

# **Foreste e territorio in Italia**

Riflessioni a cento anni dal R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267





# Foreste e territorio in Italia

Riflessioni a cento anni dal R.D.  
30 dicembre 1923, n. 3267

*a cura di* Federico Roggero

© Copyright 2025 - G. GIAPPICHELLI EDITORE -  
TORINO VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111  
<http://www.giappichelli.it>



G. Giappichelli Editore



**Giappichelli**



ISBN/EAN 979-12-211-1269-6  
ISBN/EAN 979-12-211-6207-3 (ebook)

*Stampa:* Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore volume/ fascicolo di periodico dietro commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.



Questo libro è stato stampato su carta certificata, riciclabile al 100% possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68,

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

# Indice

*pag.*

## Parte Prima

### Le fondamenta della legislazione forestale italiana

Il vincolo forestale dalla legge Majorana Calatabiano

(legge 20 giugno 1877, n. 3917) alla legge Serpieri

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267)

*Federico Roggero*

1. Il «danno pubblico» e le parole di Salvatore Majorana Calatabiano nel dibattito sul progetto di legge forestale (1877) 3
2. Il ruolo della scienza nella definizione dei contenuti del diritto di proprietà: vincolo idrogeologico e vincolo igienico 8
3. Il vincolo nelle riflessioni della dottrina fino alla legge Serpieri (1923) 13

L'amministrazione forestale.

### Profili storico-istituzionali

*Giordano Ferri*

1. L'amministrazione forestale e il delinearsi dello Stato amministrativo 21
2. Il diritto forestale nei primi del Novecento: le origini della legge Luzzatti 25
3. Le origini del demanio forestale e l'amministrazione 29
4. Lo Stato e il demanio forestale: l'affermarsi della proprietà pubblica 31

«L'organismo "bosco", pur essendo anch'esso sensibile all'umano progresso, non si lascia certo trascinare troppo dalla fretta degli uomini».

La seconda codificazione forestale e le terre redente

*Davide Rossi*

|  | <i>pag.</i> |
|--|-------------|
| 1. La questione forestale e le Nuove Provincie   | 35          |
| 2. È fondamentale evitare d'esser di «fronte a una legge a cui non corrisponde un contenuto o a un contenuto a cui non corrisponde la forma legislativa» | 38          |
| 3. Un lavoro «non di scienza, ma di pazienza»  | 42          |
| 4. Un primo sentiero che sia «fors'anche d'aiuto per la costruzione di una strada migliore»  | 47          |

### I primi passi dello statuto giuridico della proprietà boschiva: il vincolo tra pubblico e privato

*Nicoletta Laurenti Collino*

|   |    |
|---|----|
| 1. Premessa   | 51 |
| 2. Il Codice forestale e la nascita del “diritto forestale”   | 54 |
| 3. Le procedure del vincolo e gli spazi di abuso              | 56 |
| 4. Interrelazioni tra proprietà forestale e vincolo forestale | 56 |
| 5. Considerazioni conclusive                                  | 58 |

### Romualdo Trifone e la “complessità” del diritto forestale italiano

*Gian Paolo Trifone*

|  |    |
|--|----|
| 1. Il valore dell'esperienza   | 61 |
| 2. La “smania innovatrice” del legislatore post-unitario                                     | 63 |
| 3. Usi e prassi del Medioevo. Un'analisi retrospettiva                                       | 67 |
| 4. Alla ricerca della “certezza”: la legge Serpieri e la ridefinizione del diritto forestale | 69 |

### Gli assetti collettivi nell'«opera benedetta» della restaurazione forestale italiana (1914-1952): un problema storico-giuridico

*Eliana Augusti*

|  |    |
|--|----|
| 1. Crisi forestale e comunità montane: un quadro desolante                 | 75 |
| 2. Per un'opinione pubblica “illuminata”                                   | 77 |
| 3. Ricostituzione forestale e retorica nazionalista                        | 78 |
| 4. Comunità montane e proprietà forestali                                  | 84 |
| 5. Domini collettivi e usi civici  | 87 |
| 6. Il protagonismo del bosco e la retrocessione del paradigma proprietario | 90 |

7. Verso la torsione paesaggistica

*pag.*  
93

## Parte Seconda

### Alle origini della protezione del territorio italiano

#### Arrigo Serpieri e la costruzione di una cultura del territorio nel Novecento italiano

*Simone Misiani*

|  |     |
|--|-----|
| Introduzione   | 101 |
| 1. L'idea di bonifica e colonizzazione nel primo dopoguerra                | 102 |
| 2. Arrigo Serpieri e la politica di bonifica integrale                     | 104 |
| 3. Il sottosegretario alla Bonifica integrale e la legge Serpieri del 1933 | 114 |
| 4. Migrazioni interne e città nuove: la grande bonifica dell'Agro Pontino  | 117 |
| Conclusioni  | 121 |

#### La strategia di Serpieri per i beni forestali quali beni territoriali-ambientali

*Alessandro Crosetti*

|   |     |
|---|-----|
| 1. Premessa. La configurazione dei beni forestali quali beni giuridici ad uso controllato   | 125 |
| 2. Il contributo di Serpieri per la tutela dei beni silvo-pastorali e la valorizzazione economica e sociale dei terreni montani   | 130 |
| 3. Il contributo di Serpieri a favore delle sistemazioni idraulico-forestali e la costituzione dei bacini montani                 | 135 |
| 4. Il contributo di Serpieri a favore della bonifica integrale dei terreni agricoli e montani                                     | 139 |
| 5. Il contributo di Serpieri alla introduzione del regime vincolistico ed alla funzione dei beni forestali nella difesa del suolo | 144 |
| 6. Brevi considerazioni conclusive sul contributo di Serpieri alla configurazio-  |     |

ne dei beni forestali quali beni territoriali-ambientali

*pag.*  
151

Serpieri, Sturzo e il Segretariato per la montagna.  
Ragioni dell'impegno comune e motivi dell'oblio

*Oscar Gaspari*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Arrigo Serpieri, Luigi Sturzo e il Segretariato per la montagna  | 155 |
| 2. Ministri, sottosegretari e parlamentari nella fotografia (trascurata) del «Congresso dei sindaci di montagna» del 14 aprile 1919 | 156 |
| 3. Il Segretariato per la montagna, ideato da Ruini, voluto da Sturzo e diretto da Serpieri   | 159 |
| 4. Il Segretariato (nazionale) per la montagna resiste con Serpieri sottosegretario, e finisce con la sua destituzione              | 166 |
| 5. La rinascita e la fine del Segretariato nazionale per la montagna nell'Italia repubblicana                                       | 170 |
| 5.1. La fine  | 171 |

Foreste e paesaggio nella «costruzione» del  
territorio italiano (prima metà del sec. XX)

*Paolo Passaniti*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Premessa                                       | 173 |
| 2. La legislazione forestale nell'ordine liberale | 174 |
| 3. Bellezze naturali in cerca di tutela           | 178 |
| 4. 1922 e dintorni                                | 181 |
| 5. L'eredità di Serpieri                          | 184 |

Alle origini della protezione del territorio italiano: la  
Pro Montibus et Sylvis emiliana

