

100 ANNI DELLA LEGGE SERPIERI

**Modernità e attualità
della visione strategica di Arrigo Serpieri**

A cura di
**Giuseppe Ambrosio
e Alessandra Stefani**

Il volume è stato stampato con il contributo di Confagricoltura

Copyright 2023 Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Via dei Missaglia n. 97, Edificio B3, 20142 Milano

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633. Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale - cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale - e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: www.clearedi.org

Questo titolo può essere acquistato direttamente su shop.wki.it

You can buy this book directly on shop.wki.it

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

Stampato da GECA s.r.l.
Via Monferrato, 54 - 20098 San Giuliano Milanese (MI)

INDICE

Presentazione On. Francesco Lollobrigida.....	XIII
Prefazione Prof. Giovanni Maria Flick.....	XV

CAPITOLO I

ETICA DELLA TERRA: DAL BOSCO SACRO ALLA *LEX LUCI SPOLETINA*

GIUSEPPE AMBROSIO

1. L'etica della Terra.....	1
2. I boschi sacri.....	2
3. Il bosco sacro nell'Africa subsahariana.....	5
4. Il bosco sacro dei Celti.....	8
5. Il bosco sacro cinese e giapponese.....	10
6. I boschi sacri in India.....	11
7. I boschi sacri in Asia minore.....	14
8. I boschi sacri nella tradizione ebraica.....	15
9. Tutela dell'ambiente e boschi nell'antica Grecia.....	16
10. Paesaggio e bosco sacro nella Grecia di Pausania.....	18
11. Il bosco sacro nella letteratura latina fino alle Bucoliche virgiliane.....	20
12. Tutela dei boschi nell'Egitto romano.....	23
13. Lex luci spoletina e la legislazione sui boschi.....	24

CAPITOLO II

CENTO ANNI DI STORIA FORESTALE ATTRAVERSO LE PREVISIONI DEL R.D. 3267 DEL 1923

ALESSANDRA STEFANI

Introduzione.....	27
-------------------	----

1. Le competenze.....	27
2. Le proprietà forestali.....	29
3. La pianificazione forestale.....	30
4. La prevenzione dei dissesti.....	32
5. I rimboschimenti.....	35
6. Le prescrizioni di massima.....	40
Bibliografia citata.....	43

CAPITOLO III

LA DISCIPLINA DELLE FORESTE NELL'ESPERIENZA
DEI PAESI EUROPEI

PAOLA FEDERICA SCHIAVONE - MARIA LUDOVICA PARLANGELI

1. Il ruolo dell'Unione europea nel settore forestale: la "Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030"	45
2. La legislazione francese: la protezione del patrimonio forestale spetta " <i>indépendamment de leur régime de propriété</i> ".....	49
3. La "Vision" spagnola e i "5 Ejes estratégicos".....	52
4. Le funzioni delle foreste tedesche: " <i>Nutzfunktion</i> " e " <i>Schutz- und Erholungsfunktion</i> ".....	54
5. La Finlandia: il Paese delle foreste.....	56

CAPITOLO IV

LA PROPRIETÀ FORESTALE:
DALLA LEGGE SERPIERI ALLA TRANSIZIONE ECOLOGICA

MAURIZIO VITTORIO FLICK

1. Il contesto normativo degli ordinamenti liberali in cui viene approvata la Legge Serpieri: la proprietà come potere pieno ed esclusivo del proprietario.....	61
2. Le novità introdotte dalla Legge Serpieri.....	65
3. Il Codice civile.....	67
4. La rivoluzione della Costituzione: i limiti alla proprietà.....	69
5. Segue: Funzione sociale della proprietà e foreste.....	71
6. L'evoluzione della legislazione forestale a partire dal secondo dopoguerra fino alla Riforma del Titolo V della Costituzione.....	75

7. Segue: il TUFF del 2018 e l'impulso UE per foreste più sostenibili.....	78
8. I due pilastri delle foreste di domani.....	82
9. Il lento passaggio dallo sviluppo sostenibile alla transizione ecologica	84
10. Cosa cambia con l'ambiente tutelato in Costituzione?	90
11. Conclusioni	95

CAPITOLO V

LA LEGGE SERPIERI ED IL DIBATTITO SULLE FORESTE
DALL'UNITÀ D'ITALIA FINO AL 1923

FEDERICO ROGGERO

1. Due codificazioni e due unificazioni in materia forestale (1877-1923).....	99
2. Il R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, come legge-paradigma: la sistemazione della materia del vincolo.....	104
3. La messa in sicurezza del territorio mediante i rimboschimenti e le sistemazioni idraulico-forestali.....	113
4. La multifunzionalità in embrione e la proprietà boschiva come proprietà-funzione.....	115
5. L'eredità della Grande Guerra: l'opzione per un ruolo-guida dello Stato anche nel settore forestale.....	120
6. Un'idea di territorio: il Congresso forestale di Bologna del 1909 ed il contributo di Arrigo Serpieri.....	122

CAPITOLO VI

LE FUNZIONI PUBBLICHE DEL BOSCO,
DALLA LEGGE SERPIERI ALLA TUTELA PAESAGGISTICA

NICOLETTA FERRUCCI

1. Il riconoscimento giuridico della plurifunzionalità del bosco ad opera della Legge Serpieri	129
2. La cassetta degli attrezzi forgiati dalla Legge Serpieri per conciliare interessi privati e funzioni pubbliche nella disciplina delle attività forestali	131
3. Il bosco come bene paesaggistico: vincolo <i>ex lege</i> e vincolo <i>ex actu</i>	133
4. Le attività forestali a fronte della tutela paesaggistica	

del bosco: il doppio binario come modello consolidato nella trama del diritto del paesaggio.....	134
4.1. <i>Le scelte operate dal Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali</i>	135
4.2. <i>Le criticità legate alla attuale disciplina paesaggistica del bosco e la posizione assunta dal Consiglio di Stato e dalla Corte Costituzionale in ordine ai tentativi di bypassarle ad opera del legislatore regionale</i>	137
5. Riflessioni conclusive	138

CAPITOLO VII

CENTO ANNI DALLA LEGGE SERPIERI:
DALLA RICOSTITUZIONE BOSCHIVA
ALLA GESTIONE FORESTALE SOSTENIBILE

FRANCESCO IOVINO - SUSANNA NOCENTINI

1. Introduzione.....	141
2. La ricostituzione boschiva: dalla tutela idrogeologica alla mitigazione dei cambiamenti climatici.....	144
3. L'uso del bosco e la gestione forestale sostenibile....	150
4. Conclusioni.....	153

CAPITOLO VIII

L'INQUADRAMENTO DEL BOSCO
COME SISTEMA ECONOMICO COMPLESSO
NELLA LEGGE SERPIERI

ENRICO MARONE

.....	161
-------	-----

CAPITOLO IX

LA FIGURA E L'INSEGNAMENTO DI SERPIERI
PER LA PROFESSIONE DI DOTTORE AGRONOMO
E DOTTORE FORESTALE

SABRINA DIAMANTI

1. Arrigo Serpieri: economista, agronomo, politico.....	171
2. Evoluzione della professione dalla "Serpieri" a oggi	174

CAPITOLO X
LA LEGGE SERPIERI
E LA GENESI DEL DIRITTO DELL'AMBIENTE

MARCO BROCCA

1.	La genesi del diritto dell'ambiente: il modello delle "tutele parallele"	179
2.	L'impostazione della legge Serpieri e delle altre leggi dell'epoca.....	182
3.	L'influenza della legge Serpieri e la sua lungimiranza	185

CAPITOLO XI
DAL "DEMANIO FORESTALE DELLO STATO"
AL "PATRIMONIO FORESTALE NAZIONALE": SVILUPPO
ECONOMICO E SOSTENIBILITÀ.
UNA RICOSTRUZIONE DELLA DISCIPLINA
DALLA LEGGE SERPIERI AL TUFF

MARIO MAURO

1.	Il problema: dal "demanio forestale dello Stato" al "patrimonio forestale nazionale", il ruolo delle istituzioni nella valorizzazione della multifunzionalità	191
2.	La gestione del patrimonio forestale nazionale, tra razionalità e sostenibilità	202
	2.1. <i>(segue). La gestione forestale sostenibile</i>	208
3.	Le misure introdotte dal TUFF che incentivano una collaborazione tra Istituzioni e imprese.....	212
4.	Le certificazioni nella promozione della gestione forestale sostenibile.....	217
	4.1. <i>(segue). Le certificazioni in corso di approvazione e quelle vigenti</i>	219
5.	La nuova PAC per una selvicoltura sostenibile.....	224
6.	Considerazioni conclusive	228

CAPITOLO XII
ARRIGO SERPIERI, UN GRANDE GEORGOFILO

MASSIMO VINCENZINI

.....	231
-------	-----

CAPITOLO XIII

ARRIGO SERPIERI, UN VERO FORESTALE

ORAZIO CIANCIO

1.	Arrigo Serpieri uomo, politico e studioso	237
2.	Serpieri uomo di governo	238
3.	Serpieri forestale	241
4.	Serpieri e l'Istituto Superiore Forestale Nazionale ...	244

CAPITOLO XIV

LEGGE SERPIERI, REGOLAMENTAZIONE SELVICOLTURALE
ED EVOLUZIONE ALL'ATTUALITÀ

PIERMARIA CORONA

1.	Premessa	251
2.	Contenuti tecnici	252
3.	Commento	254
4.	Considerazione conclusiva	255

CAPITOLO XV

LE FORESTE DI PROTEZIONE DIRETTA
A 100 ANNI DALLA LEGGE SERPIERI

RENZO MOTTA

1.	Il ruolo protettivo delle foreste	257
2.	Il ruolo protettivo delle foreste nella normativa nazionale	258
3.	Lo sviluppo della selvicoltura di montagna e di protezione	259
4.	La funzione di "protezione diretta"	260

CAPITOLO XVI

POLITICA FORESTALE E SISTEMAZIONE MONTANA:
UN'INTUIZIONE IGNORATA

STEFANO MASINI

.....	265
-------	-----

CAPITOLO XVII

LE IMPRESE AGRICOLE E FORESTALI
E IL RUOLO DELLA LEGGE SERPIERI

MASSIMILIANO GIANANTI

275

CAPITOLO XVIII

IL VALORE DELL'INTERVENTO PUBBLICO
E IL SUO COMPLETAMENTO FUNZIONALE
NELLA CAPILLARE INIZIATIVA PRIVATA,
NEL CAMPO DEL DISSESTO IDROGEOLOGICO
E DELLA DISPONIBILITÀ DI ACQUA

FRANCESCO VINCENZI

279

CAPITOLO XIX

ARRIGO SERPIERI LEGISLATORE:
I SUOI DIVERSI CONTRIBUTI ALLA GENESI DI UN DIRITTO
PUBBLICO DELL'ECONOMIA AGRARIA

ALESSANDRO CROSETTI

1. La figura di Arrigo Serpieri legislatore	289
2. Serpieri e la riforma della normativa agro-forestale per i terreni montani	291
3. Serpieri e le normative per la bonifica integrale dei terreni agricoli e montani	298
4. La costituzione dei Consorzi di bonifica montana e di sistemazione idraulico-forestale e relativa configura- zione giuridica	305
5. Serpieri e la normativa sul contrasto al latifondo e per la ricomposizione fondiaria	308
6. Serpieri e la normativa sul credito agrario	312
7. Serpieri ed il suo contributo alla formazione di un di- ritto pubblico dell'economia agraria	316

CAPITOLO V

LA LEGGE SERPIERI ED IL DIBATTITO SULLE FORESTE DALL'UNITÀ D'ITALIA AL 1923

FEDERICO ROGGERO

SOMMARIO: 1. Due codificazioni e due unificazioni in materia forestale (1877-1923) – 2. Il R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, come legge-paradigma: la sistemazione della materia del vincolo – 3. La messa in sicurezza del territorio mediante i rimboschimenti e le sistemazioni idraulico-forestali – 4. La multifunzionalità in embrione e la proprietà boschiva come proprietà-funzione – 5. L'eredità della Grande Guerra: l'opzione per un ruolo-guida dello Stato anche nel settore forestale – 6. Un'idea di territorio: il Congresso forestale di Bologna del 1909 ed il contributo di Arrigo Serpieri

1. Due codificazioni e due unificazioni in materia forestale (1877-1923)

Se, con sguardo retrospettivo, si osserva il percorso della legislazione forestale italiana dall'unificazione politica (1861), alla legge Serpieri (R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267), e ad oggi, ci si accorge di come quel percorso sia caratterizzato, nel suo momento genetico e – per così dire – costitutivo, da due grandi codificazioni e da due unificazioni; e di come, a quelle fasi, abbia fatto seguito una lunga continuità, in cui ancora oggi siamo inseriti.

