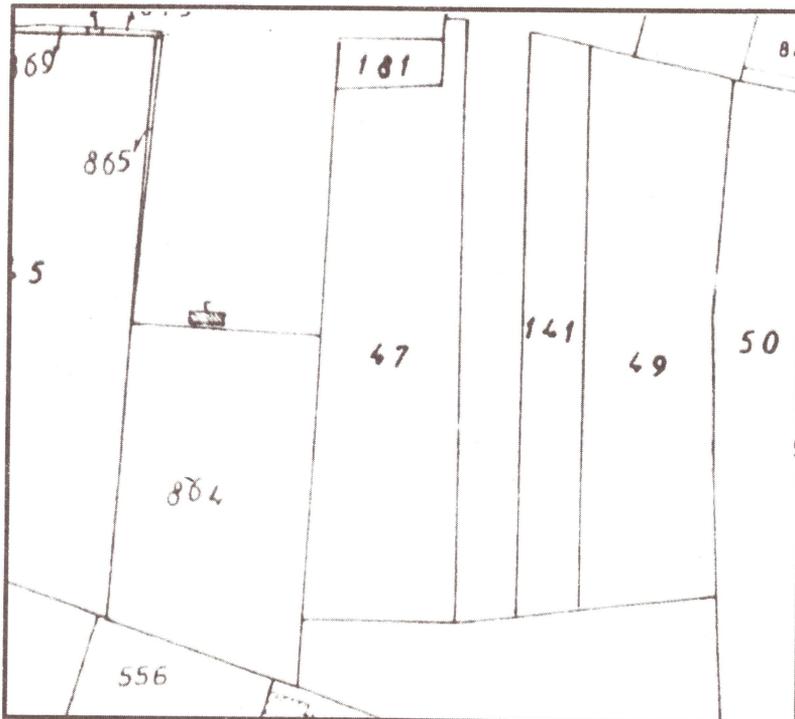


Fig. 3

titolarità effettiva dei beni e imputazione a solo fine di gestione.

Non è d'aiuto nemmeno il regime particolare a cui soggiacciono i beni del patrimonio indisponibile, poiché il vincolo di destinazione e l'incomerciabilità non risulta nei registri immobiliari.

Per avere certezza della natura collettiva di un determinato bene sarà necessario un'accurata analisi storica (Istruttorie peritali). La giurisprudenza in materia di usi civici prevede infatti che i diritti possono essere accertati con ogni tipo di prova, come d'altronde la prova contraria, deve necessariamente venire dimostrata.

A tal fine, oltre agli Archivi di Stato, anche il Catasto può essere utile per individuare alcune situazioni se rilevate storicamente e di fatto, come ad esempio, le risultanze registrate dai periti catastali in occasione dei sopralluoghi per: misurazione; terminazione delle particelle e indicazione dell'effettivo occupante.

Comunque, le fonti più accreditate restano gli archivi dei "Commissariati per la liquidazione degli usi civici" dove si trovano le sentenze passate in giudicato che a seguito di ricognizioni e verifiche demaniali permisero di risalire alla natura dei terreni attraverso la verifica dagli

antichi catasti, dagli antichi contratti ed anche dalla prova della feudalità del territorio interessato.

Per quanto riguarda i beni amministrati dalle Università agrarie, Regole, Partecipanze, Amministrazioni separate di Usi Civici, l'indagine può vedere coincidere l'intestazione Catastale con l'Ente gestore confermando la natura collettiva del diritto di proprietà sui beni. Inoltre Statuti e Regolamenti di Università ed altre Associazioni Agrarie rivestono particolare valore sull'individuazione perché corredati a loro volta da documenti catastali, ruoli di pagamento dei canoni di utenza, ecc.

Infine, per gli usi civici sulla proprietà privata, bisogna far riferimento agli accertamenti attivati

su istanza o promossi d'ufficio dal Commissario o dalla Regione.

Come asserito dal "Giacomo Branca e Carlo Perone-Pacifico", l'Istituto degli Usi Civici e la relativa norma del 1927 che ne regola, tra l'altro, la procedura di legittimazione, hanno generato un "mercato delle occupazioni di tali terreni e conseguentemente comportamenti speculativi spesso condotti a fini personalistici".

