

L'istituto del catasto nelle principali civiltà dell'antichità

1. — Il catasto è un mezzo spaziale per collegare le civiltà nel tempo (1).

Non ritengo si possa ritenere giustificato il dubbio circa l'esistenza di un catasto in Babilonia (2). Si tratta tuttavia di una forma del tutto particolare di catasto. Bisognava soddisfare alle esigenze pratiche che si ricollegavano alla organizzazione feudale e militare e alla servitù della gleba. Tutto quanto concerneva la pubblica amministrazione era ricordato per iscritto negli archivi governativi. Era stata già avvertita la necessità, propria di tutti i popoli giunti a un certo grado di civiltà, di distinguere i beni interessanti la collettività e quelli che in gran prevalenza interessano i singoli. E se presso i babilonesi si può dire che non si sia giunti a questa distinzione per astratte categorie non è dubbio tuttavia che con riferimento concreto alle singole cose si sia creato un diverso regime giuridico. È caratteristica infatti di questo popolo la praticità che lo avvicina al popolo romano. Si è potuto così affermare che i fondi rustici e le case rivestono un interesse pubblico.

È assai difficile determinare la specifica funzione degli archivi o uffici pubblici. Tuttavia è significativo il fatto che quando sorgeva qualche contestazione si poteva ricorrere all'archivio e prender visione delle piante e dei piani. Così dagli uffici catastali si traevano gli elementi per risolvere le controversie relative alla proprietà privata.

(1) Prendo lo spunto da Heidegger *Essere e Tempo*. L'essenza di fondamento. Trad. a cura di Chiodi. Torino 1969, p. 74, p. 76, p. 113. IL fondo è cosa naturale e cosa fornita di valore. p. 134. Il valore è fenomeno originario irriducibile, p. 253.

(2) Cfr. PUGLIATTI, *La trascrizione*. La pubblicità in generale. vol. I, tomo I, Milano 1957, p. 159.

Inoltre non si può escludere che i Kudurru adempissero a una funzione generalmente pubblicitaria: chi aveva in animo di usurpare la terra da altri acquistata, venire avvertito mediante queste pietre di confine che l'acquisto era posto sotto la protezione degli dei. Qui l'analogia con il diritto romano in cui si adorava il dio termine è evidente. Si tratta in ambedue i casi di paganesimo giuridico: dunque il diritto ha *alla sua volta* una sovrastruttura in senso quasi marxista.

Sembra che i Kudurru si adoperassero almeno in origine nella ipotesi in cui il Re per fare una donazione acquistava delle terre che appartenevano a una tribù o a una città. In seguito però, come è naturale che accadesse, l'uso dei Kudurru venne esteso alla alienazione di terre in proprietà privata. In sostanza dunque, la pietra di confine costituiva il titolo di acquisto ed era anche un mezzo di prova durevole, al che si potrebbe dedurre, se non sbaglio, che non esisteva una azione di regolamento di confini, probabilmente perché non ve ne era bisogno. Queste pietre votive infatti erano depositate in mezzo al campo, votando alla maledizione del dio i violatori. È una forma di diritto logicamente progreditissimo ma psicologicamente barbaro perché si fondava su un religioso terrore; e qui sta appunto il grave difetto di una religione di Stato.

Ma l'esistenza di una limitazione non sembra importasse quella di un registro *generale* del suolo (3).

Il documento più interessante è una lettera di Hammurabi III: si tratta di un regolamento di confini. Ma le opinioni dottrinali sono differenti: per gli uni il Re si rimette alla decisione di un ufficio del catasto. Secondo altri (4) se la prima opinione dovesse prevalere si tratterebbe di un catasto giuridico e non soltanto fiscale. Ma io credo più probabile la seconda versione. Non solo per la profondità della dottrina del Quc, ma anche per un argomento di probabilità logica. Il vero illuminismo liberale si ha in Babilonia con Hammurabi I: dopo è probabile che la cultura babilonese decadde fino all'avvento, in senso spengleriano della crudele e guerriera civiltà assira. E poiché la decadenza di una civiltà ha dei punti di contatto con la conquistatrice barbarie, mi par possibile che Hammurabi III non si

(3) Cfr. DELFAGE, *Les Cadastres antiques jusqu'à Diocletian*, in *Etudes de Papyrologie*. Tome deuxième, Le Caire 1934, p. 79 sgg.