Dignità di vere e proprie codificazioni ebbero, infatti, la prima legge forestale unitaria, ossia la legge Majorana-Calatabiano, del 20 giugno 1877, n. 3917, cui fece seguito il regolamento di esecuzione 10 febbraio 1878, n. 4293¹, e poi, quasi mezzo seco-

¹ A. Rabbeno, *Foreste in Italia. Leggi attuali, testo, commento, dottrina e*

lo dopo, la legge Serpieri, ossia il R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, anch'esso poi eseguito con un regolamento, di cui al R.D. 16 maggio 1926, n. 1126². Le due leggi furono codificazioni nel senso di testi normativi che intesero sistemare e riorganizzare un intero settore dell'ordinamento³. Nel caso della legge del 1877, si trattò di superare la frammentazione delle disposizioni contenute nelle diverse leggi che, in materia forestale, erano state promulgate negli Stati italiani preunitari⁴; la legge Serpieri del 1923 fece lo stesso con riferimento agli sviluppi della legislazione forestale italiana che si erano prodotti fin dai tempi immediatamente successivi alla promulgazione della legge del 1877, perché quell'ultima legge fu ritenuta, fin dal principio, inadeguata a disciplinare la "questione forestale", ossia la necessità, molto viva nell'ultima parte dell'Ottocento a causa della sempre più massiccia messa a coltura dei fondi, di rimboschire i fianchi delle montagne e delle colline, preservando così il territorio da smottamenti e dilavamenti.

La dottrina giuridica dell'epoca salutò sia la legge del 1877, che quella del 1923, come veri e propri codici forestali italiani:

Sinteticamente – scrive il Trifone nel 1924, su *L'Alpe*, riferendosi al R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267 – il nuovo provvedi-

giurisprudenza, Torino, Tipografia Eredi Botta, 1877; G. Rodino, *La legge forestale 20 giugno 1877 coordinata col relativo regolamento*, 2a ed., Torino, Candeletti, 1879; A. Rabbeno, *Legge forestale (20 giugno 1877, n. 3917) e relativo regolamento 10 febbraio 1878. Commento*, Torino, Unione Tipografico-editrice, dicembre 1883, in cui vengono riportati ampi stralci dei lavori parlamentari relativi alla legge. Si v., altresì, A. Martinelli, *La giurisprudenza forestale italiana annotata*, Torino, Unione tipografico-editrice, 1883.

² R. Trifone, *La nuova legge forestale*, in *L'Alpe*, 1924, n. 3, pp. 64-78; Id., *I criteri informativi della nuova legge sui boschi ed i terreni di montagna*, in *Rivista di diritto agrario*, 1924, pp. 538-545; 1925, pp. 11-19.

³ U. Petronio, *La lotta per la codificazione*, Torino, Giappichelli, 2002.

⁴ La legislazione forestale preunitaria è reperibile in *Raccolta delle leggi forestali che sono in vigore nel Regno d'Italia*, Prato, Giacchetti, 1866. Si v., anche con specifico riferimento alla legislazione sarda anteriore alla unificazione, A. Crosetti, *Note sulla politica legislativa forestale italiana tra '800 e '900: luci e ombre*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, a. LXXXV (2012), pp. 159-168. Per uno sguardo d'insieme, si v. M. Palumbo, *Boschi e selve. Provvedimenti di governo*, Salerno, Tip. Spadafora, 1912; C. Frassoldati, *L'ordinamento giuridico forestale e montano in Italia*, Firenze, Accademia Italiana di Scienze Forestali, 1960, pp. 1-30; recentemente, la ampia ricognizione di M. Di Natale, *La legislazione forestale degli Stati italiani preunitari*, tesi di dottorato discussa presso l'Università degli studi di Teramo, ciclo XXXIII, anni 2017-2020.

mento legislativo può chiamarsi *Codice forestale*, se per *forestale*, secondo la consuetudine invalsa da per tutto, si deve ancora intendere ciò che si riferisce ai boschi ed ai terreni di montagna, qualunque sia la loro natura, ubicazione e destinazione. Esso infatti rappresenta qualche cosa di più di un testo unico di leggi, perché, mentre si basa su tutte le leggi precedenti, applicate nelle vecchie e nelle nuove provincie, elimina da esse tutto quello ch'era apparso superfluo ed irrazionale, accoglie norme nuove e presenta il tutto in un sistema, per quanto era possibile, perfetto e completo⁵.

Analoghe espressioni – “codice”, “codice forestale” – vengono utilizzate già per la legge del 1877, anche considerata in unione con il suo regolamento di esecuzione⁶.

Si trattò però – come detto – anche di due grandi leggi di unificazione.

La legge Majorana-Calatabiano, del 1877, fu la prima legge di unificazione a livello nazionale in materia forestale; una unificazione raggiunta appunto soltanto nel 1877, per giunta con un testo che, se, da un canto, ebbe certamente il merito di offrire all'Italia “un primo assetto organico alle esigenze idrogeologiche e forestali”⁷, fornendo “il primo esempio di disciplina amministrativa della proprietà per intere categorie di beni la cui utilizzazione è conformata sul criterio differenziale altimetrico”⁸, d'altro lato, nella sua stringatezza, tradì la ritrosia del legislatore liberale ad intervenire, con restrizioni e vincoli, sulla disciplina della proprietà boschiva. Nei fatti, dopo il 1877, moltissimi fondi boschivi furono convertiti ancora in seminativi, e le leggi pro-

⁵ R. Trifone, *La nuova legge forestale*, cit., pp. 67-8. Si v., altresì, Id., *I criteri informativi*, cit., 1924, pp. 538-540. Sul Trifone, si v., di recente, G.P. Trifone, *Trifone, Romualdo*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, II, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 1980-1981.

⁶ F.G.S. Lombardi, *Il codice forestale del Regno d'Italia*, Avellino, Tip. Tulumiero e C., 1886; L. Manzitti, *Codice forestale. Legge 20 giugno 1877 e relativo regolamento 10 febbraio 1878, commentati con la giurisprudenza e con le risoluzioni ed istruzioni amministrative e coordinati con tutte le altre leggi che vi hanno rapporto*, Napoli, E. Pietrocola, 1890. L'opera fu ripubblicata nel 1904 (Napoli, E. Pietrocola Succ. P. A. Molina), con aggiornamenti alle disposizioni nel frattempo intervenute.

⁷ A. Crosetti, *Note sulla politica legislativa forestale italiana tra '800 e '900*, cit., pp. 168-175.

⁸ N. Palmieri, *Il vincolo idrogeologico della legge Serpieri per la difesa del suolo e la difesa del territorio*, in *Arrigo Serpieri. Un grande maestro*, Firenze, Accademia dei Georgofili, 2023, p. 225.

mulgate negli anni a seguire in materia forestale rappresentarono il tentativo dello Stato di riparare per l'appunto i guasti provocati dalla legge Majorana-Calatabiano. Per dirla con le parole di Giuseppe Osti, che contengono anche un giudizio circa lo spirito complessivo della legislazione forestale degli Stati preunitari, la legge di unificazione del 20 giugno 1877, n. 3917, rappresentò “una reazione di liberalismo economico contro il regime di tutela che prima era prevalente”⁹, ossia contro le leggi, appunto, preunitarie, che, a parere dello studioso, avevano variamente limitato la proprietà forestale, consentendo una maggiore conservazione della risorsa-bosco.

Legge di unificazione in materia forestale fu poi anche la legge Serpieri del 1923, perché essa fu adottata, sia in base alla legge fascista sui pieni poteri del 1922 (legge 3 dicembre 1922, n. 1601), sia in forza della delega conferita al governo con gli articoli per l'unificazione legislativa con le nuove province, contenuti nelle leggi con cui erano stati ratificati gli accordi di pace alla fine della Grande Guerra (art. 4 della legge 26 settembre 1920, n. 1322; art. 3 della legge 19 dicembre 1920, n. 1778); e dunque anche con l'espressa finalità di riportare sotto un'unica disciplina nazionale i boschi delle province redente, fino a quel momento sotto l'impero della legislazione forestale austro-ungarica¹⁰. La questione dell'unificazione in materia forestale con le province diventate italiane fu in effetti oggetto di attenzione da parte della letteratura giuridica specializzata fin dal primissimo dopoguerra¹¹. Negli scritti sul tema si osserva, tra l'altro – come in altri settori della cultura e del diritto – il transito dalla “germanofobia”, che aveva caratterizzato gli anni del conflitto, alla

⁹ G. Osti, *Appunti per uno studio sistematico della legislazione forestale*, in *L'Alpe*, a. XI, nn. 1-2 (gennaio febbraio 1913), pp. 83-4. Ad un percorso incentrato specialmente sulle materie civilistiche, che lo condusse anche ad insegnare in prestigiosi atenei italiani, l'Osti, bolognese ed allievo di Giacomo Venezian, aggiunse l'interesse per la legislazione forestale. Egli stesso fu membro attivo della Società emiliana *Pro Montibus et Silvis*, costituita a Bologna nel 1899, per iniziativa di Cesare Ranuzzi Segni, della quale la rivista *L'Alpe*, fondata nel 1903, fu organo ufficiale.

¹⁰ R. Trifone, *I criteri informativi*, cit., 1924, pp. 538-540.