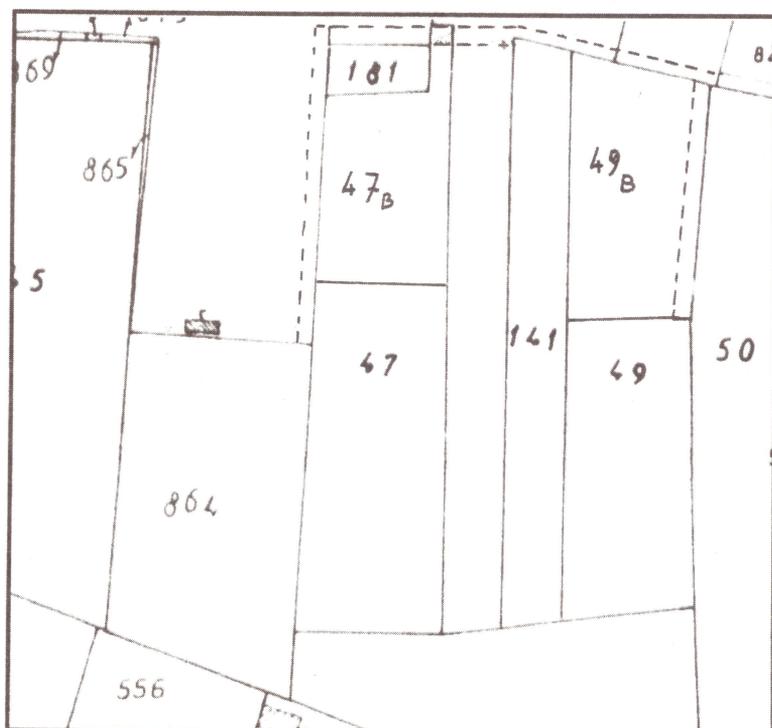


Fig. 4

Si aggiunge che ciò ha creato dubbi, difficoltà nello stabilire competenze e generato ritardi nella programmazione dei territori (36) dei comuni dove insiste la problematica.

Fig. 3 - Nell'esempio è rappresentato un estratto di mappa ove tutte le particelle sono dichiarate in catasto "bene collettivo" del comune (...), inoltre la particella n. 864 è registrata quale gravata da richiesta di riscatto da parte del signor Rossi (nome di comodo).

Fig. 4 - Lo stesso esempio, integrato dall'ufficio tecnico comunale e relativo tecnico regionale competente dopo accertamenti congiunti: si notino le particelle 47B e 49B in cui sono state suddivise le particelle 47 e 49, ciò a causa di intervenute occupazioni "abusive" dei beni collettivi. Inoltre sono state rilevate strade poderali (indicate con linee tratteggiate).

Fig. 5 - A lato: la stessa porzione di territorio, aggiornata tempo dopo con aereo fotogrammetrie effettuate dalla Regione competente: si notino oltre sette sagome di fabbricati non ancora censiti in catasto. Inoltre le particelle catastali, delle figure precedenti, quasi non trovano riscontro, infatti le linee della aerofotogrammetria rappresentano le varie tipologie di recinzioni presenti a difesa della proprietà di fatto: ciò può significare che alcune particelle sono state inglobate ad altre e/o sono gestite da un unico possessore.

(N.B. Le strutture allungate - siglate in questa sede con A e B - indicano coltivazioni protette, ovvero strutture che nella maggiore sono realizzate attraverso la percezione di fondi strutturali comunitari).

Dagli esempi grafici realizzati, appare come avvengano continue trasformazioni del territorio, che, nel tempo, vanno a modificarne la valenza economica-patrimoniale. Inoltre è evidenziato come l'effettivo stato del territorio non sia del

tutto riscontrabile con la sola analisi degli elementi presenti in catasto ma bensì da un complementare riscontro in vari archivi inerenti il territorio considerato.

Certamente l'Agenzia del Territorio raccoglie e sempre meglio raccoglierà ogni atto ufficiale che vada a trasformare il territorio nazionale (comprese le "affrancazioni" dei terreni che dal regime di uso civico passano a quello privato).

Nel tempo gli "occupanti di terreni della collettività" vi hanno costruito le loro abitazioni, aziende agrarie, piantagioni, ecc., ma non mancano anche immobili ove si esercitano attività commerciali ed industriali.

Al di là di alcune situazioni legate alla inopportuna gestione di tali beni da parte di Amministrazioni Pubbliche, i soggetti che hanno occupato illecitamente i terreni hanno beneficiato di redditi che sono spesso di difficile quantificazione se non addirittura mai colpiti da alcuna imposizione, attesa l'eventuale omessa registrazione agli atti catastali degli immobili che sono stati realizzati su terreni di tale assetto.

Inoltre, trovandosi l'occupante illecito ad ampliare l'attività

o a convertirla ad uso diverso di quello agricolo non riesce ad accedere alla concessione di fidi agevolati a lungo termine. Il rischio di una eventuale azione di rivalsa e/o l'impossibilità di accendere garanzie fideiussorie su di un bene civico (bene in realtà della collettività e non del singolo) preclude il ricorso a tali finanziamenti e ciò può portare l'occupante a ricorrere a risorse al di fuori della norma.