(4) QUC, *Etudes sur le droit babylonien*, 1929, p. 78-149.

rimettesse all'ufficio del catasto da lui dipendente ma piuttosto al giudizio del dio.

Sembra che anche in Assiria esistessero ruoli catastali ed archivi pubblici. Notizie di catasti presso gli Hittiti, gli indiani e gli ebrei non ci sono pervenute. Per l'Asia Minore in genere è risultato il catasto dall'epoca dei Seleucidi.

2. Il catasto sotto l'antico Egitto data dalla II dinastia: il Re istituisce ogni due anni un censimento degli immobili e dei mobili. Si tratta di una valutazione delle ricchezze private in vista delle imposte e delle corvées. Questo censimento è fatto in seguito alle sole dichiarazioni dei contribuenti o con una vera catastazione del suolo. Acquista la massima importanza anche per le dinastie posteriori un documento che risale appunto alla II Dinastia. Si tratta di una iscrizione funebre che traccia la biografia o piuttosto il *cursus honorum* di un altissimo funzionario. Da tale documento risulta che i registri catastali adempiono contemporaneamente a una funzione che può dirsi fiscale e ad un'altra che può bene definirsi come pubblicitaria poiché non solo attiene alla formazione di un atto solenne con funzione probatoria, bensì alla creazione del titolo formale.

Un altro documento importante si riferisce al regno di Cheops: si tratta dell'atto di vendita di una casa. In sostanza l'atto di vendita richiede, quando si tratta di immobili, un atto autentico compiuto davanti a numerosi testimoni e sottoposto alla iscrizione nei pubblici registri.

Inoltre da un decreto di Pepi II, si deduce che all'atto in cui il dominio si costituisce a favore del tempio vengono determinate le prestazioni dovute dagli affittuari; esso è corredato dal numero degli operai agricoli. Vi è qui una stretta correlazione fra catasto e stato civile, quale si ritrova anche nel romanzo *Anime morte* di Gogol. Importante è pure una iscrizione tombale che risale al secolo XI-V-XIII a.C. Vi si legge che Ouni elevato alla funzione di governatore dell'Alto Egitto sotto Seti I e il figlio di lui Ramses 4°, fece per due volte valutare tutti i domini dello Stato e così fece registrare per due volte tutte le prestazioni delle quali lo Stato medesimo godeva. Allo stesso periodo sembra si riferisca una testimonianza di Erodoto (II, 109) secondo cui il re Sesotri fece una distribuzione della terra a tutti gli egizi assicurando a ciascuno una porzione determinata in

forma di quadrilatero. Quando la terra è sommersa per inondazione del fiume il suo possessore ne fa dichiarazione al re e il re fa controllare la medesima da un personale verificatore. Il catasto è dunque legato a questa inondazione e l'imposta fondiaria alle vicissitudini di essa. I ruoli dell'imposta fondiaria non possono essere automaticamente copiati ciascun anno sui ruoli dell'anno precedente. Bisogna che l'amministrazione si aggiorni ed è ciò che caratterizza ogni catastazione fiscale (5).

3. — Vengo ora a trattare del catasto dei Tolomei, una civiltà mista come quella bizantina (6) in cui sono sensibili gli sviluppi della grecità. L'amministrazione finanziaria e in particolare della imposta fondiaria raggiunge un così alto grado di perfezione che non verrà modificata nemmeno dai romani.

Possediamo due serie di documenti: le dichiarazioni dei contribuenti e i rapporti dei funzionari. Ma questi documenti non si integrano a vicenda. Le dichiarazioni sono del terzo secolo, mentre i rapporti sono o della fine del secondo secolo o dell'inizio del primo e soprattutto non hanno lo stesso oggetto. Infatti le dichiarazioni concernono la proprietà delle costruzioni; i rapporti riguardano invece la proprietà fondiaria.