*Alberto Malfitano*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Introduzione   | 187 |
| 2. La Pro Montibus et Sylvis di Bologna   | 188 |
| 3. Le principali realizzazioni: <i>L'Alpe</i> e il Congresso Forestale del 1909 | 191 |

|                |                    |
|----------------|--------------------|
| 4. Conclusioni | <i>pag.</i><br>194 |
|----------------|--------------------|

Amministrazioni per governare il territorio: autorità forestale  
e consorzi di bonifica nella legislazione fascista

*Stefania Torre*

|   |     |
|---|-----|
| 1. Le politiche territoriali del Regno d'Italia                               | 195 |
| 2. Progetti e novità legislative tra fine secolo e la Grande Guerra           | 199 |
| 3. Autorità forestale e consorzi di bonifica nelle riforme di Arrigo Serpieri | 201 |

Foreste, montagna e territorio: aspetti e problemi dello sviluppo  
economico dell'area alpina orientale (1866-1919)

*David Celetti*

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 1. Introduzione             | 211 |
| 2. La questione montana     | 212 |
| 3. L'azione legislativa     | 216 |
| 4. La risorsa idroelettrica | 222 |
| 5. Conclusioni              | 226 |

Parte Terza

La multifunzionalità del bosco: legislazione  
e politica forestale

Foreste e paesaggio: diritto  
vigente e nodi problematici

*Nicoletta Ferrucci*

|  |     |
|--|-----|
| 1. La visione avveniristica della legge Serpieri   | 231 |
| 2. La funzione paesaggistica del bosco   | 232 |
| 3. Il sistema binario del regime paesaggistico dei boschi vincolati <i>ex actu</i> e dei boschi vincolati <i>ex lege</i> | 234 |

Cento anni di storia del vincolo idrogeologico:  
l'evoluzione di un istituto in chiave ambientale

*Marco Brocca*

|   | <i>pag.</i> |
|---|-------------|
| 1. La genesi: il modello della legge Serpieri       | 239         |
| 1.1. L'oggetto del vincolo                          | 240         |
| 1.2. L'effetto del vincolo                          | 241         |
| 2. Gli sviluppi legislativi                         | 243         |
| 3. La lettura della giurisprudenza                  | 245         |
| 4. Il vincolo idrogeologico come vincolo ambientale | 247         |

La multifunzionalità del bosco e la gestione dei molteplici  
interessi connessi: riserva di valutazione discrezionale, principio  
di integrazione e bilanciamento

*Angelo Lalli*

|   |     |
|---|-----|
| 1. La progressiva affermazione delle molteplici funzionalità del bosco: da presidio di igiene pubblica a fattore produttivo   | 251 |
| 2. Il rilievo paesaggistico dei boschi e delle foreste  | 255 |
| 3. Il bosco come ecosistema complesso: l'emersione del rilievo ambientale in senso proprio  | 259 |
| 4. La multifunzionalità del bosco e la pluralità degli interessi pubblici coinvolti come criteri per definire il riparto delle potestà normative tra lo Stato e le Regioni  | 261 |
| 5. Le politiche europee sulle foreste, tra interessi ambientali e produttivi  | 263 |
| 6. La riserva di valutazione discrezionale, il principio di integrazione della tutela ambientale nella tutela paesaggistica e il bilanciamento non gerarchico degli interessi pubblici e privati tra dimensione europea e nazionale | 267 |

La politica forestale italiana: il  
TUFF e la gestione forestale sostenibile  
negli impegni europei ed internazionali

*Raoul Romano*

|   |     |
|---|-----|
| 1. Il patrimonio forestale nazionale e le sue filiere                                     | 275 |
| 2. Il Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34) | 279 |
| 3. La Strategia Forestale Nazionale   | 286 |
| 4. Le nuove filiere forestali in un mondo che cambia                                      | 289 |

|                           |                    |
|---------------------------|--------------------|
| 5. Riflessioni conclusive | <i>pag.</i><br>296 |
|---------------------------|--------------------|

## Le nuove strategie di contrasto alla deforestazione

*Maurizio Flick*

|   |     |
|---|-----|
| 1. Premessa   | 299 |
| 2. L'Italia e la deforestazione   | 299 |
| 3. Il problema della deforestazione   | 301 |
| 4. Il commercio illegale del legno in Europa                                  | 301 |
| 5. Un primo strumento di contrasto alla deforestazione: il regolamento FLEGT  | 302 |
| 6. Un secondo strumento di contrasto alla deforestazione: il regolamento EUTR | 303 |
| 7. Prospettive future: il regolamento Deforestation (EUDR)                    | 304 |
| 8. <i>Segue</i> : la dichiarazione di dovuta diligenza                        | 305 |
| 9. Dalla tutela all'effettività della norma?                                  | 309 |
| 10. Conclusioni   | 310 |

## Dal demanio forestale dello Stato al patrimonio forestale nazionale: sviluppo economico, concorrenza, sostenibilità

*Mario Mauro*

|   |     |
|---|-----|
| 1. Il problema: l'eredità lasciata dall'art. 108 della legge Serpieri   | 313 |
| 2. Due modelli a confronto: il Demanio forestale dello Stato di cui alla legge Serpieri e il Patrimonio forestale nazionale di cui al TUFF  | 316 |
| 3. La gestione razionale del Demanio forestale nazionale, il principio di razionale sfruttamento del suolo e la gestione forestale sostenibile: evoluzione storica di diversi modelli gestori | 320 |
| 4. Il sostegno delle istituzioni nel promuovere una gestione forestale sostenibile, tra TUFF e nuova PAC  | 327 |
| 5. Certificazioni e sostenibilità   | 330 |
| 6. Conclusioni  | 332 |





# Il vincolo forestale dalla legge Majorana Calatabiano (legge 20 giugno 1877, n. 3917) alla legge Serpieri (r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267)

*Federico Roggero*

Sommario: 1. Il «danno pubblico» e le parole di Salvatore Majorana Calatabiano nel dibattito sul progetto di legge forestale (1877). – 2. Il ruolo della scienza nella definizione dei contenuti del diritto di proprietà: vincolo idrogeologico e vincolo igienico. – 3. Il vincolo nelle riflessioni della dottrina fino alla legge Serpieri (1923).

## 1. *Il «danno pubblico» e le parole di Salvatore Majorana Calatabiano nel dibattito sul progetto di legge forestale (1877)*

Il progetto di legge forestale di iniziativa dell'allora Ministro dell'agricoltura, Salvatore Majorana Calatabiano<sup>1</sup>, poi approvato come legge 20 giugno 1877, n. 3917, prevede, nel suo articolo di apertura, l'assoggettamento a vincolo «forestale» – un vincolo idrogeologico – di tutti i boschi e delle terre nude «sulle cime e pendici dei monti fino al limite superiore della zona del castagno», nonché di quei fondi che, per le condizioni in cui si trovavano, avrebbero potuto, se disboscati e dissodati, dar luogo a smottamenti, e, «con danno pubblico, disordinare il corso delle acque, o alterare la consistenza del territorio nazionale»<sup>2</sup>.