Si precisa che l'atto di legittimazione trasforma in occupazione legittima l'occupazione del fondo originariamente abusiva, ma non ne trasferisce la proprietà al beneficiario e non si identifica quindi, con la concessione di affrancazione dell'immobile. Ne deriva che ciascuno dei due atti (stipu-

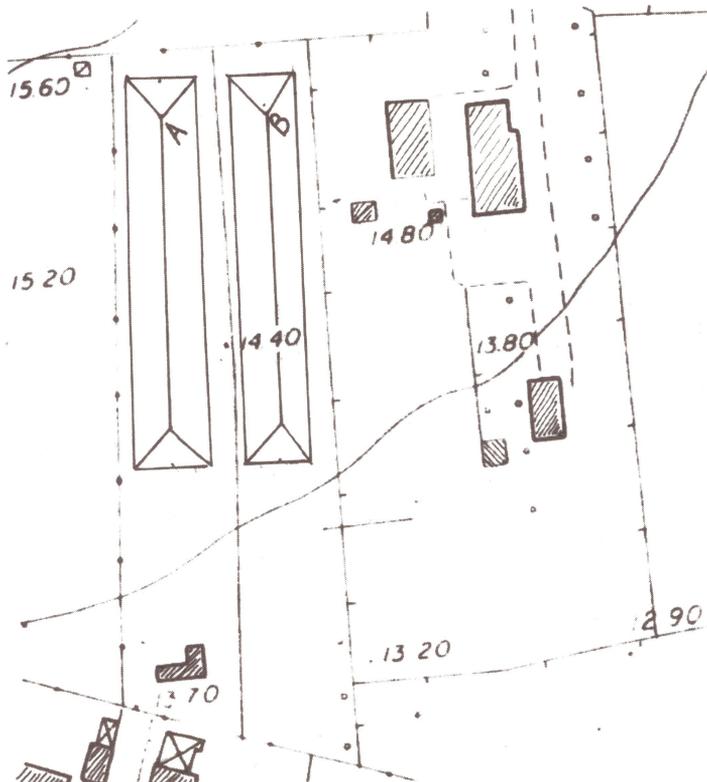


Fig. 5

la di accordo per affrancazione e affrancazione completata) è soggetto alla rispettiva imposta di registro (37). Ovvero che il trasferimento della proprietà avviene solo a completamento dell'iter di versamento dei canoni e relative incombenze.

Quest'ultimo è il caso ove nelle visure catastali può trovarsi traccia della registrazione dell'inizio della procedura di "legittimazione" in capo ad un soggetto, pur rimanendo il bene intestato cartolarmente all'Ente locale o Associazione competente.

Solo successivamente e con atto legittimamente registrato sarà indicato il nome dell'ex occupante divenuto titolare di proprietà, mentre nella "visura storica" si potrà avere ancora contezza del passato giuridico del bene.

Nel caso di cessione di terreni ricomprendenti abitazioni, locali commerciali, ecc., sussistendo l'intrasmissibilità dei beni collettivi se non dopo la procedura legittimante, rimane evidente che non si possono redarre atti notarili in tal senso, ciò ha generato un mercato non ufficiale degli immobili che non permette di ricondurre all'effettiva identità di coloro che se li tramandano (trasmissione che avviene per atti privati non resi pubblici). Ciò può far emettere, all'Ente locale competente, l'imposizione dovuta del "Canone" su un soggetto errato e l'eventuale tassazione su attività commerciali operanti su terreni in uso civico potrebbe non essere congrua, oltretutto aumentano le difficoltà di poter ricondurre il bene alla disponibilità di eventuali organizzazioni illecite.

In questa situazione, non sempre l'Agenzia del Territorio può essere d'aiuto e pertanto, dopo le prime verifiche di rito, acquisendo stralcio del "foglio" e delle aerofotogrammetrie in possesso ad altre Istituzioni, si procederà alla meccanica sovrapposizione dei rilievi cartolari per analizzare l'area d'interesse, nonché fatte le dovute ricerche presso i Commissariati degli Usi Civici, è opportuno proseguire l'indagine presso gli archivi dell'Ente Locale competente onde acquisire eventuali richieste di: rilascio di "Condono Edilizio" (38), autorizzazioni sanitarie e commerciali, ecc., anche se non concesse e giacenti in sospensione.

Il fatto di occupare terreni della collettività:

- presso o all'interno di zone turistiche rinomate a livello nazionale ed internazionale;
- beneficiati da piani di sostentamento per le attività agricole attraverso fondi precipui stanziati dalla Comunità europea;
- adiacenti a centri urbani ad alto sviluppo demografico,

può rivelarsi una opportunità che va a muovere interessi anche ingenti. Si pone in evidenza il recente caso dell'antica controversia su beni collettivi accesa tra i comuni di Folgaria e Lastebasse, sfociata in un accordo di sviluppo turistico valutato nell'ordine di 45 milioni di euro.

In particolare, questi beni, più prospettano potenzialità di speculazione tanto più muovono un mercato al di fuori dalle procedure di rito senza che figurino l'effettivo acquirente su alcun "atto pubblico".

Queste situazioni possono far sì che terzi soggetti possiedano di fatto beni non accatastrati su cui, dopo un adeguato lasso di tempo, potrebbero porre in essere tutti gli atti di "riscatto (come norma prevede)" a nome del vecchio occupante abusivo.