Parlo anzitutto dell'imposta sulle costruzioni. Le dichiarazioni che la riguardano sono l'una della città di Menfi, le altre di diversi villaggi dei faraoni. Interessa qui la prima. Essa è indirizzata all'alto funzionario dell'amministrazione centrale. Il dichiarante possiede due case e i dati di ciascuna di esse si riconducono allo schema seguente: 1) natura di occupazione, casa, corte; 2) situazione determinata del quartiere e del luogo; 3) misure; 4) stima del valore in dracme. Si tratta di un documento non isolato ma facente parte di un censimento generale per la tassazione.

Vengo ora alla imposta fondiaria. Si sa da Erodoto che all'epoca faraonica per lo meno per i territori sulle rive del Nilo, la imposta

(5) La quale presuppone in Egitto una grande attività. Perciò almeno in questo campo non ha ragione Fenerbach (*Principi della filosofia dell'avvenire*, trad. it., Einaudi, 1946, p. 3).

(6) Si tratta di brevi civiltà composte che non sono state studiate molto bene dallo Spengler.

sulle proprietà dei fondi si basava insieme sulle dichiarazioni dei contribuenti e sui rapporti dei funzionari verificatori.

Un altro argomento interessante riguarda lo stato delle sezioni o i rapporti topografici che devono essere utilizzati per determinare lo stato delle classi. Essi sono poco numerosi. Lo stato dei fondi era redatto dallo scriba del villaggio, era diviso in sezioni e molte volte era in relazione alla diga più vicina. Se ne desume che i canali e le dighe che hanno per scopo di facilitare lo scolo delle acque dopo l'inondazione e di permettere l'irrigazione durante gli anni di siccità designano i compartimenti e formano la divisione naturale del territorio.

Ma esiste in Egitto un catasto come il Flurbuch tedesco? Non ci è pervenuto nessun documento riguardante la sua esistenza.

Si impongono invece altre osservazioni. Dai documenti pare che la particella non fosse sempre delineata. I redattori dei rapporti designavano la particella non altrimenti che orientandola in confronto alla sua vicina. Qualche volta soltanto i redattori per meglio assicurarne la identificazione richiamano alle quattro vicine particelle facendo il nome del possessore. Questo metodo che si trova nel catasto urbano di Arginoc diventerà corrente solo durante il periodo della colonizzazione romana in cui si vede la sua applicazione in tutti i documenti catastali. Mi sembra dunque che la particella sia individuata insieme positivamente e negativamente direi quasi per esclusione. Pertanto i romani inventando la cartografia hanno inventato anche la catastazione fissa.

Passo ora ad un altro argomento e cioè quello dello stato delle seminagioni nei possedimenti (7). Si tratta del classamento che è molto più complicato delle operazioni precedenti. Negli Stati moderni è sufficiente per sapere quale deve essere l'imposizione fiscale su una particella, conoscere oltre la sua superficie il suo valore produttivo. In altri termini basta sapere che i classificatori hanno assegnato una particella a una determinata classe di terre arate o anche a prati ecc. Con ciò si determina il tasso di imposizione. Nell'antico Egitto ciò varia a seconda la categoria sociale del possessore (8). Sulle terre concesse ai militari o ai civili non era in ragione del valore del suolo che d'altra parte era un suolo vergine e sterile. Sulla terra reale

(7) DELEAGE, *op. cit.*, p. 191.

(8) Il che si riscontra, a quanto sembra, anche nei catasti.

invece, al contrario il valore del fondo dipendeva dal tasso imposto a un affittuario. Qui la teoria marxista può essere posta sotto nuova luce e ciò non sembri un paradosso o un'ambiguità. Si vede infatti l'importanza che aveva anche nell'antichità il concetto di classe con le ingiustizie ad esso inerenti. Ma si dimostra altresì, appunto perché si tratta di affitto, che esisteva una borghesia anche nella prima società fondata sulla schiavitù. Inoltre viene confutata in questo campo la teoria evoluzionista: il progresso in materia catastale è molto minore di quello che gli uomini possono credere. E a mio avviso, una notevole parte dell'ordinamento giuridico è condizionata dal perfezionamento del catasto.