¹¹ R. Trifone, *La legislazione forestale nelle terre redente (note ed appunti per un eventuale programma di riforme)*, Tipografia di Mariano Ricci, Firenze, 1919, con prefazione di A. Serpieri. In tema, D. Rossi, *L'organizzazione delle foreste nelle terre redente: problematiche di unificazione giuridica*, in *Arrigo Serpieri. Un grande maestro*, cit., pp. 113-119.

lode per quanto di buono e di utile, e dunque di meritevole di esser conservato ed esteso all'Italia, poteva essere rintracciato nell'edificio normativo dell'Impero austro-ungarico¹². L'utilizzazione stessa delle selve, anzi, fu additata, da Arrigo Serpieri, come il terreno ideale per l'integrazione tra le due popolazioni, quella italiana e, per l'appunto, quella austriaca:

in non pochi distretti, soprattutto trentini – scrive il Serpieri nel dicembre del '18 –, dal modo col quale la Patria italiana saprà affrontare e trattare le questioni relative ai boschi, dipenderà in non piccola parte il primo atteggiamento di quelle popolazioni verso di essa¹³.

Codificare, ossia armonizzare, sistemare, ed unificare: questi, in definitiva, gli obiettivi primari dei legislatori del 1877 e del 1923, che posero mano alla materia forestale. Il risultato dello sforzo normativo furono testi che seppero costituire punti fermi nella sistemazione dell'ordinamento giuridico italiano, rispettivamente, per mezzo secolo circa e per cento anni (ed oltre),

¹² Emblematico, a questo proposito, è il commento redazionale al comunicato della vittoria che si legge in apertura del numero di ottobre-novembre 1918 de *L'Alpe*: "Grandi sono pure i doveri dell'Italia forestale. Le armi dei nostri soldati ci diedero larga distesa di nuove foreste: italiane anche in questo, esse sono in gran parte di proprietà comunale. Le armi anche ci diedero alcuni dei centri europei più importanti nel commercio del legname. I fratelli residenti ci portano una magnifica tradizione di saggezza nell'uso delle ricchezze boschive. Vogliamo, dobbiamo essere pari ai nostri doveri: lo dobbiamo ai nostri morti. Lo spirito della vittoria fugherà le nebbie fosche fra le quali troppo a lungo ci attardammo. Avanti!" (*Vittoria*, in *L'Alpe*, s. II, a. V, nn. 10-11, ottobre-novembre 1918, pp. 217-218, con commento redazionale in calce, p. 218). Il tenore del commento è agli antipodi rispetto a quanto Giacomo Segala, sulla stessa rivista, scriveva nel 1915, prendendo le distanze dalla cultura tedesca, come cultura dell'aggressore da demonizzare. Si citano, da parte dell'autore, alcuni svarioni contenuti nell'opera *Forstpolitik*, di Adam Schwappach, Forstmeister prussiano, professore alla Accademia forestale di Eberswalde, nonché Abteilungsdirigent presso la stazione principale prussiana di ricerche forestali; si mette in luce, inoltre, quanto poco quest'ultimo conosca la scienza forestale italiana, e si ammoniscono conseguentemente gli estimatori della cultura forestale tedesca (completamente riabilitata a fine conflitto): gli "adoratori forestali della 'Kultur'", coloro che "alle indagini originali sui fatti italiani avevan trovato più comodo sostituire delle indigestioni di libri tedeschi e di vocabolari tedesco-italiani" (G. S., *Kultur*, in *L'Alpe*, s. II, a. II, nn. 7-8, luglio-agosto 1915, p. 293).

¹³ A. Serpieri, *Notizie sui boschi dell'Italia redenta*, in *L'Alpe*, a. V, s. II, n. 12 (dicembre 1918), pp. 257-264.

nonché affrontare il tema della necessaria integrazione delle popolazioni divenute italiane, perché facenti parte dei vari Stati esistenti fino all'Unificazione o perché viventi nei confini delle province conquistate con la Grande Guerra, con la loro, a volte rilevantissima, tradizione forestale, e con il loro ordinamento normativo.

2. Il R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, come legge-paradigma: la sistemazione della materia del vincolo

I tratti unificatori e codificatori sono certamente tra i fattori alla base della lunga durata, in particolare, del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, e del suo valore paradigmatico; tanto che ancora oggi, dopo un secolo esatto, esso costituisce un pilastro fondamentale dell'ordinamento forestale italiano. Dopo la legge Serpieri non si osservano provvedimenti di pari portata fino al D.Lgs. 18 maggio 2001, n. 227, e poi al testo unico sulle foreste e sulle filiere forestali (D.Lgs. 3 aprile 2018, n. 34, cd. TUFF). Nel corso di questo lungo periodo di tempo, le foreste si sono caricate, peraltro, di valenze nuove, segnatamente paesaggistiche (D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) ed ambientali (D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152), e sono state altresì comprese, in molti casi, all'interno di aree naturali protette, venendo assoggettate alla relativa disciplina (L. 6 dicembre 1991, n. 394), che peraltro, nelle sue espressioni "storiche", ha una origine coeva alla stessa legge Serpieri¹⁴.

Il D.Lgs. 227/2001 ed il TUFF, del 2018, hanno integrato il R.D. n. 3267/1923, anche alla luce appunto delle nuove valenze assunte dalle foreste nel corso del tempo, ma non ne hanno certo stravolto, né contraddetto, i principi. Piuttosto, i provvedimenti più recenti hanno sviluppato alcuni aspetti della legge Serpieri, connessi alla valenza economica delle selve ed all'importanza

¹⁴ L. Piccioni, *Erminio Sipari. Origini sociali e opere dell'artefice del Parco Nazionale d'Abruzzo*, Università di Camerino, Camerino, 1997, pp. 75-83; Id., *Erminio Sipari: modernizzazione e spirito civico nella montagna abruzzese di inizio '900*, in *Meridiana*, n. 34-35, XII (1999), pp. 133-161; Id., *Il volto amato della patria. Sul primo movimento italiano per la tutela della natura (1883-1934)*, 2a ed., Trento, Temi, 2014., pp. 214-217, 218-219. Dello stesso autore, si v., ora, *Parchi naturali. Storia delle aree protette in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2023.

della selvicoltura come attività imprenditoriale a carattere strategico per il Paese, da potenziare, ma anche da porre in equilibrio con le sopravvenute necessità di tutela dell'ambiente e del paesaggio¹⁵. I decreti del 2001 e del 2018, ad esempio, hanno fornito una definizione normativa di bosco (art. 2, D.Lgs. 227/2001; art. 3, TUFF), così colmando una lacuna¹⁶, e fissando i parametri "nazionali" di una definizione che, fino a quel momento, era stata offerta soltanto dai vari legislatori regionali che avevano disciplinato, secondo il ben noto meccanismo dell'art. 117 Cost. nel suo testo originario, e poi secondo quello introdotto dalla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, la materia "agricoltura e foreste". I decreti del 2001 e del 2018, poi, in perfetta continuità con la legge Serpieri, ma anche alla luce della sensibilità ecologica ed ambientale nel frattempo sviluppatasi, si sono ispirati alla *ratio* di valorizzare la selvicoltura (art. 1, D.Lgs. 227/2001) e la "gestione attiva e razionale del patrimonio forestale nazionale" (art. 1, co. 2, lett. b), TUFF) quali fattori, al contempo, di sviluppo socio-economico e di salvaguardia ambientale.

Restando in vigore, e dettando i contenuti essenziali della legislazione in materia forestale, la legge Serpieri ha costituito altresì un paradigma fondamentale per i legislatori regionali. Se si osservano l'impianto ed i contenuti delle leggi regionali entrate in vigore fino ad oggi (e dunque sia sotto l'impero del vecchio testo dell'art. 117 Cost., sia sotto la vigenza del testo modificato nel 2001) si coglie l'influenza decisiva esercitata, su di esse, dal R.D. 3267/1923, che, in mancanza di altra disciplina statale, ha funzionato come legge-quadro, o come legge-cornice; e che dunque ben può considerarsi – specie agli occhi di un osservatore che ne valuti l'influenza sugli altri prodotti

¹⁵ Il vincolo idrogeologico, dunque, piuttosto che risultare sostituito da un vincolo legale "di destinazione", deducibile dal divieto di trasformazione del bosco (di qualsiasi bosco, anche non vincolato idrogeologicamente) in altra qualità di coltura (art. 4, comma 2, D.Lgs. 227/2001) – questa, invece, l'opinione di A. Abrami, *Il lungo percorso della legislazione forestale: dal vincolo idrogeologico al vincolo di destinazione*, in Arrigo Serpieri, *Un grande maestro*, cit., p. 164 – si affianca alle nuove limitazioni cui i boschi sono assoggettati, e segnatamente a quelle introdotte a tutela della biodiversità.

¹⁶ N. Ferrucci, *Legge Serpieri e modelli legislativi forestali e ambientali*, in Marco Brocca, Nicoletta Ferrucci, Maurizio Flick, Mario Mauro, Federico Roggero, Davide Rossi, Nicola Lucifero, *Legge Serpieri e paradigmi normativi forestali: tra storia e attualità*, in Arrigo Serpieri, *Un grande maestro*, cit., pp. 119-122.

normativi a cento anni dalla sua entrata in vigore – una “legge-paradigma”¹⁷.

Analogo valore paradigmatico non assunse, invece, la legge Maiorana-Calatabiano, del 20 giugno 1877, n. 3917, che pure, come detto, ebbe natura codificatrice ed unificatrice, e che pure rimase in vigore per circa mezzo secolo. Quella legge, infatti, fu da subito messa in discussione nei suoi contenuti, come quella in cui si era manifestato un troppo timido intervento dello Stato nella questione forestale; la quale ultima, invece, oltre che con il vincolo, andava affrontata – così ritenne la dottrina maggioritaria, tecnica e giuridica – mediante la presa in carico, da parte dell’apparato pubblico, di una serie di compiti di gestione e di amministrazione attiva, che andassero nella direzione di limitare i diritti dei proprietari dei boschi ed anche di ricostituire il patrimonio boschivo italiano, nell’interesse superiore alla stabilità del territorio.