Ottenuto ciò è possibile la contestuale cessione del bene per atto probatorio al possessore effettivo e solo da tale momento lo si conoscerà da una "visura catastale".

Nei confronti degli Enti locali rileva considerare:

- l'art. 24 della L. 1766/1927 ove, tra l'altro, stabilisce che il capitale di affrancazione dei canoni per effetto di liquidazione di diritti, per legittimazione di occupazioni, per quotizzazione sarà investito in titoli intestati al Comune, alla frazione od alla associazione, con vincolo a favore del Ministero dell'agricoltura e foreste, per essere destinato in caso di bisogno, ad opere permanenti di interesse generale della popolazione;
- come, in alcuni casi nell'attivo dei bilanci non ci sia alcuna entrata derivata da "canoni percepiti su beni della collettività".

Dette considerazioni, nell'ambito dell'analisi dei bilanci degli Enti locali, aventi tali peculiarità territoriali, permettono meglio di valutarne lo stato patrimoniale e le poste annuali investite per e su tali beni collettivi.

Purtroppo poco aiuta il Catasto se non nell'individuare (quando censita), la sola superficie macroscopica mappata e soggetta a tali "usi civici", ma spesso nulla risulta nella distinzione di quanti soggetti e in quante particelle di fatto sono suddivisi questi terreni.

10. Beni già di Enti, Aziende Statali/parastatali trasformati o soppressi (c.d. Enti inutili)

Con il D.L. 18 agosto 1978, n. 481 - concernente "Fissazione al 1° gennaio 1979 del termine previsto dall'art. 113, decimo comma, del D.P.R.

24 luglio 1977, n. 616, per la cessazione di ogni contribuzione, finanziamento o sovvenzione a favore degli Enti di cui alla tabella B del medesimo Decreto, nonché norme di salvaguardia del patrimonio degli stessi Enti, delle Istituzioni Pubbliche di assistenza e beneficenza e della disciolta Amministrazione per le attività assistenziali Italiane ed Internazionali" - vengono Soppressi una serie di Enti che, comunque, hanno in carico beni immobili.

Molti Beni sono stati assorbiti per Decreto da Enti simili attivi, altri sono iscritti al Demanio, altri trasferiti alle Regioni per effetto della legge 21 ottobre 1978, n. 641.

Tali proprietà, ad oggi, hanno subito vari passaggi di "carico" previo atti pubblici registrati con conseguenti accatastamenti e/o variazioni censuarie. Pertanto negli archivi dell'Agenzia del Territorio sono ben acquisibili gli estremi dei documenti probatori che hanno generato tali "passaggi", attraverso la consultazione degli appositi riquadri presenti nella "Visura Storica".

I beni già appartenente ad Enti, oggi soppressi, non danno grandi difficoltà nella corretta individuazione, salvo alcune situazioni che vanno opportunamente valutate a secondo della provenienza del bene.

Quale mero esempio si evidenzia, quello concernente la soppressa "Opera Nazionale Combattenti (ONC)", scelta d'analisi legata anche alle connessioni che comporta con le attività rurali che beneficiano di aiuti pubblici e agevolazioni per l'agricoltura.

In sintesi l'ONC (a seguito del Decreto Luogotenenziale del 10 dicembre 1917, n. 1970, del Decreto 7 marzo 1918, del Decreto Luogotenenziale del 16 gennaio 1919, n. 55, norme e regolamenti successivi), agli inizi del ventesimo secolo indirizzò grandi forze lavoro nel settore agricolo affinché avvenisse un opportuno ammodernamento delle attività rurali parallelamente a quello emergente delle neo realtà industriali.

Si pensi che al 1955 nel consuntivo della ONC si contavano prodotti:

- bonifiche e sistemazioni montane per ettari lordi 209.389;
- canali principali e secondari per km 584;
- strade per km 1.109;
- case coloniche edificate in n. 5.593;
- edificati 5 neocomuni e 29 borgate rurali.

Nel complessivo vengono recuperati all'attività produttiva ben ettari 181.421 (netti) siti nelle province di Bolzano, Venezia, Bologna, Pola, Zara,

Pisa, Grosseto, Roma, Latina, Caserta, Napoli, Chieti, Campobasso, Foggia, Bari, Lecce, Taranto, e Cagliari.

A seguito di ciò, canalizzazioni, strade, piazze, terre emerse dalla deviazione di fiumi, ecc. andarono già da allora in "carico" al Demanio e/o al patrimonio degli Enti Locali competenti, mentre i terreni così recuperati ed utili alle attività produttive agricole saranno assegnati alle famiglie di "coloni" con le relative 5.593 abitazioni edificate allo scopo.

Nel tempo l'ONC acquisterà, tra l'altro, beni immobili per esigenze dell'Istituto e procedeva ad evadere le richieste di riscatto dei terreni ed abitazioni utilizzati dai coloni assegnatari, man mano che questi ne maturavano il diritto.