A parte alcune modifiche formali<sup>3</sup>, il testo venne poi approvato dall'aula della Camera dei deputati il 21 aprile 1877 con un emendamento proposto dall'on. De Renzis, in virtù del quale la «consistenza del territorio nazionale» diventò «consistenza del suolo». Fu altresì anticipato il requisito del danno pubblico, quale elemento decisivo per far scattare il vincolo, già agli scoscendimenti, smottamenti,

---

<sup>1</sup> F. Conti, *Majorana Calatabiano, Salvatore*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 67, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 2006, pp. 655-658.

<sup>2</sup> Il progetto fu presentato alla Camera dei deputati il 22 gennaio 1877 (*Atti Del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. I, *Dal 20 novembre 1876 al 27 gennaio 1877*, Tipografia Eredi Botta, Roma, 1877, p. 759). Il testo dell'articolo, letto in aula il 20 aprile 1877, giorno in cui se ne fece la discussione puntuale, era, precisamente, il seguente: «Sono sottoposti al vincolo forestale, a norma delle disposizioni della presente legge, i boschi e le terre spogliate di piante legnose sulle cime e pendici dei monti fino al limite superiore della zona del castagno; e quelli che, per la loro specie e situazione, possono, disboscandosi e dissodandosi, dar luogo a scoscendimenti, smottamenti, interramenti, frane, valanghe, e, con danno pubblico, disordinare il corso delle acque, o alterare la consistenza del territorio nazionale» (*Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, Per gli Eredi Botta Tipografi della Camera dei Deputati, Roma, 1877, p. 2635).

ecc., anziché al solo disordine nel corso delle acque e nella consistenza del suolo, conseguenza dei primi. Infine, fu approvata, dietro richiesta dei deputati Luigi Canzi, Luigi Griffini, Guido Baccelli, Francesco Ratti e Guido Orazio Gabrielli Di Carpegna Falconieri, ma contro il parere del Ministro, l'aggiunta, in chiusura dell'articolo, del vincolo igienico («oppure danneggiare le condizioni igieniche locali»)<sup>3</sup>.

Chiusa la discussione alla Camera, ed approvato da quest'ultima il progetto di legge nel suo complesso il 27 aprile 1877<sup>4</sup>, nel volume dei resoconti, in appendice alle discussioni svoltesi nella giornata, venne riportato però un testo del progetto che, nell'art. 1, salva l'aggiunta finale relativa al vincolo igienico, corrispondeva a quello originario proposto dal Ministro<sup>5</sup>. Questo stesso testo, che non conteneva le altre modifiche approvate dalla Camera, venne trasmesso al Senato per l'esame di sua competenza<sup>6</sup>. Il 6 giugno 1877 si svolse la discussione sul testo nell'aula del

<sup>3</sup> La sostituzione, tra i verbi riflessivi “disboscandosi” e “dissodandosi”, della congiuntiva “e” con la disgiuntiva “o” (“possono, disboscandosi o dissodandosi, ecc.” al posto di “possono, disboscandosi e dissodandosi, ecc.”). Cfr. *Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., p. 2681), e l'aggiunta dell'avverbio “anche” dopo la parola “terre” e prima di quelle “spogliate di piante legnose” (dunque, “i boschi e le terre anche spogliate di piante legnose” al posto di “terre spogliate di piante legnose”). Cfr. *Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., p. 2681.

<sup>3</sup> Il testo dell'art. 1, approvato nella seduta del 21 aprile 1877, fu, dunque, il seguente: «Sono sottoposti a vincolo forestale, a norma delle disposizioni della presente legge, i boschi e le terre anche spogliate di piante legnose sulle cime e pendici dei monti fino al limite superiore della zona del castagno; e quelli che, per la loro specie e situazione, disboscandosi o dissodandosi, possono con danno pubblico dar luogo a scoscendimenti, smottamenti, interrimenti, frane, valanghe, e così disordinare il corso delle acque, o alterare la consistenza del suolo, oppure danneggiare le condizioni igieniche locali» (*Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., pp. 2682-2683).

<sup>4</sup> *Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., p. 2844.

<sup>5</sup> Il testo che si legge nel volume è infatti il seguente: «Sono sottoposti al vincolo forestale, a norma delle disposizioni della presente legge, i boschi e le terre spogliate di piante legnose sulle cime e pendici dei monti fino al limite superiore della zona del castagno; e quelli che, per la loro specie e situazione, possono, disboscandosi o dissodandosi, dar luogo a scoscendimenti, smottamenti, interrimenti, frane, valanghe, e, con danno pubblico, disordinare il corso delle acque, o alterare la consistenza del suolo, oppure danneggiare le condizioni igieniche locali» (*Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., p. 2862).

<sup>6</sup> Il testo del progetto pervenne al Senato il 28 aprile 1877 (*Atti parlamentari della Camera dei Senatori. Discussioni, Legislatura XIII, sessione 1876-77*, Tipografia del Senato di Forzani, Roma,

Senato<sup>7,8</sup>, che il giorno seguente approvò il progetto di legge per intero senza alcuna variazione<sup>9</sup>. Il testo infine promulgato conteneva quindi il riferimento al «danno pubblico» quale requisito che doveva ricorrere nel disordine arrecato al regime delle acque o nella alterazione della consistenza del suolo.

È probabile che dietro lo scarto tra il testo effettivamente approvato alla Camera il 21 aprile 1877 e quello poi diventato definitivo si celi un emendamento dovuto ad un ripensamento del Ministro proponente, o per lo meno della commissione della Camera incaricata di esaminare il progetto, di cui fu relatore l'on. Cancellieri; un emendamento del quale sembra sia sfuggita la presentazione a chi compilò i resoconti di un dibattito tanto lungo e complesso. La centralità del danno pubblico, quale presupposto legittimante l'intervento dello Stato sulla proprietà privata, e l'idea che codesto danno debba consistere in un perturbamento del regime delle acque e nella alterazione della consistenza del territorio, i quali mettano a repentaglio la sussistenza stessa della superficie fisica sulla quale la popolazione è insediata, sono infatti chiaramente enunciate nei discorsi parlamentari svolti dal Ministro.

In un lungo discorso alla Camera del 20 aprile 1877<sup>10</sup>, il Majorana Calatabiano chiarì come scopo precipuo del progetto di legge da lui stesso presentato fosse, oltre all'unificazione legislativa dell'Italia nella materia forestale, «l'armonia del diritto, o, se vi piace, dell'interesse privato, col diritto e coll'interesse pubblico». Si trattava, superando lo scetticismo dei liberali, preoccupati dell'offesa al contenuto dei diritti individuali riassunti nel binomio *liberty and property* della tradizione britannica, di trovare una formula per coordinare il «grande interesse della libertà e della proprietà, coi diritti e gl'interessi della convivenza». La formula era stata in effetti trovata – osservò il Ministro – nel testo della legge, che non imponeva, a ben guardare, alcun limite al contenuto legittimo della proprietà, mirando invero soltanto a proibire quelle modalità di utilizzazione del fondo, da parte del proprietario, che sarebbero riuscite di nocimento agli altri proprietari e all'intera collettività, e che dunque non potevano considerarsi comprese nelle facoltà del proprietario stesso. La proprietà, infatti, non

---

<sup>7</sup>, p. 752). Il testo del progetto, così come pervenuto dalla Camera, è in Senato del Regno, *Atti interni. Sessione 1876-77, Ia della Legislatura XIII*, vol. I, Tipografia del Senato di Forzani e Compagni, Roma, 1878, n. 54, pp. 4-13. Si tratta per l'appunto del testo così come compare in calce al resoconto delle discussioni svoltesi in aula il 27 aprile 1877. In particolare, l'art. 1 recita così: «Art. 1. Sono sottoposti al vincolo forestale, a norma delle disposizioni della presente legge, i boschi e le terre spogliate di piante legnose sulle cime e pendici dei monti fino al limite superiore della zona del castagno; e quelli che, per la loro specie e situazione, possono, disboscandosi o dissodandosi, dar luogo a scoscendimenti, smottamenti, interramenti, frane, valanghe, e, con danno pubblico, disordinare il corso delle acque, o alterare la consistenza del suolo, oppure danneggiare le condizioni igieniche locali».