Al di là delle caratteristiche esterne, codificatorie ed unificatorie, sono dunque i contenuti ad aver determinato la fortuna, ovvero la “lunga durata” della legge Serpieri. In particolare, se se ne osserva l’impianto complessivo, si vede come la legge Serpieri rappresenti una sapiente sintesi di atteggiamento “negativo” e “positivo” dello Stato rispetto alla questione forestale, che poi, anche se certo non compiutamente attuato nella pratica, ha retto, come paradigma normativo, alla prova della storia. Nel

¹⁷ F. Roggero, *La legge Serpieri (R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267): genesi normativa e culturale di una legge-paradigma*, in Marco Brocca, Nicoletta Ferrucci, Maurizio Flick, Mario Mauro, Federico Roggero, Davide Rossi, Nicola Lucifero, *Legge Serpieri e paradigmi normativi forestali*, cit., pp. 107-113. Non è possibile passare in rassegna qui le leggi forestali regionali. A titolo di esempio, ed al fine di segnalarne la continuità con la legge Serpieri, si v. la L.r. Abruzzo 4 gennaio 2014, n. 3, che, oltre a tener conto della valenza paesaggistica delle selve e della loro ricomprensione eventuale in aree protette, dedica disposizioni all’organizzazione dell’amministrazione forestale regionale, ai boschi di proprietà di enti pubblici, agli interventi pubblici ed alla promozione della selvicoltura, al vincolo; mostrando cioè, al netto delle novità riconducibili alle valenze più moderne riconosciute alle selve, un impianto ancora fortemente influenzato da quello del r.d. 3267/1923. La legislazione regionale successiva al TUFF, invece, è ispirata anzitutto alla finalità di dare esecuzione, per quanto di competenza regionale, alle disposizioni del medesimo TUFF, che però, come si è detto, costituiscono a loro volta integrazione ed ampliamento della disciplina contenuta nella legge Serpieri. Si v., in proposito, la recente L.r. Puglia 21 marzo 2023, n. 1, in materia di foreste e filiere forestali e disposizioni diverse.

testo, il vincolo – provvedimento appunto “negativo”, consistente in un mero divieto volto alla conservazione dello *status quo* – si accompagna con l’assunzione di compiti propulsivi ed attivi da parte della pubblica amministrazione, e si completa con disposizioni che tendono a dare impulso alla selvicoltura quale attività economicamente rilevante

Il vincolo, disciplinato nel tit. I, “Provvedimenti per la tutela dei pubblici interessi”, e particolarmente nel Capo I di questo, “Limitazioni alla proprietà terriera” (Capo I), viene associato, nel decreto, ad un preciso sistema di autorizzazioni, oltre che alle prescrizioni di massima e di polizia forestale (queste ultime, già previste dalla legge del 1877). Nel nesso vincolo–autorizzazioni si definisce una volta per tutte, e si consegna ai posteri, la “cassetta degli attrezzi”¹⁸ che la legge Serpieri rende paradigmatica, e che caratterizza ancora oggi il cuore della legislazione forestale nazionale e regionale, avendo anzi costituito un modello per altre legislazioni di vincolo, dall’ambito paesaggistico, a quello ambientale, alla disciplina sugli alberi monumentali, e così via; segno della “modernità dell’approccio alle tematiche forestali e ambientali *ante litteram*”¹⁹, osservabile – con sguardo appunto retrospettivo – nella legge Serpieri. Inoltre – superando anche in questo la legge Majorana-Calatabiano, ed instaurando “un chiaro collegamento tra l’imposizione del vincolo e l’effettiva situazione di pericolo idrogeologico del terreno”²⁰ – il vincolo cessa, con il R.D. 3267/1923, di essere imposto *ex lege* per dipendere sempre da provvedimento amministrativo, da adottarsi caso per caso, secondo le circostanze dei luoghi. La modalità legale di imposizione del vincolo idrogeologico riaffiorerà in qualche legge regionale²¹, ma soprattutto si affiancherà a quella provvedimentale nella legislazione sul paesaggio, a far data – come si sa – dalla legge Galasso (legge 8 agosto 1985, n. 431, e oggi, art. 142, co. 1, lett. g), del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42).

In materia di vincolo, la legge Serpieri raccolse e compendì – ma anche consegnò agli anni a venire – la riflessione dot-

¹⁸ Ferrucci, *Legge Serpieri e modelli legislativi forestali e ambientali*, cit.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ A. Abrami, *Il lungo percorso*, cit., p. 146.

²¹ Ad esempio, nella legge abruzzese n. 3/2014, già ricordata (art. 30, co. 1).

trinale, che, specie dopo la legge del 1877, lo aveva inteso come limitazione non indennizzata alla proprietà privata, in funzione di un interesse generale, di cui si fa interprete lo Stato, esercitando – significativa è la rubrica, già ricordata, del Tit. I del R.D. 3267/1923 – una azione di “tutela” dei pubblici interessi. Le basi teoriche di questa impostazione sono in alcune pagine degli Illuministi, cui si rifanno costantemente gli autori che ragionano sul tema nell’ultimo quarto dell’Ottocento e nel primo del Novecento.

In particolare, Cesare Beccaria aveva scritto che “La conservazione de’ boschi può essere uno di quegli oggetti che, malgrado il sistema generale di un’assoluta libertà, può essere soggetto a qualche regolamento²²”; e lo aveva fatto a partire dalla sua ben nota concezione – un misto di giusnaturalismo e di positivismo – del “terribile diritto”: “la proprietà – scrive il marchese milanese, in una pagina capace di fornire robusta base teorica al potere statale di intervenire sui beni privati, ivi compresi quelli boschivi – è figlia primogenita e non madre della società”; essa cioè, è frutto del patto sociale, mentre prima di questo esisteva “possedimento ma incerto e precario, uso delle cose, ma non proprietà certa ed assicurata, uso di fatto e non di diritto”²³.

Pari sostegno alla tesi favorevole alla imposizione di vincoli alla proprietà forestale era fornito, peraltro, dall’impostazione più schiettamente giusnaturalistica, riscontrabile in una pagina “minore” di Gian Domenico Romagnosi, pure molto richiamata dai giuristi tra Otto e Novecento, in cui l’intellettuale di Salsomaggiore Terme, riferendosi ai boschi dell’Etna, scrive:

Schiantare senza discernimento i boschi providamente posti dalla natura su le pendici e su i ripidi dorsi, i quali, oltre altri benefici, vi fermano con le loro radici il terreno, è certamente operazione incompatibile con ogni buon sistema di equa sociale convivenza. Qui il privato amor del guadagno deve essere con-

²² C. Beccaria, *Elementi di economia pubblica*, 1804, in Id., *Opere*, II, Milano, Società Tipogr. dei Classici Italiani, 1822, § 69, p. 158. L’opera fu pubblicata postuma nel 1804, da Piero Custodi. Essa consiste nelle lezioni tenute dal Beccaria dal 1768, per oltre due anni, presso la Scuola palatina, su incarico dell’amministrazione austriaca. Il Beccaria tratta del commercio del legname nella seconda parte del lavoro, dedicato alla agricoltura, e precisamente nel cap. VI, rubricato *Della coltura di altri generi di derrate*, §§ 67-74 (pp. 154-163).

²³ *Ivi*, § 70, pp. 158-9.

temperato co' i rapporti solidali della comunanza; qui il diritto e la giustizia consacrano l'intervento della pubblica autorità²⁴.

Le limitazioni sono dunque legittime, per il Romagnosi, salvo circoscriverne il raggio d'azione al minimo indispensabile per raggiungere lo scopo "pubblico", o "sociale" della stabilità del territorio ("i limiti della sociale necessità"). In effetti – soggiunge l'autore –

tranne il taglio delle piante, da eseguirsi lasciandone un certo fusto di data altezza sopra terra, e tranne il divieto di dissodare il terreno, si deve lasciare il rimanente al tornaconto privato, il quale opererà certamente meglio di qualunque pedagogia regolamentare²⁵.

Il territorio, dunque, come spazio per la vita della comunità avvinta dal contratto sociale; la sua conservazione, come un imperativo conseguente appunto al contratto, di cui si fa interprete lo Stato, che impone il vincolo. Dietro il vincolo si cela, allora, nientemeno che una questione di *salus reipublicae*: se si distrugge il territorio, si disperde la comunità e la possibilità stessa della vita associata tra gli uomini. Gli alberi, o meglio i boschi e le foreste in genere, sono presi in considerazione, nel discorso, non in sé stessi, bensì per il servizio che, mediante la loro esistenza, offrono alla stabilità del territorio.

L'influenza della impostazione illuministica si coglie, tra l'altro, nelle riflessioni di Aronne Rabbeno, il maggiore interprete, nell'ultimo quarto dell'Ottocento, della legge del 1877:

Se le acque violente e non perenni sono di nocumento alla proprietà, ed al contrario danno loro un immenso valore, quelle che non subiscono che tenui variazioni – osserva l'avvocato di Reggio Emilia –, ne segue che i proprietari di queste hanno diritto di opporsi a quanto si operasse nei monti a pregiudizio loro; dal che trae sua genesi il diritto forestale²⁶.

²⁴ Gian Domenico Romagnosi (1761-1835), *Del régime economico-politico dei boschi dell'Etna in Sicilia*, in Id., *Opere*, VI.1, *Economia politica e statistica*, Milano, Perrelli e Mariani Editori, 1845, p. 543.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ A. Rabbeno, *Le selve e le inondazioni. Studi di legislazione forestale*, Torino-Napoli, Unione tipografico-editrice, 1872, pp. 37-8.

Si tratta – prosegue il Rabbeno –, riguardo all'azione spiegata dallo Stato con riferimento ai beni forestali privati, di una forma di “tutela” esercitata dalla macchina statale rispetto a determinati interessi generali o pubblici. Le diverse leggi speciali sono, infatti, per il Rabbeno, come già per il Romagnosi, espressione dell'azione statale di “tutela” nei diversi settori della vita dei privati. Esse esprimono la funzione “tutelare” o “sociale” dello Stato, che interviene sulle libertà dei privati per indirizzarle al perseguimento del benessere della società nel suo insieme. Per il Rabbeno, la legislazione speciale sui boschi è dunque parte delle “leggi tutelari sociali”, dal momento che incanala l'iniziativa privata verso la meta “del miglior essere della società”. Anzi, si tratta, nel caso della legislazione forestale, a giudizio del Rabbeno, di “uno dei tipi più pronunziati di leggi tutelari sociali”, proprio in quanto legislazione di presidio alla stabilità ed integrità dello spazio fisico in cui vive e prospera la comunità. La legislazione forestale deve comunque limitarsi ad imporre i vincoli e le restrizioni strettamente necessari al perseguimento dell'interesse pubblico, mentre va rifiutato un intervento massiccio, in materia forestale, dello Stato, che giunga “fino a costituirlo il motore esclusivo di una macchina che non funzioni che per suo mezzo”. Nella teorica giusnaturalista in materia di boschi, cioè, lo Stato non ha un ruolo attivo, bensì appunto solo tutelare, e tale ruolo si esprime mediante l'imposizione del vincolo, contenuto entro i limiti della stretta necessità. Il bilanciamento tra iniziativa privata ed intervento autoritativo e limitativo dello Stato – sulla scia del Romagnosi, come si è visto – è dunque, in definitiva, per il Rabbeno, il cuore della legislazione sui boschi²⁷.

Se nel pensiero del Rabbeno si avverte chiara l'influenza romagnosiana – oltre al passo già ricordato sui boschi dell'Etna, sono rilevanti, sul punto, i *Principii fondamentali di diritto amministrativo*, 1814, nonché lo *Assunto primo della scienza del diritto naturale*, 1820; opere, queste, in cui l'illuminista di Salsomaggiore teorizza lo stesso patto sociale come una “macchina d'aiuto”, e non invece come uno strumento di oppressione dei diritti dei consociati, e considera l'insieme delle leggi positive come “una grande tutela e nulla più” –, del pari evidente si co-

²⁷ A. Rabbeno, *Studi sulla tutela ed ingerenza dello Stato mediante leggi speciali*, Reggio-Emilia, Tipografia di Luigi Bondavalli, 1882, p. 13.

glie come la sua sia una riflessione che certamente contiene in sé una sorta di pregiudizio, di marca, anche qui, tipicamente giusnaturalistica: quello della strumentalità della montagna rispetto al piano; nel senso che la comunità, il cui territorio è da preservare come spazio che ne rende possibile la stessa vita e prosperità, è quella stanziata nelle grandi città della pianura, o comunque che ha impiantato le grandi industrie appunto di pianura: è, in altri termini, la società borghese, in riferimento alla quale – ma è appena il caso di rilevarlo – lo stesso patto sociale è teorizzato, e rispetto alla quale il destino delle popolazioni povere della montagna non ha che un ruolo servente.