Le procedure sin ora richiamate accesero molte particellazioni nell'allora Catasto con relative terminazioni mappali ben definendo i titoli di proprietà e registrando gli eventuali diritti gravanti su di esse (superficie, mezzadria, colonia perpetua, ecc.) il tutto corroborato da atti probatori.

Con la soppressione dell'ONC, molti beni sparsi in tutta Italia (inclusi quelli non riscattati), vanno a costituire una massa che verrà assegnata nella maggiore alle Regioni di competenza (39).

Le norme permettono agli Enti Locali Province e comuni, che ne facciano preventiva richiesta alle Regioni di appartenenza, di acquisire tali beni immobili con la finalità di destinarli ad utilità pubblica. Pertanto il bene, in tal modo passa in carico ad altre Istituzioni mantenendo le sue funzioni a beneficio della collettività.

È il caso di specificare che i beni degli Enti soppressi sono elencati e corredati da appositi relazioni descrittive che vanno prese in carico dai soggetti pubblici subentranti nella disponibilità di detti immobili. Sono ricompresi anche copie dei negozi di locazioni, ma, non di rado può verificarsi che a seguito dei vari passaggi di proprietà, si siano generate occupazioni abusive o siano stati edificati immobili non autorizzati su terreni di proprietà degli Enti stessi.

In tali situazioni aiuta ancora il raffronto per sovrapposizione degli estratti di mappa catastali con le mappe aerofotogrammetriche e le aerofotogrammetrie delle Istituzioni (es. Regioni), nonché gli archivi minori di organismi che gravano con prestazioni di servizi sul territorio o contribuiscano al mantenimento dell'equilibrio idrogeologico (Consorzi di Bonifica, Comunità Montane, ecc.), questi ultimi ormai contano di mappature fotogrammetriche e particellari che prendendo a base il Sistema Catastale sono integrate e riscontrate, in tal modo si possono

acquisire notizie utili su chi effettivamente trae beneficio da Beni demaniali, collettivi o privi di partita (terreni di cui sono deceduti gli intestatari e per i quali non ha avuto luogo alcuna successione o altro atto di trasmissione della proprietà).

Tali archivi minori non vanno sottovalutati in quanto molto spesso i tecnici di tali organizzazioni compiono censimenti periodici che portano ad individuare i soggetti che traggono benefici effettivi dai beni, nonché, provvedono a sub particellare ulteriormente il territorio gestito.

Infatti non è di rado che un bene pur risultando in Catasto in Carico all'Ente Locale quale unica estensione indivisa, risulti di fatto censito presso il "Consorzio di Bonifica" competente in più sottoparticelle intestate a più soggetti con titolo di "tenutari", ma del tutto sconosciuti alle Istituzioni.

11. Sistemi di rilievo utilizzati per i controlli e gli aiuti all'agricoltura, correlazione con il sistema catastale

Nel Tempo il settore produttivo agricolo Italiano ha beneficiato di vari aiuti, quali i fondi: Comunitari, della Cassa del Mezzogiorno, ecc.

Nel sud dell'Italia si ebbe anche la parallela realizzazione di cartografie in bianco e nero in scala 1:10.000 su iniziativa della Cassa del Mezzogiorno, le quali andarono ad affiancare quelle a colori in scala 1:25.000 dell'IGM.

Attraverso l'operato già dell'A.I.M.A., poi di altre organizzazioni Istituzionalizzate vennero approntate e perfezionate varie cartografie con base aerofotogrammetrica e sovrapponibili alle mappature catastali (quest'ultime, spesso prive di quote altimetriche).

Ad oggi è stato approntato il "Sistema Informativo Agricolo Nazionale" il quale attraverso il Portale www.sian.it ha permesso il processo di "telematizzazione" nella gestione di servizi dedicati al mondo "agricoltura".

Tale sistema attua il controllo, certifica e garantisce agli utenti, l'interscambio, la cooperazione, e l'accesso ai servizi d'interesse dello specifico comparto.

Vanno a beneficiare di ciò tutti Enti Territoriali collegati, la Pubblica Amministrazione centrale e periferica, tutti gli imprenditori (forme fisiche e giuridiche) che attraverso operatori individuali ed associati, hanno la possibilità di interagire con il portale SIAN per ottenere informative,

nonché permette dall'esterno la consultazione e l'aggiornamento dei dati di competenza attraverso soggetti abilitati (partecipazione delle associazioni di categoria, quali, C.I.A., Conf Agricoltura, ecc.).

Il nuovo sistema di rappresentazione conta di una cartografia informatizzata che è correlata ad uno specifico sistema di coordinate GPS con la finalità di individuare sia in situ che sulla mappa le terminazioni dei terreni considerati, nonché l'analisi delle colture su di essi realizzate.