Quanto al catasto dei villaggi dell'epoca Tolemaica si compone dello stato delle sezioni, possedimenti e seminagioni ma non permanenti. Il catasto è in perenne rinnovamento come il territorio.

4. — Illustro ora le caratteristiche del catasto durante il periodo della prima colonizzazione romana nell'Egitto. Si sa che i romani utilizzarono l'antico sistema per lungo tempo giacché fino a Diocleziano gli imperatori non tentarono di fondere le varie province in uno Stato uniforme. Specialmente in Egitto dove esisteva una amministrazione finanziaria perfetta essi ebbero riguardo nel riformare una macchina fiscale che aveva fatto le sue prove.

Accenno di nuovo all'imposta fondiaria sulle costruzioni o sui fondi durante questo lungo periodo storico (9). Le schede di censimento dell'Egitto romano sono le dichiarazioni di ciascun padre di famiglia che in quest'epoca hanno luogo ogni quattordicesimo anno.

Quanto all'assetto della proprietà fondiaria (10) è un po' diverso da quello della proprietà urbana. Ogni anno infatti il prefetto invita con decreto i contribuenti a dichiarare quelle delle loro terre che non sono state inondate e quelle che invece hanno subito i danni della inondazione (ristagno delle acque, alluvione, erosione). Lo schema dei documenti, nonostante qualche variante si può riassumere nel modo seguente: 1) indirizzo allo stratega o allo scriba reale; 2) sottoscrizione; 3) situazione delle terre (natura, superficie, nome del-

(9) Sull'argomento in generale, CALDERINI, *La composizione della famiglia secondo le schede del censimento nell'Egitto romano*. Soc. Ed. Vita e Pensiero, 1923 (Pubbl. dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, S. III, T. I, Fasc. I), pp. 12-18.

(10) Cfr. Deleage, *op. cit.*, p. 115.

l'affittuario e del proprietario); 4) indicazione del loro stato durante l'annata. Benché fosse l'affittuario il responsabile delle imposte il proprietario era iscritto nella lista accanto al colono.

Una verifica aveva luogo ogni anno.

I dati della dichiarazione sono i seguenti: 1) natura della particella: terra scara, terra pubblica, terra privata; 2) stato attuale delle colture; 3) superficie; 4) indicazione del numero della sezione. Inoltre lo scriba fa il computo delle arature non coltivate e poi di quelle per le quali non è pervenuta alla sua conoscenza alcuna domanda di sgravio. Segue poi l'opera del verificatore che colma lo spazio bianco. Vi erano poi delle revisioni che avevano per scopo di registrare lo stato delle piantagioni.

Va inoltre ricordato un fatto importante. Il fisco per accrescere le sue entrate concedeva volentieri in affitto delle terre sabbiose o paludose sulle rive dei laghi e dei fiumi. Quando un colono o un gruppo di coloni desideravano di prendere in affitto una certa frazione di terre rivierasche esso gli indicava il tasso di imposizione. E qui è in parte contraddetta e in parte confermata la teoria marxista e ciò non sembra una contraddizione in termini. Da un lato è confutata perché pare chiaro che di una certa libertà si godeva anche in una società a schiavi come l'antico Egitto romano. Ma insieme la teoria marxista è confermata almeno in parte perché tale libertà veniva pagata con il lavoro il quale in questo caso era produttore di valore fino al punto di trasformare una rendita potenziale in una rendita reale. Si ha in questo caso una forma del ben noto rovesciamento della prassi *ante litteram* (11). Vi era pertanto un sollievo di imposte e il colono conservava il diritto ad uno sgravio in caso di inondazione.

Vi è dunque una morale anche della economia e l'individuazione di essa è uno dei compiti principali del giurista (12). Esistevano anche registri sommari che tenevano i conservatori i quali raggrupparono i dati delle dichiarazioni al nome dell'alienante o dell'acquirente. Ciascun villaggio e ciascun quartiere urbano avevano il proprio registro. Durante l'epoca della civiltà egiziana propriamente detta il catasto aveva uno scopo prevalentemente fiscale, ma durante

(11) Questo lato del diritto non è posto in rilievo dal Bonfante (Prefazione alle leggi di Hammurabi, Roma 1903) il quale tuttavia si riferisce alle civiltà più propriamente orientali.