In definitiva, nel pensiero del Rabbeno, saldamente ancorato, come si è visto, all'insegnamento degli Illuministi, il vincolo forestale è lo strumento attraverso il quale, a spese dei montanari, si protegge (si "tutela"), mediante l'imposizione del vincolo, lo spazio in cui la borghesia cittadina esiste e svolge la sua vita fisica ed economica. Il "diritto forestale" – espressione adoperata già dal Rabbeno, come si è visto – non è altro che l'insieme delle prescrizioni di dettaglio che discendono dal principio contrattuale, declinato sul versante, appunto, forestale.

D'altro canto, di impronta parimenti liberal-giusnaturalistica è anche la ricostruzione offerta dal Rabbeno circa la natura intima del vincolo: il principio fondamentale dell'art. 1 della legge del 1877 – quello appunto che impone il vincolo *ex lege* al di sopra della linea di vegetazione del castagno – consiste – scrive l'avvocato emiliano – "nel riconoscere come legittime quelle sole limitazioni di diritto della proprietà privata che dipendono da condizioni naturali, cosicché si riscontrano più presto nel fatto, che non in un testo di legge positiva"²⁸. Imponendo il vincolo, dunque, lo Stato si limita a rispecchiare lo *status quo*: al di sopra della linea del castagno, la coltura è, in Italia, di fatto, impossibile. La proibizione del legislatore, allora, non toglie nulla al proprietario, limitandosi a fotografare una condizione di cose già presente nella realtà materiale; dunque, il vincolo non va indennizzato²⁹.

²⁸ A. Rabbeno, *Foreste in Italia*, cit., p. 47.

²⁹ La capacità del vincolo di "fotografare" una realtà senza togliere nulla al proprietario è – come tutti sanno – ben salda ancora oggi nel concetto della "conformazione" dei diritti dei privati, che, basata sull'art. 42, co. 2, Cost., e sulla riserva di legge in esso espressa, discende o dalla stessa legge, oppure

Fondamentale, in tema, fu il contributo di Giacomo Venezian³⁰, il quale, in una relazione tenuta all'importante Congresso forestale di Bologna, del 1909, promosso dalla società emiliana *Pro Montibus et Silvis* – su questo importante Congresso mi soffermerò ancora più avanti – affermò che il vincolo garantiva l'interesse superiore dello Stato non solo alla conservazione del territorio, bensì anche alla attitudine del territorio medesimo alla produzione di ricchezza:

Sopra alla proprietà – ossia, afferma il giurista triestino, al di sopra del diritto del proprietario del bosco – sta il diritto della consociazione politica sul territorio nel quale la sua vita ha base, ed è questo diritto che viene violato da una tale attività del proprietario che ne mutili l'oggetto, rendendo impossibile che nel tratto dove si è esercitata si svolga ulteriormente la vita e si adoperi il lavoro³¹.

Il diritto della consociazione politica – prosegue il Venezian – prevale sull'interesse individuale (“Contro al diritto dello Stato non vi possono essere diritti acquisiti”). Non c'è, dunque, diritto di proprietà che possa prevalere qualora ci si renda conto della necessità “di un intervento e di una norma proibitiva” per garantire il diritto dello Stato alla conservazione del territorio nella sua consistenza fisica e nella sua attitudine alla produzione di ricchezza:

Ed è la terra occupata da me – scrive, con parole assai significative, il Venezian – ma sulla quale preesiste al mio il diritto della società, ch'essa [sc.: la legge del 1877] mi vieta di fare asportare dalle acque e che vuol conservata alle funzioni produttive, a cui si associano le funzioni protettive che le assegna l'economia della natura.

La proprietà non può, in altre parole, respingere la “ingerenza della consociazione politica”, e deve “coordinare ai fini ed al-

da provvedimenti amministrativi, interessando peraltro, ormai, in riferimento ai boschi, un insieme molto ampio di interessi generali tutelati (A. Abrami, *Il lungo percorso della legislazione forestale*, cit., pp. 147-8).

³⁰ I. Birocchi, *Venezian, Giacomo*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 98, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2020, https://www.treccani.it/enciclopedia/giacomo-venezian_%28Dizionario-Biografico%29/.

³¹ G. Venezian, *La questione del vincolo forestale*, in *Atti del Congresso forestale italiano. Bologna 1909*, II, Bologna 1910, ora in Id., *Opere giuridiche*, II, Roma, Athenaeum, 1920, p. 302.

le funzioni della consociazione i suoi propri fini”, perché a quelli attinge – lungi dall’essere, si noti, un diritto innato – “le proprie ragioni di esistenza”³². Ne consegue, anche secondo il Venezian, che il vincolo non debba essere indennizzato; al contrario, l’indennità che fosse corrisposta per un vincolo inteso ad assicurare la consistenza del suolo sarebbe, a suo giudizio, “sovranamente ingiusta”³³.

Tutte queste suggestioni sono presenti nella legge Serpieri, che non a caso – lo si è già detto – colloca la disciplina sul vincolo all’interno del titolo dedicato, assai significativamente, alla “Tutela dei pubblici interessi”, e specialmente nel capo dedicato alle “Limitazioni alla proprietà terriera”. Il paradigma giusnaturalista, dunque, ha spiegato certamente una profonda influenza sull’opera degli estensori del testo del R.D. n. 3267/1923 – Arrigo Serpieri e Romualdo Trifone³⁴ –, anche se, come si vedrà tra poco, il “codice forestale” del 1923 raccoglie anche suggestioni di matrice differente, che sono riconducibili, in particolare, all’apporto proprio del Serpieri, e che puntano al superamento della funzione servente della montagna rispetto al piano, implicita, invece, come detto, nel paradigma giusnaturalista.

3. La messa in sicurezza del territorio mediante i rimboschimenti e le sistemazioni idraulico-forestali

Oltre che nella disciplina del vincolo, il R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, fornì il paradigma definitivo circa un altro insieme di settori di intervento normativo di cui lungamente si era discusso nel cinquantennio precedente. Il Tit. II del decreto, infatti, rubricato “Sistemazione e rimboschimento di terreni montani” riprende e sistematizza (“codifica”, nel senso proprio del termine) il percorso legislativo di cui erano state espressione la legge 1° marzo 1888, n. 5238, sui rimboschimenti, nonché la legge

³² *Ivi*, p. 303.

³³ *Ivi*, pp. 303-307.

³⁴ R. Trifone, *Storia del diritto forestale in Italia*, Firenze, Pubblicazioni della Accademia Italiana di Scienze Forestali, Tipografia Bruno Coppini & C., 1957, p. 247, nt. 1; P. Grossi, *Il contributo di Romualdo Trifone alla sistemazione teorica del diritto forestale in Italia*, in *Rivista di diritto agrario*, 2013, fasc. I [gennaio-marzo], pp. 3-10.

13 luglio 1911, n. 774, ed il susseguente R.D. 21 marzo 1912, n. 442, sulle sistemazioni idraulico-forestali.

Con la prima – di fatto, non attuata perché mancò la volontà di impegnare risorse sufficienti nell'opera di rimboschimento, di cui lo Stato avrebbe dovuto essere il protagonista – la “tutela” dei pubblici interessi diventò “preventiva” e “dinamica”: “disegni di coltura e conservazione”, ossia piani di gestione, preparati dalla amministrazione forestale, e approvati dal Ministero dell'agricoltura, sentito il consiglio forestale (artt. 2, 4, 18), avrebbero dovuto fornire la traccia per gli interventi di rimboschimento da svolgere nei vari, e peculiari, perché diversi da caso a caso, anche all'interno della medesima provincia, contesti territoriali. Una logica simile si rintraccia nella più tarda legge 26 giugno 1902, n. 245, sull'acquedotto pugliese, in cui del pari lo strumento pianificatorio, previa delimitazione del bacino di intervento, costituisce lo strumento principale per l'azione pubblica, volta a quella che, da più parti, venne indicata come la necessaria “restaurazione forestale”³⁵, dopo che la legge del 1877 si era rivelata inefficace anche solo ai fini della conservazione delle selve esistenti.

Il fatto che la legge Serpieri del 1923 abbia accostato ai rimboschimenti le sistemazioni idraulico-forestali – riprendendo la normativa del 1911-1912 già ricordata – segnala, poi, come il legislatore avesse compreso che, per la salvaguardia del territorio nazionale dalle devastazioni prodotte dal disordinato corso delle acque, fossero necessarie, oltre al vincolo, due tipologie di interventi, affidate a due differenti rami dell'amministrazione pubblica: i rimboschimenti, per l'appunto, di competenza del Ministero dell'agricoltura, e le sistemazioni, affidate al Ministero dei lavori pubblici; e conferma altresì come l'obiettivo della legge Serpieri fossero non tanto i boschi in sé, bensì i boschi in quanto mezzo per la conservazione del territorio.

Uno spettro ampio, dunque, di intervento, cui poi avrebbe fatto seguito l'impegno del legislatore nella ancor più vasta materia delle bonifiche, a cominciare dal R.D. 30 dicembre 1923, n. 3256, recante il Testo unico delle leggi sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi, per proseguire poi con il R.D.L. 18 maggio 1924, n. 753, recante provvedimenti per le trasformazio-

³⁵ L. Pitacco, *La restaurazione delle nostre montagne. Appunti e considerazioni*, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1890.

ni fondiari di pubblico interesse, fino alla legge 24 dicembre 1928, n. 3134, sulla bonifica integrale (legge Mussolini), ed al R.D. 13 febbraio 1933, n. 215, contenente nuove norme sulla bonifica integrale; tutti provvedimenti, questi, che con la legge forestale del 1923 formano “un mosaico molto organico”³⁶.

Il R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, si incastona, dunque, all’interno di un insieme di provvedimenti normativi – in cui la mano del Serpieri è sempre decisiva³⁷, anche se poi proprio lo sforzo di tradurre in pratica i contenuti di quei provvedimenti, malvisti da una parte del ceto proprietario italiano, e segnatamente dai grandi latifondisti meridionali, risulterà fatale al Serpieri, che dal regime fascista verrà destituito dagli incarichi ricevuti³⁸ – che mirano ad una vera e propria “costruzione” del territorio italiano; un territorio da mettere in sicurezza rispetto al corso disordinato delle acque e da rendere, in generale, più sicuro ma anche più adatto alla vita delle persone ed alla produzione di ricchezza³⁹.

4. La multifunzionalità in embrione e la proprietà boschiva come proprietà-funzione

Nell’impianto della legge Serpieri, all’interesse economico egoistico del proprietario del bosco si sovrappone non soltanto quello generale alla stabilità del territorio, bensì anche quello, del pari generale, e del quale si fa interprete di nuovo lo Stato, all’incremento della ricchezza nazionale ed alla prosperità della nazione. Con i suoi titoli dal III al V – “Incoraggiamenti a favore della silvicoltura e dell’agricoltura montana” (Tit. III); “Gestione dei patrimoni silvo-pastorali dello Stato, dei Comuni e di altri enti” (Tit. IV); “Diritto d’uso sui boschi e sui terreni vincolati” (Tit. V) –, la legge Serpieri mostra di considerare la selvicoltura come attività in sé stessa economica, che contribuisce alla cre-

³⁶ S. Rogari, *Per un profilo politico di Arrigo Serpieri*, in *Arrigo Serpieri. Un grande maestro*, cit., p. 93.