In tale ambito è sempre necessario il sistema catastale dal quale si acquisiscono gli "estratti dei fogli di mappa" e le "visure" che devono corredare gli atti di proprietà o di possesso a vario titolo da allegare all'istruzione della procedura per ottenere le agevolazioni pubbliche che ruotano intorno al comparto in analisi.

Permane sempre l'obbligo di integrare i dati catastali attraverso la presentazione delle comunicazioni di ogni variazione che modifichino: le "Culture", la "consistenza" e la "qualità"; in quanto, al loro variare, corrisponde un diverso Reddito Agrario e/o Reddito Dominicale. Tali redditi sono la base per il calcolo delle imposizioni fiscali che colpiscono le superfici agrarie.

È opportuno ribadire che le terre Demaniali, Patrimoniali, Collettive, le terre private in locazione, ecc., affinché diano diritto alle agevolazioni previste per l'imprenditoria agricola devono essere regolarmente assegnate, ovvero che risultino nei competenti:

- Uffici Territoriali Demaniali competenti la relativa "concessione";
- Archivi dei "Commissariati per gli Usi Civici" e/o dell'Ente Territoriale competente, un contratto in uso previo pagamento di "canone", nonché la continuità di tali contratti se stipulati tra gli eredi del primo assegnatario;
- Archivi di Stato o Comunali i contratti di provata feudalità;
- Uffici del Registro i contratti di locazione su terre private.

12. Conclusioni

L'avvento di nuove tecnologie e le continue mutazioni delle destinazioni dei territori che sostengono lo sviluppo produttivo ed urbanistico delle singole realtà locali, ha la necessità, nel prossimo futuro, di assicurare una maggiore contezza della attività amministrativa nel suo complesso.

Ciò in quanto metamorfosi e cambiamenti territoriali avvengono in tempi brevissimi e sono strettamente connessi ad interessi che in tale complesso trovano ragione e nuove opportunità di sviluppo.

Per il futuro, gli Enti preposti al controllo dell'"Area Terreni e Fabbricati" dovranno pertanto impegnarsi a fondo, investendo risorse cospicue per evitare ogni tipo di sperequazione: soprattutto nei territori di quelle città, ed in Italia sono molti, ad alto valore immobiliare.

Per tale motivo il decentramento dei poteri dello Stato Centrale verso le Istituzioni ed Enti Locali

sotto-ordinati implica di pari passo un costante e continuo sforzo per realizzare un sistema piramidale unico di consultazione che sia concordato e coordinato tra i vari organismi competenti.

Lo strumento informatico, se volto in tal senso, potrà sicuramente divenire sempre più un utile ed opportuno strumento di pianificazione Urbanistica, nonché d'ausilio per i controlli svolti dalle Istituzioni preposte, in particolar modo per: fini fiscali, la ricerca di beni gestiti da organizzazioni criminali, la tutela di beni demaniali e assimilati, la preservazione e difesa del territorio e dei beni paesaggistici-naturalistici-storici, ecc. Δ

Note

 **Fabio MIGLIORATI**, Colonnello della Guardia di Finanza, Capo Ufficio Pe.I.S.A.F. del Comando Generale. Titolato Corso Superiore di Polizia Tributaria.

 **Mario Tocci**, Maresciallo Capo della Guardia di Finanza, in servizio presso il Comando Generale.

(1) Parola che deriva dal greco "catasticon" = lista.

(2) Al fine del riconoscimento e dell'individuazione dei principali beni di carattere pubblico o privato si veda: l'art. 42 e 119 della Costituzione della Repubblica Italiana, Codice Civile art. 822 e ss., D.L.vo 1443/1927; R.D. 3267/1923; L. 16 giugno 1927, n. 1766; L. 1089/1939; D.L. 27 giugno 1985, n. 312; L. 31 gennaio 1994, n. 97. Inoltre per i beni immobili dello Stato, tanto pubblici quanto posseduti a titolo di proprietà si richiama il R.D. 2440/1923 e relativo regolamento R.D. 827/1924.

In particolare occorre considerare che i beni pubblici sono distinti in:

- beni oggettivamente pubblici che ricomprendono i beni demaniali e beni del patrimonio indisponibile
- beni soggettivamente pubblici e Beni collettivi.

(3) Le antiche popolazioni spesso ricomprendevano anche entità nomadi.

(4) Nelle antiche comunità civilizzate, la proprietà non era preclusa ai soggetti di altra Nazionalità.

(5) Vgs. Codice Civile, Libro III "della proprietà": Titoli I (dei beni), II (della proprietà), III (della superficie), IV (dell'enfiteusi), V (dell'usufrutto, dell'uso e dell'abitazioni), VI (delle servitù prediali), VII (della comunione), VIII (del possesso) e IX (della denuncia di nuova opera e di danno temuto).

(6) Vgs. Codice Civile, Libro II (delle successioni) e IV (delle obbligazioni).