<sup>8</sup> *Atti parlamentari della Camera dei Senatori. Discussioni*, vol. II, *Legislatura XIII, sessione 1876-77, Ia della legislatura, tornate dal 15 maggio al 21 giugno 1877*, Tipografia del Senato di Forzani, Roma, 1877, p. 1252.

<sup>9</sup> *Atti parlamentari della Camera dei Senatori. Discussioni*, vol. II, *Legislatura XIII, sessione 1876-77, Ia della legislatura, tornate dal 15 maggio al 21 giugno 1877*, cit., p. 1302.

<sup>10</sup> *Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., pp. 2620-2635.

era da intendersi come un diritto tanto illimitato «da implicare – osservò il Majorana Calatabiano – il fatto o la possibilità dell'ingiusto nocimento alla proprietà altrui»: quando le «funzioni» (ossia, le facoltà) di cui essa si compone «trasmodano», risolvendosi in una invasione nelle «funzioni» di cui del pari si compone la proprietà altrui, «allora quelle funzioni cessano di essere una legittima proprietà; e la libertà, che è mezzo del loro esercizio, diviene un non senso, diviene un abuso, e si può tradurre in strumento di attentato». Esiste dunque un confine per la signoria individuale sui beni, determinato «dalle eguali ragioni, dagli eguali diritti altrui e della convivenza». La legge forestale che imponeva il vincolo non faceva – spiegò il Ministro proponente – che applicare questo principio. Essa, pertanto, a ben guardare, non apportava «una servitù o un vincolo nel senso d'una diminuzione della proprietà»; quest'ultima, «nella parte vera, indiscutibile», restava «interamente inviolata». In definitiva, quando, con l'imposizione del vincolo idrogeologico, la legge vietava il dissodamento e la messa a coltura del fondo, la stessa provvedeva «affinché la potestà illimitata della trasformazione non si risolva in un danno contro la proprietà altrui, contro gli interessi pubblici»<sup>11</sup>.

Gli «interessi pubblici» sono il perno del ragionamento del Ministro, e giustificano l'intervento del legislatore mediante il vincolo, che supera la logica risarcitoria prettamente interindividuale già prevista dal Codice civile. Il Ministro chiarì, nella relazione al Senato, come «nei fatti che si vogliono impedire e prevenire debba concorrere quale condizione integrante la realtà del temuto pubblico danno alla convivenza»<sup>12</sup>. Il vincolo era previsto nella legge – ribadì il Majorana Calatabiano nel corso della discussione al Senato – sotto «la condizione assoluta che l'atto del dissodamento e del disboscamento possa riuscire di danno ingiusto pubblico»<sup>13</sup>. Si tratta per l'appunto di una logica che si eleva ben al di sopra del piano intersoggettivo e privato:

il proprietario che dissoda o dibosca inconsultamente, e rende possibili le frane e il disordine delle acque – disse il Ministro dell'agricoltura durante la discussione al Senato –, danneggia, è vero, il proprio terreno prima di tutto, e poi le contrade vicine, ma con ciò, e negli effetti indiretti, danneggia pure il territorio del paese; nel che, indirettamente, è nuovo danno per lui medesimo.

---

<sup>11</sup> *Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., p. 2622.

<sup>12</sup> «Questa condizione – si legge nella relazione ministeriale – può solo rendere necessaria l'opera della legge, può giustificare una limitazione nelle funzioni della proprietà o meglio autorizzare l'intervento della pubblica amministrazione, volto ad armonizzare con l'interesse pubblico il privato interesse» (Senato del Regno, *Atti interni. Sessione 1876-77, Ia della Legislatura XIII*, vol. I, Tipografia del Senato di Forzani e Compagni, Roma, 1878, n. 54, p. 1).

<sup>13</sup> *Atti parlamentari della Camera dei Senatori. Discussioni*, vol. II, *Legislatura XIII, sessione 1876-77, Ia della legislatura, tornate dal 15 maggio al 21 giugno 1877*, cit., p. 1244.

L'imposizione del vincolo si giustifica dunque perché il proprietario che danneggia la consistenza del suolo non danneggia soltanto il suo proprio fondo e quello dei vicini, bensì

nuoce all'universale, perché disordina, (si tenga ferma la nostra ipotesi giuridica) disordina il corso delle acque, altera la consistenza, dei terreni; ed allora egli non ha usato del suo diritto, non esercitata la libertà giuridica, ma ha abusato della sua potestà di agire ed in modo che riesce nocivo all'universale, e perché suscettibile di divieto, anzi, perché vietato, in modo essenzialmente ingiusto<sup>14</sup>.

Al concetto del danno pubblico quale base di legittimazione dell'intervento vincolatore dello Stato aveva già fatto riferimento il progetto di legge forestale Finali, del 1874, poi non andato in porto<sup>15</sup>. Al medesimo concetto si richiamerà il r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, rubricando «Provvedimenti per la tutela di pubblici interessi» il Titolo I, quello sul vincolo.

Si tratta del paradigma giusnaturalista sul territorio, ossia del paradigma che vede nella superficie fisica della terra – nella sua integrità e nella sua attitudine ad essere utilizzata per la vita sociale ed economica della popolazione che vi si è insediata – la base reale per la vita della comunità avvinta dal contratto sociale. I comportamenti che hanno per effetto la distruzione o la alterazione di quella superficie si connotano, non diversamente da quelli che minacciano la vita o i beni delle persone, come attentati alla vita associata, come violazioni del patto sociale, e dunque come fatti di danno pubblico, in quanto capaci di colpire «tutto il corpo politico»<sup>16</sup>. Dietro la questione del vincolo si cela, dunque, una questione di *salus reipublicae*<sup>17</sup>. Coerentemente con queste premesse, fu invece rigettata, nel corso del dibattito parlamentare, per la mancanza di un pericolo per la convivenza, l'idea di introdurre, per i comuni e per gli enti morali, un «vincolo economico», ossia l'obbligo di gestire i loro boschi in conformità di piani di gestione approvati dall'autorità amministrativa<sup>18</sup>. Il compito dello Stato non era quello di incentivare una delle tante attività

---

<sup>14</sup> *Atti parlamentari della Camera dei Senatori. Discussioni*, vol. II, *Legislatura XIII, sessione 1876-77, Ia della legislatura, tornate dal 15 maggio al 21 giugno 1877*, cit., p. 1264.