³⁷ S. Masini, *Arrigo Serpieri e l’esperienza della bonifica: dimensione giuridica e frammenti di un itinerario tra storia e futuro*, in *Arrigo Serpieri. Un grande maestro*, cit., pp. 43-62.

³⁸ S. Rogari, *Per un profilo politico di Arrigo Serpieri*, cit., *passim*.

³⁹ S. Menghini, *Dai conti colturali alla “bonifica integrale”: aspetti economici e sociali nelle opere di Arrigo Serpieri*, in *Arrigo Serpieri. Un grande maestro*, cit., pp. 34-38.

scita della ricchezza nazionale: l'interesse economico individuale, di cui è titolare il proprietario del bosco, viene per così dire incanalato in un disegno razionale, diventando una via per la costruzione della ricchezza nazionale. Se si esclude la materia dei diritti d'uso sui boschi, fatta oggetto, dal 1924 in poi, di legislazione più ampia dedicata alla materia degli usi civici (legge 16 giugno 1927, n. 1766, recante 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 dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), che è andata nella direzione di circoscrivere sempre più l'esercizio dei diritti d'uso, considerati diseconomici, si tratta di profili che hanno continuato ad essere contemplati nella legislazione forestale italiana, specie regionale, e che erano altresì presenti nella legislazione anteriore al 1923.

Le leggi speciali per la Basilicata e per la Calabria – rispettivamente, legge 31 marzo 1904, n. 140, per la Basilicata, e legge 25 giugno 1906, n. 255, per la Calabria –, espressione della strategia giolittiana tendente al riallineamento del Mezzogiorno per smorzarne le tendenze eversive, avevano infatti già introdotto il concetto della “maturità economica”, quale principio che avrebbe dovuto guidare gli operatori nell'intraprendere interventi di taglio nei boschi vincolati di proprietà di enti territoriali o morali. I tagli si sarebbero potuti effettuare soltanto nel momento in cui, per le caratteristiche raggiunte dagli esemplari arborei, ciò fosse risultato conveniente dal punto di vista economico, nel senso di trarre dal taglio stesso il massimo profitto possibile in termini appunto economici. Le foreste diventarono, così, una delle fonti dalle quali un territorio – per ora circoscritto ad una provincia – avrebbe potuto trarre ricchezza, e quella ricchezza fu protetta dalla imposizione del vincolo, di cui alla legge del 1877, i cui effetti furono però per così dire dilatati fino a proteggere non solo la consistenza fisica del territorio, bensì anche la sua potenzialità economica.

Dalla scala locale, la soluzione di utilizzare il vincolo anche per fini economici fu trasposta al livello nazionale con la legge 2 giugno 1910, n. 277 (legge Luzzatti), la quale prevede, altresì, la costituzione di vaste proprietà boschive nella appartenenza e nella diretta gestione statale (Demanio forestale dello Stato, tit. II), affinché quest'ultima fosse ispirata a principi di efficien-

za economica e fosse di esempio per i proprietari privati di boschi. La legge Luzzatti stabilì, inoltre, l'assoggettamento dei boschi di proprietà dei comuni, delle province, delle università agrarie, delle istituzioni pubbliche e degli enti morali in genere ad un piano economico approvato o prescritto in via preventiva dalla autorità forestale locale e dal comitato forestale provinciale (cd. vincolo economico). Essa, poi, disciplinò gli incoraggiamenti alla silvicoltura privata (tit. III), e riorganizzò, potenziandola, la Amministrazione forestale (tit. I).

Lo Stato aspirò dunque, in altri termini, con le leggi sulla Basilicata e sulla Calabria, e, più ancora, con la legge Luzzatti del 1910, a fare delle selve una fonte decisiva di produzione della ricchezza nazionale, puntando, oltre che sul vincolo – riadattato, anzi “deformato” per servire alla tutela di interessi sconosciuti al legislatore del 1877⁴⁰ – anche sulla razionale ed efficiente gestione dei boschi degli enti pubblici, nonché sulla acquisizione alla mano pubblica, e conseguente diretta gestione statale, di porzioni potenzialmente molto estese della superficie boschiva nazionale. Si definì così, con la legge Luzzatti del 1910, un percorso che ormai aveva portato il legislatore forestale molto lontano da quelle che erano state le intenzioni espresse con la legge del 1877⁴¹.

Riferendosi a questo percorso, Giuseppe Osti, nell'articolo su *L'Alpe* nel 1913, già ricordato, colse come quei i provvedi-

⁴⁰ R. Trifone, *Le deformazioni del concetto di vincolo nella legislazione forestale italiana*, in *L'Alpe*, s. II, a. VI, nn. 7-8, luglio-agosto 1919, pp. 149-157.

⁴¹ Il disegno di costituire un grande demanio forestale dello Stato come mezzo per ottenere la massima efficienza nella gestione delle foreste – dietro al disegno c'è chiaramente un atteggiamento di sfiducia dello Stato verso l'efficacia del vincolo – è oggi sostanzialmente abbandonato. Gli strumenti normativi più recenti addossano piuttosto allo Stato il compito di tutelare il “patrimonio forestale nazionale” (espressione utilizzata dal TUFF, ma prima ancora dal D.Lgs. 227/2001), quale parte del “capitale naturale nazionale e come bene di rilevante interesse pubblico” (art. 1 TUFF): lo Stato, cioè, svolge azione di tutela su di un complesso di beni pubblici e privati, affinché essi siano gestiti in modo efficiente e sostenibile. Il “patrimonio forestale nazionale”, dunque, si caratterizza come nuova scelta lessicale, di per sé indicativa di un nuovo modo di intervento dello Stato nel settore forestale (M. Flick, *Il patrimonio forestale nazionale della Legge Serpieri ad oggi*, in Marco Brocca, Nicoletta Ferrucci, Maurizio Flick, Mario Mauro, Federico Roggero, Davide Rossi, Nicola Lucifero, *Legge Serpieri e paradigmi normativi forestali: tra storia e attualità*, cit., pp. 123-128).

menti sopravvenuti alla legge del 1877 – ancora considerata, peraltro, la legge fondamentale in materia forestale – avessero “organizzato una più intensa protezione della silvicoltura, proprio come fattore economico, atteggiando in modo congruo a una tale finalità anche l’istituto del vincolo”. Ne conseguiva una constatazione che a noi appare espressa in termini molto moderni: “La foresta non è più considerata come un semplice mezzo di difesa per la consistenza del suolo e per il regime idraulico: ma è altresì considerata come una ricchezza collegata al territorio”. Emerse così, agli occhi del giurista bolognese, l’esistenza, ormai, di un apparato normativo articolato che regolamentava l’uso dei boschi: un “ordinamento amministrativo della proprietà forestale”, tuttavia molto disomogeneo e bisognoso di essere riorganizzato, proprio per la varietà dei principi che ispiravano, a quel punto, l’azione vincolistica del legislatore; e si segnalava altresì, per l’Osti, il mancato sviluppo del diritto forestale italiano, ossia di una riflessione capace “di definire e di sistemare gli istituti giuridici su cui s’incardinano, e cui concorrono a costituire, le norme onde risulta il regime forestale della proprietà”⁴².

Recependo tutti questi ulteriori aspetti della evoluzione normativa in materia di boschi, maturati appunto nell’ultimo mezzo secolo, la legge Serpieri non soltanto rese definitivo il cambio – per così dire – di postura dello Stato rispetto alla questione forestale (da meramente passivo e conservativo ad attivo e propulsivo), riorganizzando un intero settore, tanto da permettere alla dottrina di individuare l’esistenza di un “ordinamento giuridico forestale e montano”⁴³, di cui, ancora oggi, la legge Serpieri costituisce il pilastro fondamentale, ma anche aprì la strada all’elaborazione del concetto che, in tempi più recenti, viene compendiato nella “multifunzionalità”, o “plurifunzionalità”, del bosco; ossia alla consapevolezza che le foreste assolvono non soltanto, con la loro stessa esistenza, ad una funzione di contenimento del dissesto idrogeologico, bensì anche, se gestite ed utilizzate in maniera razionale, ad altre finalità di interesse generale, prime fra tutte la formazione e la crescita della ricchezza nazionale; uno spunto, questo, che troverà particolare risonanza sotto il Fascismo, il quale, dunque, contribuirà a far sì che il set-

⁴² G. Osti, *Appunti*, cit., p. 79.

⁴³ C. Frassoldati, *L’ordinamento giuridico forestale e montano in Italia*, cit.

tore forestale diventasse uno dei settori importanti per lo sviluppo economico italiano.

La “multifunzionalità” è concettualmente figlia della “funzione sociale” del bosco, sulla quale gli autori riflettono già nei primi anni del Novecento proprio per segnalare la duplice valenza, protettiva e produttiva, delle selve. Sotto questo aspetto, decisiva è la pagina di un altro dei padri della legislazione e del diritto forestali italiani: Giangastone Bolla⁴⁴, che a più riprese si impegna nella individuazione delle varie *utilitates* offerte dai boschi in aggiunta a quella individuale e prettamente economica del proprietario; al punto da ravvisare la netta prevalenza delle funzioni “pubbliche” o “sociali” svolte dai boschi, rispetto all’utile prettamente individuale su cui si era concentrato, al contrario, il pensiero liberale, ed a parlare, rispetto alla proprietà boschiva, di una proprietà in sé stessa funzionalizzata.

Il Bolla lamenta, in particolare, la “mancanza di un concetto esatto, nel legislatore [del 1877], della funzione pubblica di cui è imprescindibilmente gravata la proprietà boschiva in forza del principio della socialità”⁴⁵. Il legislatore liberale, in altre parole, a giudizio del Bolla, non aveva per niente tenuto conto di interessi “altri” ed “ulteriori”, rispetto a quello del proprietario privato del bosco: soltanto su quest’ultimo interesse egoistico si era concentrato, preoccupato oltretutto – lo si è visto – di non imporre limitazioni troppo gravose ad un diritto che era considerato sacro ed intangibile, da parte del potere pubblico. Il Bolla segnala appunto la lacuna, spiegando come in realtà

esse [sc.: le selve] cessano di considerarsi un semplice fenomeno botanico e geologico, per elevarsi al grado di *funzione*, di mezzi necessari allo svolgimento della attività economica nazionale, cause di progresso del benessere sociale e, come tali, vengono ascritte nel novero dei beni l’interesse alla cui existen-

⁴⁴ Sul Bolla, si v., di recente, L. Costato, *Bolla, Giangastone*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, vol. I, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 274-6. Si v., altresì, P. Grossi, *Giangastone Bolla e la cultura giuridica italiana del Novecento*, pubblicato per la prima volta, con il titolo *Giangastone Bolla e l’autonomia del diritto agrario*, in Id., *Stile fiorentino. Gli studi giuridici nella Firenze italiana 1859/1950*, Giuffrè, Milano, 1986, pp. 216-221, ora in Id., *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 13-18.