(7) Possono influire sul godimento del bene: contratti atipici su terreni e immobili rurali (mezzadria, colonia perpetua, ecc. ancora non definiti nonostante le riforme intervenute in materia); livelli ed enfiteusi su terreni ed immobili (ad es. livelli "Baronali"); vincoli a beneficio della collettività (demanio, usi civici, diritti di superficie, ecc.).

(8) Il riconoscimento di una proprietà quale "certa" presupponeva l'indennizzo in caso di esproprio per realizzare opere pubbliche a beneficio della collettività o, per incentivare lo sviluppo economico di un territorio. Infatti, l'economia prettamente rurale, ormai, cedeva il passo all'industrializzazione e ad altri problemi urbanistici che questa comportava.

(9) Compartimento Piemontese-ligure, Lombardo Veneto, Ex Ducato di Parma-Piacenza e Guastalla, Toscana, Ex Ducato di Modena, Ex Stato Napoletano, Sicilia e Sardegna.

(10) Gli atti (libri catastali) che in linea generale costituivano i catasti preunitari erano i seguenti:

Sommarione (o tavola d'estimo): registro dei numeri di mappa con associata l'indicazione del proprietario, della qualità colturale, della classe di produttività, della contrada e della superficie del mappale; Colonnario (o catastino): registro delle partite e delle proprietà, con i corrispondenti n. mappali; Libro dei trasporti: registro delle variazioni delle proprietà; Matricola dei possessori (rubrica dei possessori): elenco alfabetico dei proprietari e indicazione del tributo dovuto; Mappa: planimetria dei beni accatastati; Etichetta: tabella di classificazione dei terreni.

(11) Rappresentazioni che mancavano di metodo "scientifico" di rilievo e di terminazione.

(12) Si confronti la proporzionalità del **JANNONIUS J.** nella cartografia del 1638 "*Patrimonio di Pietro (...)*" la mappatura di **AMETI G.F.** del 1693 "*Il Latio con le sue più cospicue strade antiche e moderne e principali casati, e tenute di esso*".

(13) Angelo Messedaglia, economista, statistico ed uomo politico il cui nome è legato alla relazione sul catasto e la perequazione fondiaria che generò la "discussione parlamentare" da cui scaturì la Legge d'unificazione e d'istituzione del nuovo catasto del Regno d'Italia.