<sup>15</sup> Senato del Regno, *Atti interni. Sessione 1873-74, IIIa della legislatura XI*, vol. I, N. 1 al n. 34, Roma, 1874, n. 5.

<sup>16</sup> G.D. Romagnosi, *Principi fondamentali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, Giovanni Silvestri, Milano, 1837, p. 1.

<sup>17</sup> F. Roggero, *Alle origini del diritto forestale italiano. Il dibattito dottrinale dal 1877 al 1923*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 27-51.

<sup>18</sup> Il relatore della commissione della Camera, on. Cancellieri, bollò la proposta come quella che avrebbe costituito «un'eccezione odiosa per le proprietà degli enti morali e dei comuni». Restò quindi fermo l'obbligo, anche per questi ultimi enti, di gestire i loro boschi in conformità delle sole prescrizioni di massima adottate dai Comitati forestali e miranti all'unico fine di conservare il bosco (*Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol.

produttive – anzi, questo atteggiamento avrebbe ben potuto essere scambiato per una forma di protezionismo – bensì di proteggere la comunità da quei comportamenti che, distruggendo il territorio, ne avrebbero messo a repentaglio la stessa sopravvivenza.

## 2. *Il ruolo della scienza nella definizione dei contenuti del diritto di proprietà: vincolo idrogeologico e vincolo igienico*

I comportamenti che generano un danno pubblico esorbitano dunque dal contenuto legittimo del diritto, dall'insieme delle «funzioni» – ossia, facoltà – assegnate al proprietario: non si può ritenere che il proprietario abbia la facoltà di porre in essere comportamenti capaci di distruggere il bene oggetto del suo stesso diritto e la base fisica della civile convivenza. Il vincolo si risolve allora, non già in una *deminutio* delle facoltà di cui il proprietario sia titolare<sup>19</sup>, bensì nella individuazione del perimetro del diritto dominicale, ossia delle «funzioni» di cui quest'ultimo davvero si compone, ad onta della formula generale di cui all'art. 436 c.c.

Fedele Lampertico, l'economista vicentino<sup>20</sup> relatore della commissione del Senato incaricata dell'esame del progetto di legge forestale Majorana Calatabiano, chiari come il principio fondamentale del vincolo e dell'intera legge forestale

consiste nel riconoscere, come legittime, quelle sole limitazioni della proprietà privata, che dipendono da condizioni naturali, cosicché si riscontrano assai prima nel fatto, che non in un testo di legge positiva<sup>21</sup>.

---

III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., pp. 2749-2750, p. 2763. Cfr. anche la relazione del Ministro che accompagnò il testo al Senato, in Senato del Regno, *Atti interni. Sessione 1876-77, Ia della Legislatura XIII*, vol. I, cit., 54, p. 2).

<sup>19</sup> Si delinea così un paradigma differente da quello romagnosiano, secondo il quale il principio fondamentale della «ragione amministrativa» si risolve nello «ottenere la maggiore prosperità e sicurezza pubblica interna ed esterna, salvo l'inviolato esercizio della privata proprietà e libertà»; risultato, questo, che si consegue contenendo nel minimo indispensabile la compressione dei diritti individuali (G.D. Romagnosi, *Principi fondamentali di diritto amministrativo*, cit., pp. 1-17. Il Romagnosi fa applicazione di questi principi anche con riferimento specifico alla proprietà boschiva. Cfr. *ivi*, p. 128).

<sup>20</sup> G. Monsagrati, *Lampertico, Fedele*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 63, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 2004, pp. 246-250.

<sup>21</sup> Senato del Regno, *Atti interni. Sessione 1876-77, Ia della Legislatura XIII*, vol. I, cit., n. 54-A, p. 1. Il Lampertico era stato relatore anche della commissione che, nel 1874, aveva esaminato il progetto di legge Finali, poi non approvato definitivamente. Anche in quella circostanza aveva illustrato la dottrina del vincolo come una limitazione che, prima ancora che dalla legge, si deve ritenere imposta

Nel nostro ordinamento si riscontra senz'altro – rassicurò il Lampertico – una «presunzione a favore della libertà»<sup>22</sup>, ossia un regime generale della proprietà, che è quello del Codice, caratterizzato dalla assolutezza e dalla illimitatezza delle facoltà di godimento e di disposizione del titolare<sup>23</sup>. Possono però darsi «condizioni naturali» che, in via di eccezione, giustificano il vincolo, e che vanno provate: la limitazione della proprietà privata che discende dalla legge forestale – soggiunge l'economista vicentino – «presuppone certe condizioni di ordine *naturale*, e presuppone la *prova* della sussistenza di condizioni siffatte»<sup>24</sup>. Viene dunque in rilievo la prova scientifica, attraverso la quale sono gli stessi beni ad indicare, secondo le loro rispettive «condizioni», i confini del diritto dominicale, ossia l'insieme delle «funzioni» di cui quest'ultimo si compone.

La rilevanza delle acquisizioni, in particolare, della scienza idrogeologica nella definizione dei confini del diritto dominicale era già emersa, in precedenza, nella discussione sul progetto di legge forestale Finali (1874)<sup>25</sup>, e risultò confermata nei lavori per la legge Majorana Calatabiano, anche se non mancò qualcuno che la contestò, per evitare la subordinazione della montagna alla pianura che è conseguenza del vincolo<sup>26</sup>, o che per lo meno contestò l'efficacia del vincolo ai fini della prevenzione del dissesto, ritenendo piuttosto doversi lasciare tutto al «tornaconto» del privato proprietario, garanzia della migliore gestione del fondo<sup>27</sup>. Nei dibattiti del 1877 si discusse specialmente intorno al fondamento scientifico della

---

«dalle naturali condizioni dei luoghi» (Senato del Regno, *Atti interni. Sessione 1873-74, IIIa della legislatura XI*, vol. I, N. 1 al n. 34, Roma, 1874, n. 5-A, p. 20).

<sup>22</sup> Senato del Regno, *Atti interni. Sessione 1876-77, Ia della Legislatura XIII*, vol. I, cit., n. 54-A, p. 2.

<sup>23</sup> Già durante la discussione sul progetto Finali, per ribadire questo concetto il Lampertico aveva proposto di premettere al testo della legge forestale un articolo in cui si proclamava che «I boschi e i terreni a bosco, salvo le limitazioni portate dalla presente legge sono amministrati e goduti come qualunque altra proprietà» (Senato del Regno, *Atti interni. Sessione 1873-74, IIIa della legislatura XI*, vol. I, N. 1 al n. 34, Roma, 1874, n. 5-A).

<sup>24</sup> Senato del Regno, *Atti interni. Sessione 1876-77, Ia della Legislatura XIII*, vol. I, cit., n. 54-A, p. 2.

<sup>25</sup> Il disegno di legge – dichiarò precisamente il ministro Finali – si informava «ai principii scientifici», e conseguentemente «non vincola il libero esercizio della proprietà, se non entro i limiti in cui è richiesto dall'interesse pubblico» (Senato del Regno, *Atti interni. Sessione 1873-74, IIIa della legislatura XI*, vol. I, N. 1 al n. 34, cit., n. 5, p. 7).