⁴⁵ G. Bolla, *Demanio e società forestali*, estr. da *Atti della R. Accademia dei Georgofili*, Firenze, M. Ricci, 1910.

za trascende i singoli che li possiedono e si estende a quello dell'intera collettività dei consociati⁴⁶;

e dunque sintetizza il suo pensiero osservando il “duplice carattere che assume la foresta nell'economia montana e nazionale: *protettiva e industriale*”⁴⁷.

Può dirsi, allora, che il R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, rappresenti la prima “codificazione” della disciplina in materia di “funzione sociale”, o anche di “multifunzionalità”, della proprietà boschiva. Espressione di questo principio fondativo è anche il vincolo per altri scopi (Tit. I, Capo I, Sez. II), ossia per la difesa di terreni o fabbricati dalla caduta di valanghe, dal rotolamento di sassi, dal sorrenamento e dalla furia dei venti; per la tutela delle condizioni igieniche locali; per la difesa militare.

In generale, la legge Serpieri ha lasciato – ancora una volta – un paradigma, segnalando la necessità, per il legislatore che si occupi di foreste, di “individuare gli strumenti di un bilanciamento tra gestione produttiva del bosco e garanzia della sua funzionalità pubblica”⁴⁸, ossia della sua “multifunzionalità”. Sul piano più generale della concezione del diritto di proprietà, essa ha dimostrato l'assimilazione del principio per cui “Anche la proprietà fondiaria deve farsi carico delle dipendenze e registrare l'incursione del sociale”, sicché “il suo godimento non può più esibirsi all'interno dell'assolutezza codicistica, ma deve bilanciarsi con la necessità di fornire adeguate risposte in termini di incremento di produzione e di stabilità di abitazione”⁴⁹.

5. L'eredità della Grande Guerra: l'opzione per un ruolo-guida dello Stato anche nel settore forestale

Che fosse lo Stato a doversi fare interprete della “funzione sociale” svolta dalle selve – lo Stato e gli enti pubblici in genere, compresa la amministrazione forestale, sono protagonisti nella

⁴⁶ G. Bolla, *Del diritto forestale e delle sue nuove direttive in Italia. Memoria letta alla R. Accademia dei Georgofili nell'adunanza del dì 15 febbraio 1915*, in *Atti della Reale Accademia economico-agraria dei Georgofili di Firenze*, s. V, vol. XII, disp. II, aprile 1915, pp. 111-112.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Ferrucci, *Legge Serpieri e modelli legislativi forestali e ambientali*, cit.

⁴⁹ S. Masini, *Arrigo Serpieri e l'esperienza della bonifica*, cit., p. 47.

impalcatura della legge Serpieri – era un retaggio, oltre che della riflessione dottrinale sviluppatasi sul punto dopo il 1877, anche della Grande Guerra. Quest'ultima aveva infatti decretato il primato dello Stato, quale interprete dei supremi destini della nazione, da condurre nel cimento contro il nemico e da salvare dall'annientamento. La Grande Guerra aveva contribuito, in altre parole, alla affermazione della *suprema lex* della *salus reipublicae*, affibbiando allo Stato il compito gravissimo di salvare l'Italia dalla distruzione.

Questo criterio di fondo, che ispirò tutta la produzione normativa del legislatore “mobilitato”, si intravede, durante il conflitto, anche dietro la produzione normativa specifica messa in campo dalle autorità civili e militari per far fronte alla “crisi del legname”, ossia alla necessità di approvvigionamento di legname, specialmente di quello resinoso da opera, che emersero, per l'esercito, ma anche per tutto il Paese, fin dai primi mesi dopo l'intervento italiano. L'apparato normativo speciale messo in campo, durante il conflitto, per far fronte alla “crisi del legname” si configurò, in altre parole, come una pesante, ma necessaria, invasione nei diritti soggettivi dei privati – specie la proprietà forestale –, da assoggettare a limitazioni in funzione del bene superiore della *salus rei publicae*. E precisamente questo ruolo dello Stato, questa “postura” dell'apparato pubblico rispetto alla questione forestale, si riscontra anche – come, appunto, una eredità della Grande Guerra – nella legge Serpieri.

D'altro canto, la Prima guerra mondiale impose, alla sua conclusione, di volgere lo sguardo alle zone montane, come a quelle che, nonostante la politica forestale attenta che era stata messa in campo dall'Italia durante il conflitto – sotto la direzione, peraltro, di un giovane Arrigo Serpieri, sotto le armi come sottotenente di milizia territoriale – uscivano dal conflitto – così si legge in un verbale della Commissione per il dopoguerra dedicato all'economia montana – “maggiormente torturate per le fortissime utilizzazioni chieste ai boschi”⁵⁰; e così la complessa fase della ricostruzione postbellica implicò un massiccio intervento “attivo” dello Stato proprio nella promozione della economia montana, individuata come uno dei settori di possibile rigenerazione economica del Paese.

⁵⁰ Archivio Centrale dello Stato, Presidenza del Consiglio dei ministri, *Guerra europea 1915-1918*, busta 138 bis, fasc. 16.

In generale, la guerra rafforzò la convinzione che, anche in tempo di pace, nelle questioni economiche, gli interessi individuali dovessero stabilmente inquadrarsi nel perseguimento degli obiettivi di interesse generale, di cui appunto lo Stato si faceva interprete⁵¹. Era dunque necessario inquadrare ogni settore dell'economia del Paese, compresa la selvicoltura, in una strategia superiore che avesse come obiettivo primario la prosperità della nazione. La legge Serpieri, di per sé, ma anche in connessione con gli altri provvedimenti riguardanti il territorio e la sua conservazione, consacrò appunto questa impostazione di fondo, che il Fascismo recepì, specie nella sua organizzazione corporativa, rendendola funzionale, altresì, agli obiettivi di potenza che il regime si dette nei rapporti internazionali. Se oggi, in un contesto storico-politico completamente mutato, questa logica di potenza, interna alla legge Serpieri sulle foreste ed agli altri provvedimenti riguardanti il territorio italiano, non è più attuale, le finalità sottese alla funzione sociale della proprietà boschiva appaiono ben vive ed operanti nell'attuale contesto ordinamentale, e specie nel recente TUFF.

6. Un'idea di territorio: il Congresso forestale di Bologna del 1909 ed il contributo di Arrigo Serpieri

In sostanza, dietro al R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267– da considerare, come detto, in sé stesso ed in connessione con gli altri provvedimenti riguardanti l'assetto del territorio, adottati almeno fino al 1933, ma anche fino alla legge Fanfani sulla montagna, del 1952 (legge 25 luglio 1952, n. 991) – si scorge una ben precisa idea di territorio, in cui appare fondante il forte “nesso tra tutela protettiva e dimensione sociale”⁵², e del quale sono espressione, già alla vigilia della legge Serpieri, le istituzioni *ad hoc* costituite per lo sviluppo economico delle zone montane, come, ad es., il Segretariato per la Montagna, organo tecnico autonomo di supporto ai comuni montani nella gestione

⁵¹ M. Caravale, *Una incerta idea. Stato di diritto e diritti di libertà nel pensiero italiano tra età liberale e Fascismo*, Il Mulino, Bologna, 2016, pp. 110-118 e 135-140.

⁵² M. Flick, *Il patrimonio forestale nazionale della Legge Serpieri ad oggi*, cit.

dei boschi e dei pascoli, costituito nel 1919 ed affidato proprio alla direzione del Serpieri⁵³.

L'idea di territorio che fonda la legge Serpieri appare formulata – anche se ancora in embrione – già al Congresso forestale di Bologna, del giugno 1909, promosso dalla Società Emiliana *Pro Montibus et Silvis* con lo scopo preciso di “richiamare l'attenzione del governo e del paese sull'urgenza di risolvere la questione forestale”⁵⁴.

Quell'idea traspare, anzitutto, dalla composizione del Comitato promotore del Congresso, di cui furono membri, tra gli altri, Pietro Bertolini, Ministro dei Lavori Pubblici; Francesco Cocco-Ortu, Ministro di Agricoltura, Industria e Commercio; Pietro Lacava, Ministro delle Finanze; Luigi Rava, Ministro della Pubblica Istruzione. Vennero, cioè, coinvolti, nel Congresso, i rami dell'agricoltura e quello dei lavori pubblici, a testimonianza di un approccio multilaterale al tema del territorio, poi recepito, come già detto, dalla legge Serpieri; la presenza del Ministro dell'istruzione segnala, poi, la volontà di impiantare un efficace sistema di propaganda e di istruzione forestale, fondamentale per generare nelle popolazioni la consapevolezza circa l'importanza delle selve; l'intervento del titolare delle finanze indica, infine, la volontà dello Stato di agire attivamente nella soluzione della “questione forestale”, impegnando in essa risorse adeguate.

Se si scorrono poi gli atti del Congresso, ci si avvede, in particolare, di come venga richiamato, a più riprese, dai vari relatori, il discorso del Re, Vittorio Emanuele III (un “discorso della Corona”), all'apertura della XXIII legislatura (24 marzo 1909). Tra le altre cose, il sovrano aveva affermato:

⁵³ Il Segretariato venne sciolto nel 1936, l'anno seguente alla estromissione del Serpieri dal governo. Verrà ricostituito nel 1946, per essere poi soppresso nel 1965, sostituito dalla Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani (O. Gaspari, *Il Segretariato per la montagna (1919-1965). Ruini, Serpieri e Sturzo per la bonifica d'alta quota*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1994). L'attenzione della politica italiana ai problemi delle zone montane in quanto tali è peraltro ancora più risalente (O. Gaspari, *La montagna. Alle origini di un problema politico (1902-1919)*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1992).

⁵⁴ *Precedenti del Congresso*, in *Atti del Congresso forestale italiano. Bologna 1909*, I, Bologna, Società Emiliana Pro Montibus et Silvis, 1910, p. 5.

Né si deve più oltre differire la soluzione organica del vasto e complesso problema che intende alla ricostituzione del patrimonio forestale ed alla sistemazione idraulica (*Applausi*), ridare alle nostre pendici montane la salutare difesa delle selve, disciplinare il corso delle acque perché non irrompa con impeto devastatore o non ristagni in mortifere paludi; importa assicurare forze prodigiose al già fiorente sviluppo delle nostre industrie e alle nostre terre la loro redenzione igienica e agricola (*Applausi*)⁵⁵.

Le parole del Re – probabilmente scritte dall'allora Ministro dell'agricoltura, Francesco Cocco-Ortu –, richiamate, come detto, da pressoché tutti i relatori del Congresso, sono una sintesi dell'approccio al territorio che fino a quel momento era emerso dai dibattiti, ancora fortemente basati sui principi giusnaturalistici: le montagne andavano mantenute salde per preservare la pianura dalle alluvioni e dalla palude, che impedivano lo sviluppo agrario e quello industriale; ciò si sarebbe ottenuto intervenendo, in montagna, con il doppio approccio dei rimboschimenti (la "ricostituzione del patrimonio forestale") e della "sistemazione idraulica", affidati, come detto a due rami differenti della amministrazione pubblica, quello dell'agricoltura, in cui era creata l'amministrazione forestale, e quello dei lavori pubblici.