- (14) La legge 3682/1886, firmata da Agostino De Pretis e Agostino Magliani, quest'ultimo ricoprì la carica di Ministro delle Finanze nel: 1877-1878, 1878-1879, 1879-1888 abolendo nel 1884 la tassa sul macinato.
- (15) L'intero territorio delle province di Fiume, Pola e Zara e parte delle province di Gorizia e Trieste verrà ceduto alla Jugoslavia dopo la seconda guerra mondiale.
- (16) La topografia, che etimologicamente significa descrizione dei luoghi, si divide in: planimetrica, parte che studia la rappresentazione piana dei punti della superficie fisica della terra; altimetrica, studia la rappresentazione dei rilievi della terra indicandoli tramite curve di livello che sono date dall'unione di eguali quote positive o negative; agrimensura, studia i problemi relativi alle superfici agrarie, alla divisione dei terreni e alla rettifica dei confini; applicazioni particolari, riguardano tutti i problemi relativi a spianamenti e tracciati di strade, canali e gallerie (che implicano espropri e demanializzazioni).
- (17) si confronti anche: La sentenza n. 1631 del Consiglio di Stato in materia di Edilizia ed Urbanistica emessa il 26 marzo 2004; le sentenze della Cassazione Civile n. 5842 in materia di proprietà e confini emessa il 24 marzo 2004, nonché la n. 8327 in materia di prova documentale emessa il 1° settembre 1997.
- (18) Vgs. art. 2, R.D. 499/1929 recante disposizioni relative ai Libri Fondiari nei territori delle nuove Province.
- (19) Artt. 1376 e 1378 c.c.
- (20) Art. 1427 c.c.
- (21) Art. 2 e 42 della Costituzione e Codice Civile, artt. 1465, 1470, 1472, 1520, 1523, 1529, 1532, 2644, 2684.
- 22) Già allora, per costituire e trasferire i diritti reali si dovevano seguire i principi di:
- iscrizione: il diritto di proprietà e altri diritti reali si acquistano solo con l'iscrizione nel Libro Fondiario;
 - legalità: nessuna iscrizione può avvenire se non con Decreto del Giudice Tavolate;
 - pubblica fede, che fa sì che l'iscrizione valga titolo in favore di terzi (aventi interessi legittimi ed attuali) che in essa facciano affidamento.
- (23) Circolare n. 9016 del 13 ottobre 1932 a firma dell'allora direttore generale del Catasto e dei SS. TT. EE., Dottor Grandi.
- (24) Già in passato le risultanze catastali concorrevano nel criterio di quantificazione delle redditività nel così detto "reddito-metro". Oggi il sistema catastale rileva, tra l'altro, quale mezzo utile nella identificazione dei patrimoni sottratti all'imposizione fiscale (ad esempio individuare gli immobili non dichiarati al fisco o locati senza contratto registrato), oppure, ad identificare beni tenuti anche tramite interposta persona e per conto di organizzazioni criminali.
- (25) La finalità giuridica non è comune a tutti i catasti attualmente in vigore in Europa e nel mondo: i catasti Italiano, Francese e Spagnolo, ad esempio, non hanno finalità giuridica, mentre ha finalità giuridica il catasto Svizzero. In altri casi, infine, la finalità giuridica è associata al catasto mediante altre istituzioni, come il Libro Tavolare e il catasto Austriaco.
- (26) "Campo topografico" è quella estensione di terreno che, con riferimento al punto posto al suo centro, ricada all'interno di un cerchio avente raggio non superiore a 25 km. Per convenzione, nelle rappresentazioni grafiche piane non si considera la sfericità della terra; "Campo geodetico", ricalca la precedente definizione ma il raggio considerato non deve essere superiore a 110 km. In questa situazione si calcolano anche le deformazioni date dalla sfericità del globo terrestre.
- (27) Le curve di livello sono date dall'unione di punti che sul terreno si trovano ad eguale quota.
- (28) Voltura può essere consultato anche dai cittadini ed è predisposto per un suo futuro utilizzo telematico con opzione di stampa PDF.
- (29) Con tale norma nasce una deroga al principio generale in cui si stabiliva che il bene veniva colpito da esazione in base alle sue caratteristiche. Nel caso di terreno o fabbricato rurale ora subentra lo status di chi è proprietario o chi lo detenga. Pertanto gli immobili rurali con la loro iscrizione nel C.d.F., agli effetti fiscali, vengono colpiti come i normali fabbricati, a meno che non ricadano nelle condizioni dettate dal citato articolo 9 (imprenditore agricolo, pensionato agricoltore, ecc.).
- (30) Innovazioni di cui il cittadino beneficia. Si pensi alle innumerevoli controversie, accese in sede di ricorso tributario, inerenti le procedure di attribuzione della rendita catastale e/o la notifica di tutti i provvedimenti che ne variano l'entità.
- (31) In particolare si ricorda che la Reverenda Camera Apostolica, quale organismo gestore dei beni dello Stato del Vaticano, nel 1870 fu sostituita dal Demanio del Regno d'Italia come d'altro canto la moneta legale in Scudi cedette il passo alla Lira. Pertanto con l'unificazione dei vari regni si dovette uniformare anche la norma giuridica in merito essendoci diversità. Si pensi che nello Stato Pontificio le coste libere da vincoli demaniali erano di proprietà di chiunque avesse i terreni al loro limitare.
- (32) Termine usato per indicare anche alcuni tipi di registri già in uso nei catasti pre-unitari.
- (33) Concernente "Conversione in legge del R.D. 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R.D. 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R.D. 22 maggio 1924, n. 751, e del R.D. 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dell'art. 2 del R.D.L. 22 maggio 1924, n. 751.
- (34) Art. 10, L. 1766/1927 - "il commissario imporrà sul fondo occupato ed a favore del Comune o dell'Associazione un canone di natura enfiteutica, il cui capitale corrisponda al valore del fondo stesso diminuito di quello delle migliorie, aumentato almeno 10 annualità di interessi (...)".
- (35) Per la Regione Lazio, ad esempio, vedasi la L.R. 27 gennaio 2005, n. 6, concernente "Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche, la L.R. 6 agosto 1999, n. 14 concernente "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo" e successive modifiche.
- (36) Quale mero esempio si evidenzia il Regio Decreto-Legge 4 agosto 1933, n. 1071, convertito in legge 29 gennaio 1934, n. 200 che dispose l'estinzione degli usi civici dei terreni utilizzati per la nascita del comune di Sabaudia, in provincia di Latina. Nonostante il legislatore si prodigò affinché non scaturissero controversie, ciò non avvenne, tanto è evidenziato nella discussione al Senato sul proposto Disegno di Legge n. 825 della 14° legislatura.
- (37) Commissione Tributaria Centrale Sez. XVIII, dec. n. 3459 del 24 ottobre 1994. Per quanto riguarda gli adempimenti del catasto, vedasi anche: Circolare n. 2/2004 e la Risoluzione n. 1/2006 ambedue della "Direzione Agenzia del Territorio".
- (38) Non sempre il "Condono Edilizio" è corredato da accatastamento e, quindi, presso l'Agenzia del Territorio può essere sconosciuta l'esistenza dell'immobile che comunque non sfugge ai rilievi aereo fotogrammetrici.
- (39) Si confronti quale esempio le Leggi della Regione Lazio, L.R. 13 febbraio 1984, n. 13 concernente "utilizzo dei beni patrimoniali della ex ONC trasferiti alla Regione Lazio e L.R. 17 febbraio 2005, n. 9, art. 73 concernete "modifiche alla L.R. 13 febbraio 1984, n. 13 (...)".