<sup>26</sup> Così l'on. Di Carpegna nella seduta del 17 aprile 1877, e soprattutto l'on. Peruzzi, nella seduta del 20 aprile 1877 (*Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., rispettivamente pp. 2522 e 2643).

<sup>27</sup> Così l'on. Sorrentino, il quale sostenne che migliori risultati si sarebbero potuti ottenere, anche già nel contenimento del dissesto, lasciando il bosco «perfettamente libero in mano ai privati» (*Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., p. 2520). Al Sorrentino replicò l'on. Napodano, quale ritenne necessario «che il principio coattivo venga fuori affinché si assicuri che la libertà privata, nell'esercizio della proprietà silvana, funzioni in armonia cogli interessi pubblici»; ivi, p. 2529).

prima parte dell'art. 1, in cui si prevedeva la applicazione presuntiva del vincolo al di sopra della linea di vegetazione del castagno, salva la prova, incombente sul proprietario in base agli articoli seguenti del progetto, che il vincolo stesso non si rendesse necessario in base alla condizione fisica dei luoghi. L'inserimento della presunzione nel testo di legge, avversato da alcuni<sup>28</sup>, venne difeso, nella sua base scientifica, dall'on. Cancellieri, relatore della commissione della Camera incaricata di esaminare il testo di legge: la presunzione – a suo dire –, non faceva che individuare le aree «dove non sia possibile altra vegetazione fuorché quella boschiva», sicché «si traduce ordinariamente – ossia, intende il Cancellieri, in via presuntiva, salva la prova del contrario – nel proibire di fare ciò che altronde non si potrebbe fare»<sup>29</sup>.

Su questo punto cruciale, il Lampertico, mutando peraltro radicalmente il proprio orientamento rispetto a quanto aveva sostenuto nel dibattito sul progetto Finali, quando, in omaggio al principio di scientificità, si era opposto ad ogni presunzione di vincolo<sup>30</sup>, osservò, nella sua relazione al Senato, come, al di sopra della linea del castagno, «si presuppongono già sussistenti le condizioni naturali, giustificative della limitazione»<sup>31</sup>. Non si trattava dunque di una deroga al principio della prova scientifica della sussistenza delle condizioni di fatto giustificative del vincolo, bensì per l'appunto di mera presunzione della sussistenza di quelle condizioni al di sopra di una certa quota, salva sempre, per il proprietario, la prova del contrario (artt. 3, 4, 37 del progetto). La scelta del legislatore doveva apprezzarsi – per il Lampertico – come una mera «facilitazione amministrativa»<sup>32</sup>, perché, al momento di compilare gli elenchi di vincolo, la stessa dispensava appunto l'amministrazione dal compiere accertamenti puntuali su un'ampia fascia di fondi.

La rilevanza delle acquisizioni della scienza come strumento per la individuazione dei confini del diritto dominicale emerse altresì, sempre nel dibattito intorno al progetto Majorana Calatabiano, intorno all'opportunità, o meno, di introdurre, a chiusura del testo dell'art. 1, la previsione sul vincolo igienico («oppure danneggiare le condizioni igieniche locali»); questione peraltro già toccata, anch'essa, nei lavori del progetto Finali, quando il Lampertico si disse scettico sull'imposizione di questa specie di vincolo<sup>33</sup>.

---

zione così generale, così vaga, così approssimativa, sia possibile stabilire una legislazione di una nazione, se sia possibile offendere diritti così sacri, così importanti, cotanto inviolabili quali sono quelli della proprietà» (*Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., pp. 2498-2499).

<sup>29</sup> *Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., p. 2535. Su posizioni analoghe si collocò

---

<sup>28</sup> «Io domando – si chiese, tra gli altri, il piemontese on. Alessandro Ceresa –, se con una indica-

anche il Cencelli, per il quale il vincolo non faceva altro che garantire, a suo giudizio, «la conservazione dei boschi nelle alte vette delle Alpi e degli Appennini» (*Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., p. 2501).

<sup>30</sup> Giungendo ad affermare – assai significativamente – che in mancanza di prova scientifica della necessità del vincolo, e quindi anche nel caso di imposizione di un vincolo presuntivo, l'opera della legge «riescirebbe violenta» (Senato del Regno, *Atti interni. Sessione 1873-74, 3a della legislatura XI*, vol. I, *N. 1 al n. 34*, cit., n. 5-A, p. 22).

<sup>31</sup> Senato del Regno, *Atti interni. Sessione 1876-77, Ia della Legislatura XIII*, vol. I, cit., n. 54-A, p. 2.

<sup>32</sup> Senato del Regno, *Atti interni. Sessione 1876-77, Ia della Legislatura XIII*, vol. I, cit., n. 54-A, p. 2.

<sup>33</sup> Senato del Regno, *Atti interni. Sessione 1873-74, IIIa della legislatura XI*, vol. I, *N. 1 al n. 34*, cit., n. 5-A, pp. 24-27.

Durante il dibattito parlamentare che si svolse sul disegno Majorana Calatabiano, la «ragione igienica» fu propugnata con forza soprattutto da Guido Baccelli<sup>34</sup>, a giudizio del quale le condizioni fisiche dell'Agro romano, e quelle in generale dell'area laziale, specie meridionale, richiedevano il mantenimento del vincolo già previsto a questi fini dalla legislazione pontificia<sup>29</sup>. Si trattava, come auspicato dal Baccelli, di compiere un'opera di «bonificazione» del territorio romano, cominciando proprio dall'imporre la conservazione delle selve, ritenute utili ai fini del contenimento della diffusione della malaria. Non c'era tuttavia – questo il punto, ammesso anche dallo stesso Baccelli – univocità di vedute, tra gli scienziati, intorno all'utilità delle selve nella tutela dell'igiene pubblica. Il deputato romano, per giustificare il vincolo, suggerì di rifarsi, se non altro, alla «fede dei secoli», ossia alla tradizione delle popolazioni, che, come dimostrava la storia, in determinati luoghi, sempre avevano conservato i boschi, ritenendoli efficaci ai fini igienici<sup>30</sup>.

Un atteggiamento prudentiale, consistente nella conservazione dei boschi, per lo meno in virtù della tradizione consolidata in tal senso, o anche alla luce *sic et simpliciter* del «dubbio» intorno alla efficacia igienica delle selve, ancora non sciolto dalla scienza, venne consigliato, durante il dibattito, dalla maggior parte dei deputati

---

<sup>29</sup> Disposizioni sulla preservazione delle selve per il fine della tutela della salubrità dell'aria furono dettate già nell'editto Boncompagni Ludovisi del 22 marzo 1789 (*Disposizioni diverse in materia forestale tuttora vigenti nella provincia romana*, Stamperia Reale, Firenze, 1871, pp. 2-8), e vennero confermate dall'editto Consalvi, del 27 novembre 1805 (ivi, pp. 10-18), dalla notificazione Cristaldi, del 30 settembre 1827 (*Raccolta delle leggi forestali che sono in vigore nel Regno d'Italia*, Tipografia FF. Giachetti, Prato, 1866, pp. 310-321) e dalla notificazione Berardi, del 23 agosto 1870 (*Disposizioni diverse in materia forestale*, cit., pp. 23-30). In tema, si v. M. Di Natale, *La legislazione forestale degli Stati italiani preunitari*, tesi di dottorato, anni 2017-2020, pp. 246-257, pp. 275-284, pp. 307309, nonché R. Sansa, *Il mercato e la legge: la legislazione forestale italiana nei secoli XVIII e XIX*, in P. Bevilacqua, G. Corona (a cura di), *Ambiente e risorse nel Mezzogiorno contemporaneo*, Meridiana Libri, Corigliano Calabro, 2000, pp. 3-26.