(12) PUGLIATTI, *op. cit.*, p. 74 sgg.

l'epoca della colonizzazione romana si utilizzano i libri fiscali e i registri di pubblicità per sapere chi è da presumersi con molta probabilità proprietario.

5. — Il diritto attico è celebre soprattutto perché vi hanno origine (13) a quanto pare, i diritti di garanzia. L'ipoteca ha un carattere continuativo ed è un istituto mediante il quale, a differenza di quel che avviene oggi, si opera una traslazione del possesso e non della proprietà. Fu inventato dal popolo ellenico il sistema delle lastre di pietra (13) infisse al confine del fondo su cui si costituisce il diritto di garanzia. Su tali lastre si fa la descrizione del fondo e si iscrive il nome del creditore e del debitore.

Notizie vere e proprie di un catasto nell'antica Grecia non mi consta che ci siano pervenute ove si eccettui il catasto miceneo di Pilos (14) il che fa presupporre che l'istituto esistesse presso gli Elleni.

6. — Secondo una autorevole dottrina (15) a Roma esistono già quelli che dovrebbero essere gli uffici principali del catasto ovvero l'accertamento della proprietà (16) immobiliare e la perequazione dell'imposta fondiaria.

Nella civiltà romana la proprietà privata deriva dalla proprietà pubblica dell'agro pubblico che solo per un atto di investitura può diventare fondo privato. La proprietà privata è immune da imposte quando è *optimo jure* cioè dominio pieno. I terreni incolti si lasciavano alla libera occupazione dei privati (possessiones, agri occupatorii) perché li coltivassero con il pagamento dovuto allo Stato di una parte dei prodotti.

Vi era infine una parte ultima che lo Stato teneva in ammini-

(13) DEROY-GERARD, *Le cadastre mycenien de Pylos*, Roma 1965, pp. 196. Sulla questione fiscale nella decadenza della Grecia, cfr. GLOTZ, *La cité grecque*, Paris 1928, p. 403.

(14) Cfr. sui segni e le pietre di indicazione dei termini, HEIDDEGGER, *op. cit.*, p. 152 sgg.

(15) A. MESSADAGLIA, *Il catasto e la perequazione*, Nuova Ed., Bologna 1963, p. 11 sgg. Un cenno anche in Serpieri, *L'agricoltura nell'economia della nazione*, Firenze 1942.

(16) Cfr. BONFANTE, *Teoria della proprietà*, Pavia 1916, particolarmente p. 38.

strazione diretta o dava in locazione a tempo: ad esempio terre coltivate, pascoli silvani, selve da taglio di alto o basso fusto, laghi e fiumi per la pesca, saline, miniere (metallo). I prodotti di tutti questi beni venivano a comprendersi in senso ampio nel *veetigal* e costituivano la fonte massima dei proventi dell'erario, la sua imposta reale in antitesi al *tributum* o *imposta personale*.

Sotto Cesare il territorio costituente l'agro pubblico in Italia può dirsi per successive assegnazioni completamente esaurito e perciò l'Italia si trovò esentata da ogni imposta diretta. Restavano le provincie il cui contributo prediale prendeva nome di *stipendium*. È verso la fine della repubblica che si pongono le basi per un censo regolare. Si comincia dapprima con la misura dei terreni; la stima non giunge che più tardi. Così lo scopo civile precede quello fiscale.

Per tutte queste operazioni si rendeva necessaria l'opera degli agrimensori (17) (una derivazione della civiltà etrusca) prima semplici privati e poi sotto l'impero ufficiali dei terreni. I principali scrittori di agrimensura sono Frontino Igino e Siculo Flacco. Le terre divise o assegnate — dice Frontino — sono quelle delle colonie. Esse sono di due tipi e condizioni: nell'una l'insieme del territorio è limitato nell'altra è assegnato secondo dei sistemi interparticellari come si vede in Campania.