Su questa linea, rifacendosi alle parole del Re – e forse, come detto, di lui medesimo – il Ministro dell'agricoltura, Francesco Cocco-Ortu, auspicò, in apertura dei lavori, che il Congresso potesse dare frutti concreti di "una riforma destinata a mantenere integro, salvo, fecondo il territorio sacro della Patria"⁵⁶; ed anche Luigi Luzzatti richiamò la "integrità del territorio nazionale" come imperativo categorico che giustificava l'imposizione dei vincoli sui boschi situati sulle pendici dei monti, acciocché "l'uomo economico, mosso dall'impulso dell'utile immediato", fosse impedito nella sua propensione ad eliminare il bosco per convertire il terreno a coltura agraria⁵⁷.

Si tratta, per l'appunto, del paradigma giusnaturalista, af-

⁵⁵ Discorso pronunciato davanti alle Camere riunite nell'aula del Senato da S. M. il Re Vittorio Emanuele III (inaugurazione della I Sessione della XXIII Legislatura, 24 marzo 1909), in rete negli atti parlamentari.

⁵⁶ Il discorso dell'on. Ministro Cocco Ortu, in *Atti del Congresso forestale italiano. Bologna 1909*, I, cit., p. 34.

⁵⁷ Discorso dell'on. Luzzatti, in *Atti del Congresso forestale italiano. Bologna 1909*, I, cit., p. 35.

fiancato peraltro – lo si legge in altri passaggi dei discorsi del Cocco-Ortu e del Luzzatti, artefice, quest'ultimo, l'anno seguente, della legge 2 giugno 1910, n. 277 – dal proposito di costituire, sull'esempio della Germania e dell'Austria, un grande demanio forestale dello Stato governato “con criteri tecnici dal Ministero di agricoltura”⁵⁸, e del quale un embrione dovevano considerarsi i boschi dichiarati inalienabili già con la legge 20 giugno 1871⁵⁹. Il demanio forestale dello Stato, di grande estensione, da costituirsi anche mediante espropriazione di boschi privati, affiancandosi ai vincoli, sarebbe stato la migliore garanzia della riuscita dell'intera operazione tendente alla conservazione del territorio nazionale.

Su questo paradigma si innesta, nel Congresso, il pensiero di un giovanissimo Arrigo Serpieri⁶⁰, autore della fondamentale relazione *Economia montana e restaurazione forestale*, letta nel pomeriggio di domenica 13 giugno. In essa, l'economista bolognese, allora appena trentaduenne, esclama, chiosando le parole del ministro Cocco-Ortu e del Luzzatti:

È vero: integro deve restare il territorio della patria: ma appunto per ciò occorre che vigorosa, per florida vita economica, diventi quell'ammirevole popolazione che abita la grande distesa dei nostri monti. La patria vive non solo nell'estensione fisica del suo territorio, ma anche e soprattutto nella forza economica e morale del suo popolo⁶¹.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Quella legge dettò infatti – soggiunge il Luzzatti nel suo discorso al Congresso – i primi principi-guida per la formazione e la gestione del demanio forestale dello Stato: “Fu in quel periodo – segnala – che si decretarono e compirono le prime strade dei boschi ascritti al nuovo demanio, si provvide alla loro restaurazione tecnica e si apprese sperimentalmente l'idoneità del ministero di agricoltura a bene amministrare le foreste inalienabili” (*ivi*, p. 36).

⁶⁰ Sul Serpieri, si v., di recente, S. Misiani, *Serpieri, Arrigo*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 92, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2018, [https://www.treccani.it/enciclopedia/arrigo-serpieri_\(Dizionario-Biografico\)](https://www.treccani.it/enciclopedia/arrigo-serpieri_(Dizionario-Biografico)); G. Di Sandro, *Arrigo Serpieri: tra scienza e praticità di risultati. Dall'economia agraria alla bonifica integrale per lo sviluppo del paese*, Franco Angeli, Milano, 2015; nonché i numerosi contributi, di taglio biografico e non, raccolti nel recentissimo volume, già citato più volte, *Arrigo Serpieri. Un grande maestro*, cit.

⁶¹ A. Serpieri, *Economia montana e restaurazione forestale*, in *Atti del Congresso forestale italiano. Bologna 1909*, I, cit., pp. 46-7.

Il Serpieri, con queste parole, portò l'attenzione sulle condizioni morali e materiali delle popolazioni montane, che nel discorso giusnaturalista erano considerate – lo si è visto – come in posizione prettamente subalterna e servente rispetto alle ambizioni di prosperità e di benessere della borghesia agraria ed industriale di pianura. Era necessario, a suo parere, tener conto del fatto che i vincoli non avrebbero impedito il disboscamento, se alle popolazioni montane non fossero state assicurate condizioni di vita soddisfacenti, mediante un intervento dello Stato a più livelli. Scrive, infatti, il Serpieri, nell'apertura della relazione, enunciando fin dal principio la sua tesi:

Una difesa efficace del bosco, un'estensione della superficie forestale – a tutela della montagna e del piano, ad incremento della nostra ricchezza idraulica – implica una condizione essenziale: cioè tali progressi nell'economia delle popolazioni montane che creino ad esse condizioni di vita meno misere.

Da ciò queste conseguenze. L'azione dello Stato direttamente volta alla riforma forestale, se non vuole vanamente infrangersi contro le reazioni insormontabili di popolazioni troppo povere, deve abilmente coordinarsi con provvedimenti intesi ad innalzare il tenor di vita di esse.

Fra questi provvedimenti, alcuni contribuiscono anche direttamente alla stabilità dei terreni montani; molti non possono venire che dallo Stato o col concorso di esso: quindi la necessità che l'azione dello Stato intesa a la riforma forestale comprenda una parte ad incremento dell'economia montana ⁶².

Trovandosi nella alternativa tra il rispetto del vincolo e le necessità imperiose della sopravvivenza, assicurate in misura decisamente maggiore dal pascolo e dalla coltura agraria, che non dal bosco, i montanari – osservò, in altre parole, il Serpieri – avrebbero violato le disposizioni proibitive, oppure sarebbero Stati costretti all'emigrazione. Il Serpieri si professò dunque favorevole a soluzioni che tenessero conto del problema economico delle popolazioni montane, evitandone appunto l'ulteriore impoverimento o l'emigrazione verso le pianure:

Ma io non credo – afferma, precisamente, il Serpieri – che vi sia oggi persona disposta a sostenere che una rigida azione proibitiva sia da volersi anche a costo di tali conseguenze, finché al-

⁶² *Ivi*, p. 46.

meno non sia ben certo che nessuna azione più umana e, direi, più sociale, sia possibile alla desiderata difesa forestale⁶³.

Non si potevano, in altri termini, per il Serpieri, mettere sullo stesso piano l'interesse generale alla conservazione del territorio con quello delle persone alla sopravvivenza: era necessario, invece, che i provvedimenti intorno alla consistenza fisica del suolo fossero in armonia con le esigenze primarie delle popolazioni che vivevano su quel suolo. In generale, allora, l'azione dello Stato avrebbe dovuto contemperare l'imposizione di vincoli con interventi attivi a sostegno dell'economia montana, che fossero adatti alle circostanze di tempo e di luogo volta a volta considerate. L'azione dello Stato andava profondamente modificata nella sua "anima":

Quella azione – afferma l'economista bolognese – deve abbandonare quanto oggi essa ha di rigido, di unilaterale, di uniforme, di intransigente, per diventare più agile, più flessibile, più pronta ad adattarsi alle circostanze del luogo e del tempo.

Le idee del Serpieri rappresentano il superamento del paradigma giusnaturalista, che – come detto – implicava la subalterità delle popolazioni montane rispetto alla borghesia cittadina della pianura, e su cui il Serpieri – originale e coerente figura di intellettuale, che, senza esplicita adesione partitica, "esprimeva una visione fortemente ruralista dello sviluppo del Paese e andava cercando [...] un contenitore politico nel quale collocare la sua visione per il futuro del Paese"⁶⁴ – si sofferma con spre-

⁶³ *Ivi*, p. 50.

⁶⁴ S. Rogari, *Per un profilo politico di Arrigo Serpieri*, cit., p. 89. Conseguentemente, anche l'adesione del S. al Fascismo – egli prese infatti la tessera del Fascio nel 1927 – fu determinata dalla convinzione che le politiche fasciste potessero finalmente "mettere al centro dello sviluppo italiano l'Italia rurale". Nel Fascismo, il S. vide un regime che, "sia sul versante della politica demografica, sia sul versante della politica alimentare", perseguiva finalità "coerenti con la sua visione dell'Italia rurale". Anche la propensione del S. a teorizzare un impegno fattivo dello Stato nella direzione dei processi economici trovò "nel fascismo il suo naturale alveo di applicazione" (*ivi*, p. 95). Tuttavia, egli venne allontanato dal regime quando, dopo il 1933, tentò di porre in attuazione il programma delle bonifiche: gli fu fatale l'opposizione dei latifondisti meridionali, contro i quali il regime non se la sentì di esporsi; ed il Serpieri il 15 gennaio 1935 fu costretto alle dimissioni da sottosegretario con delega alle bonifiche: "Col 1935 si chiude, quindi, la stagione di Serpieri tecnico

zante ironia: “Quei proprietari della pianura – esclama – sono fortunati: i supremi interessi collettivi si identificano per essi col vantaggio individuale!”⁶⁵.

Apertasi la discussione sulla relazione del Serpieri e su quella del Venezian – già ricordata – in materia di vincolo, il Congresso approvò all’unanimità il voto: “che a tutti i vincoli proibitivi e limitativi debba associarsi una politica positiva e protettiva dello Stato, la quale finora è mancata”⁶⁶.

È dunque questa nuova idea di territorio, che supera quella di derivazione illuministica e che si caratterizza per l’inserimento dei provvedimenti riguardanti lo spazio territoriale fisico all’interno di un insieme di azioni dello Stato volte alla tutela ed alla promozione dell’economia montana, ad emergere, se non altro *in nuce*, dal Congresso di Bologna del 1909, e ad essere codificata, più tardi, nella legge Serpieri del 1923 e nei provvedimenti, ad essa connessi, degli anni seguenti, fino alla già ricordata legge Fanfani sulla montagna, del 25 luglio 1952, n. 991: un territorio come spazio fisico in cui vive e prospera l’intera comunità nazionale; una comunità, le cui esigenze di sopravvivenza e di benessere vengono poste al centro della riflessione riguardante il territorio.

di regime che d’un tratto perde tutti i ruoli più pregnanti e incisivi per sviluppare quella politica rurale per la quale aveva aderito al fascismo” (ivi, pp. 96-8).

⁶⁵ *Ivi*, p. 47.

⁶⁶ *Atti del Congresso forestale italiano. Bologna 1909*, I, cit., p. 101. Sul fatto che lo Stato, oltre che imporre vincoli, dovesse attivarsi per la promozione dell’economia montana, si professò d’accordo anche il Venezian nel corso della discussione apertasi il giorno seguente intorno alla relazione di Giovanni Raineri sul demanio forestale dello Stato (*ivi*, pp. 124-5).