<sup>30</sup> Su posizioni non dissimili si collocò l'on. Cencelli (*Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., pp. 2500-2505).

e dai senatori favorevoli all'inserimento, nel testo della legge, del vincolo igienico<sup>31</sup>. Viceversa, proprio la mancanza di una prova scientifica del danno pub-

<sup>34</sup> *Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., pp. 2605-2610.

blico conseguente, sotto il profilo igienico, all'eliminazione delle selve, consigliò altri parlamentari ad opporsi, sempre in via prudenziale, alla introduzione di questo genere di vincolo<sup>32</sup>: mancando la prova scientifica della rilevanza igienica delle foreste si rischiava, infatti – questo il nodo centrale – di mascherare con il vincolo una vera espropriazione, questa sì consistente in una spoliazione di alcune facoltà legittimamente spettanti al proprietario del bosco.

Sotto questo profilo, il relatore della commissione della Camera, on. Cancellieri, opponendosi alla richiesta di introdurre nella legge il vincolo igienico sui boschi, affermò recisamente che, in mancanza di prova scientifica, la fattispecie rientrava in quella dell'art. 438 c.c., ossia per l'appunto in quella dell'espropriazione per pubblica utilità; sicché il comune che avesse inteso imporre il vincolo avrebbe dovuto ottenere la dichiarazione di pubblica utilità, nonché versare un'indennità al proprietario obbligato a conservare il bosco<sup>33</sup>. Anche il Ministro Majorana Calatabiano, nel suo lungo discorso alla Camera del 20 aprile 1877, prese le distanze dalla richiesta di inserimento, nell'art. 1, di una previsione sul vincolo igienico, proveniente da quelli che egli bollò come i «forestofili», o i «boscofili», ossia quanti si mostravano pericolosamente propensi ad aggredire senza una ragione scientifica il diritto dominicale, in nome di un quasi culto delle selve. Il Ministro osservò come non fosse affatto dimostrato che, per i profili igienici, il disboscamento potesse produrre un «danno pubblico», sicché veniva a mancare il «criterio informatore» della legge, il

---

<sup>31</sup> Si tratta prevalentemente di parlamentari dell'area romana. È il caso, oltre che degli onn. Baccelli – il quale ribadì il suo pensiero nella seduta del 21 aprile (*Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., pp. 2674-2676) – e del Cencelli, degli onn. Di Carpegna («almeno riconoscete che la scienza non ha detta l'ultima sua parola»; *Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., p. 2523), G.B. Pericoli («sarebbe, dico, più prudente il sostenere per ora che il vincolo forestale, per ragione igienica, debba mantenersi fino a prova contraria»; *Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., pp. 2524-2527), Pietro Venturi (ivi, pp. 2527-2528), Ranzi (ivi, pp. 2532-2534), Luigi Griffini («Dunque io credo che, se esistesse il dubbio, dovrebbe indurci a mantenere il vincolo forestale almeno finché venga risolto»; ivi, p. 2618), Amadei (ivi, pp. 2657-2658).

<sup>32</sup> «Nel dubbio – affermò recisamente, ad es., l'on. Napodano, nella seduta del 17 aprile 1877 – bisogna favorire la libertà del diritto, anziché mettere ulteriori vincoli» (*Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., p. 2531).

<sup>33</sup> Ivi, pp. 2534-2536.

<sup>40</sup> Ivi, pp. 2623-2624.

pilastro che – come si è veduto – solo legittimava l'intervento del legislatore sulle cose dei privati. Bisognava invece, a suo avviso, attenersi strettamente alle risultanze scientifiche, se si voleva che «resti saldo davvero, e non solo in parole, il principio di proprietà e quello della libertà»<sup>40</sup>.

Fu di fronte alle pressioni provenienti dai deputati dell'area romana, che il Ministro alla fine cedette, acconsentendo ad introdurre nel testo dell'art. 1 la chiusa con cui si ammetteva la possibilità di imporre il vincolo igienico («oppure danneggiare le condizioni igieniche locali»); ottenendo però, a questo punto, l'aggiunta di un articolo subito dopo il primo, nel quale si affermava il principio dell'indennizzo per il medesimo vincolo<sup>34</sup>. Si trattava di una soluzione ibrida, motivata anch'essa da un principio di precauzione: il vincolo igienico – affermò il Lampertico nella relazione al Senato – era da ammettere, ivi compreso il conseguente indennizzo, se non altro in virtù di quel principio prudenziale che, nell'incertezza della scienza, doveva muovere il legislatore:

Poiché la limitazione della proprietà è certa – ragionò il relatore – ed incerta, od almeno non universalmente e uniformemente certa si è l'influenza del bosco sulle condizioni igieniche, e più specialmente dicasi dell'influenza del bosco su quella proprietà particolare, che intanto si assoggetta a vincolo forestale, la norma di diritto, che venne qui e non negli altri casi adottata, ha la sua spiegazione<sup>35</sup>.

### 3. Il vincolo nelle riflessioni della dottrina fino alla legge Serpieri (1923)

Il paradigma giusnaturalista sulla protezione del territorio fu chiaramente delineato dalla dottrina giuridica forestale tra fine Ottocento e primi Novecento. L'avvocato emiliano, Aronne Rabbeno, in un articolo del 1872, avallò l'intervento del legislatore nella materia forestale, poiché la conservazione dei boschi era da considerare – a suo giudizio – «la suprema legge per la utilità pubblica»<sup>36</sup>. Poco prima dell'uscita della legge, anche Luigi Miraglia giustificò il vincolo come strumento per impedire che «l'individuo, operando per suo conto, spezzi quella

---

<sup>34</sup> Il testo approvato fu il seguente: «Il vincolo, per ragione di pubblica igiene, non potrà essere imposto che sui boschi esistenti, ed in seguito a voto conforme del Consiglio comunale o provinciale, interessati, e del Consiglio sanitario provinciale. – Nelle provincie però, nelle quali i boschi non sono, per le vigenti leggi, sottoposti a vincolo per ragione della pubblica igiene, il comune o la provincia che chiedessero l'applicazione del presente vincolo, dovranno indennizzare congruamente il proprietario» (Ivi, pp. 2722-2736).

<sup>35</sup> Senato del Regno, *Atti interni. Sessione 1876-77, Ia della Legislatura XIII*, vol. I, cit., n. 54-A, p. 5.