Tutto ciò che è in questa seconda condizione determinato nel senso generale dalla lunghezza si chiama *stegazione*, determinato nel senso generale della larghezza si chiama *scanivinazione*. Gli agrimensori romani usavano il gnomone, come poi più speditamente le bussole e l'angolo retto era loro fornito da uno speciale strumento detto la *groma*.

Il metodo di fondazione di una colonia era esattamente quello che si adoperava per tracciare il campo delle legioni (*castrametari*). Il geometra allontanandosi al centro del territorio da dividere e misurare tracciava due rette fondamentali che si intersecavano ad angolo retto e di cui l'una da settentrione a mezzogiorno era denominata il *cardo* ossia il cardine o asse del mondo di cui indica infatti la direzione sul piano, e l'altra da oriente ad occidente il *decumanus* e cioè l'equatore del sistema. In queste operazioni degli agrimensori si ha quasi una anticipazione della geometria cartesiana. Lo stesso me-

(17) Sull'argomento cfr. BRUGI, *Le dottrine giuridiche degli agricoltori romeni comparate a quelle del Digesto*, Roma 1897.

todo si adoperava anche in casi più complessi diversi dalla fondazione delle colonie.

Non vi è problema di agrimensura che i romani non sapessero risolvere. Così ad esempio, si sapeva rilevare un perimetro per quanto irregolare, mediante un triangolo circoscritto sulle rispettive ordinate e perpendicolari.

Ma soprattutto l'attenzione del geometra era diretta alla esatta limitazione degli immobili e alla apposizione dei termini (*limitatio e terminatio*). Nemmeno mancava l'equivalente di una nostra mappa nel tipo o tavole incisa nel bronzo che può darsi fosse in questa scala e cioè proporzionale. Di già Augusto aveva ordinato e condotto a termine il censo generale della popolazione e delle terre dell'Impero sulle basi di una misurazione delle terre stesse. A ciò è probabile che si aggiungesse un regolare catasto estimativo che si trova ad ogni modo compiuto sotto Traiano. Si aveva così una classificazione per la qualità di colture con relative tariffe sulle denunce dei privati sindacate da pubblici ufficiali.

Si sa che l'imposta aveva un carattere ben definito. Parrebbe che sotto i primi imperatori il censo si rivedesse ogni cinque anni come avviene oggi per i miglioramenti. Il censo come tale non pareva prova di diritto; però in qualche caso poteva fornire un titolo prevalente di prova di giudizio (*census censuit L. 10 Dig. de probat.*).

La centuriazione sopravvisse per lungo tempo in Africa. Essa si estendeva insieme alle terre private e alle proprietà imperiali. Le unità fiscali che Diocleziano stabilì in tutto l'impero portavano (18) appunto in Africa il nome di centurie. Non scendo qui a particolari sulle terre comunali; lo Stato concedeva un territorio a una comunità che aveva diritto di concedere le terre in locazione.

Una particolare menzione meritano agli agri questori che il popolo romano possiede dopo la espulsione del nemico e che fa mettere in vendita dal questore (secondo Iginio) limitate in *laterculi* (secondo Siculo). Durante l'impero l'agrimensura è fatta anche dalle legioni le quali non considerano più la natura giuridica del suolo.

Il catasto vero e proprio veniva chiamato dai romani con diversi nomi di cui il più corrente è la *forma*. La *forma* è insieme la lista dichiarativa dei nomi o la sua riproduzione grafica; essa deve indica-

(18) Sulla divisione in *uga* sotto Diocleziano. Cfr. ROSTOZEW, *op. cit.*, p. 599.

re tutti i proprietari e tutti i confini. Il piano catastale è redatto in duplice esemplare: l'originale è destinato agli archivi dell'imperatore mentre una copia resta al capoluogo del territorio catastale.

Quella che abbiamo condotta è una ricerca di diritto naturale che ha per base un principio fiscale secondo la concezione di Dupont de Nemours (19).

FRANCESCO MILANI
Università di Bologna

(19) Cfr. G. SOREL, *Introduction à l'économie moderne*, 2^a, Paris 1922, p. 23 sgg.