<sup>36</sup> A. Rabbeno, *Le selve e le inondazioni. Studi di legislazione forestale*, Unione tipografico-editrice, Torino-Napoli, 1872, p. 6. Cfr., altresì, Id., *Foreste in Italia. Leggi attuali, testo, commento, dottrina e giurisprudenza*, Tipografia Eredi Botta, Torino, 1877, p. 29 e pp. 47-54, ove riprende le parole del Cancellieri e del Lampertico sulla natura giuridica del vincolo idrogeologico.

catena di interessi, che assicura l'esistenza duratura della società»<sup>37</sup>. Il rischio della distruzione del corpo sociale si correva appunto non assoggettando a vincolo, e dunque a proibizione, «fatti pienamente dimostrati e dannosi alla società», quali sono il dissodamento ed il disboscamento, in grado di arrecare danno «al corso delle acque, all'agricoltura, all'industria, ed alla consistenza territoriale o geografica»<sup>38</sup>; al contempo, il Miraglia rifiutò il vincolo economico, quale mezzo non necessario alla tutela della comunità, bensì strumento – come si è visto – «per la protezione dell'industria delle legna»<sup>39</sup>, e dunque indebita intromissione dello Stato nei processi economici.

La rilevanza economica delle foreste fu però un dato sempre più considerato anzitutto dal legislatore stesso. Se ragione idrogeologica e ragione economica si compenetrarono nella legge sui rimboschimenti (legge 1° marzo 1888, n. 5238), l'ago della bilancia si spostò decisamente verso la seconda con le leggi speciali per la Calabria (legge 25 giugno 1906, n. 255, e regolamento 24 dicembre 1906, n. 670) e per la Basilicata (legge 31 marzo 1904, n. 140, eseguita con regolamento 26 marzo 1905, n. 173), ed, infine, con la legge Luzzatti (legge 2 giugno 1910, n. 277, eseguita con regolamento 19 febbraio 1911, n. 188). L'intervento attivo dello Stato nella questione forestale, che si affiancava a quello negativo rappresentato dal vincolo e che fu ritenuto indispensabile, se non altro perché oltre che di conservare i boschi esistenti si trattava di ricostituire quelli eliminati dalle popolazioni che avevano posto a coltura i fondi, portò i giuristi a riflettere sul valore economico intrinseco delle selve, che furono individuate, oltre che come presidi di tutela idrogeologica ed igienica, anche quali cespiti economicamente rilevanti, sia per i loro proprietari, sia per le popolazioni locali (specie per quelle della montagna, dove i boschi erano necessari per la tutela idrogeologica), sia per il Paese tutto. Si vennero così individuando nuove “funzioni” intrinseche ai boschi, che ancor più sostenevano, agli occhi dei giuristi, l'obbligo, imposto dalla legge, di conservarli senza tema di vulnerare il diritto del proprietario.

Nella riflessione di Giacomo Venezian, il «diritto dello Stato» a sopravvivere, nella sua consistenza fisica, ma anche economica, prevale sui diritti individuali dei privati, i quali d'altro canto – lungo una linea che rimanda ad una pagina di Beccaria<sup>40</sup> – derivano dal contratto sociale la loro stessa esistenza: la proprietà – affermò il giurista triestino al Congresso forestale di Bologna del 1909 – non può respingere la «ingerenza della consociazione politica»; essa deve piuttosto «coordinare ai fini ed alle funzioni della consociazione i suoi propri fini», perché a quelli attinge «le proprie

---

<sup>37</sup> L. Miraglia, *Il vincolo forestale e le sue ragioni*, in *Il Filangieri*, 1877, pt. I, pp. 1-21. Il passo citato è a p. 19.

<sup>38</sup> *Ivi*, pp. 9-10.

<sup>39</sup> *Ivi*, p. 18.

<sup>40</sup> C. Beccaria, *Elementi di economia pubblica*, (1804), in *Id.*, *Opere*, II, Società Tipografica de' Classici Italiani, Milano, 1822, pp. 154-163.

ragioni di esistenza»<sup>41</sup>. Il Venezian, in altri termini, allargò la base di legittimazione del vincolo, affiancando le motivazioni economiche a quelle idrogeologiche, sempre però tenendo fermo il punto fondamentale. Il vincolo non faceva altro, anche per i profili economici, che dichiarare una condizione intrinseca alle cose stesse; esso pertanto non costituiva una vera limitazione ai diritti dei proprietari privati; al contrario, il disboscamento ed il dissodamento avrebbero costituito un attentato all'esistenza fisica ed economica del Paese: «Non dunque il vincolo – conclude il Venezian –, ma l'indennità che fosse corrisposta per un vincolo inteso ad assicurare la consistenza del suolo sarebbe sovranamente ingiusta»<sup>42</sup>.

La mescolanza di ragione idrogeologica e di ragione economica nella legislazione forestale italiana venne osservata, nel 1913, da Giuseppe Osti, il quale, segnalando l'esistenza, ormai, di un «ordinamento amministrativo della proprietà forestale» – era entrata da poco in vigore anche la legge Luzzatti –, lamentò peraltro l'inadeguatezza del vincolo, ancora disegnato secondo il contenuto stabilito dalla legge del 1877, a tutelare interessi pubblici fra loro tanto diversi<sup>43</sup>. E di «deformazioni» nel vincolo, esteso a tutelare interessi economici, parlò a più riprese Romualdo Trifone<sup>44</sup>.

La convergenza delle finalità protettive con quelle economiche all'interno del vincolo fu altresì evidenziata, nel medesimo periodo, da Giangastone Bolla, il quale tornò ad impiegare, per riferirsi al ruolo giocato dalle foreste per le loro caratteristiche intrinseche nell'interesse della intera collettività, il termine «funzione». In particolare, in una conferenza ai Georgofili del febbraio 1910, egli richiamò l'attenzione sulla «funzione pubblica di cui è imprescindibilmente gravata la proprietà boschiva in forza del principio della socialità»<sup>45</sup>. In un'altra conferenza, soprattutto, tenuta sempre ai Georgofili, nel febbraio 1915, il Bolla dedicò un paragrafo a «funzione sociale della proprietà forestale e conseguente ingerenza dello Stato su di essa». Nella prospettiva del Bolla, lo Stato era intervenuto con pieno diritto fin dalla legge del 1877 sulla proprietà forestale, in considerazione dei servizi

---

<sup>41</sup> G. Venezian, *La questione del vincolo forestale*, in *Atti del Congresso forestale italiano*. Bologna, 1909, I, ora in Id., *Opere giuridiche*, II, Athenaeum, Roma, 1920, p. 303.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> G. Osti, *Appunti per uno studio sistematico della legislazione forestale*, in *L'Alpe. Rivista forestale italiana organo della Federazione italiana delle associazioni Pro Montibus ed enti affini*, a. XI, nn. 1-2 (gennaio-febbraio 1913), pp. 78-95 e pp. 160-179.

<sup>44</sup> 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; Id., nota critica a A. Binazzi, *La trasformazione graduale del primitivo concetto di vincolo nella legislazione forestale italiana*, in *L'Alpe*, aprile-maggio 1920, pp. 69-75. Il Trifone fu, oltre che storico del diritto, esperto di legislazione forestale vigente (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; G.P. Trifone, *Trifone, Romualdo*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, II, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 1980-1981).

<sup>45</sup> G. Bolla, *Demanio e società forestali*, estr. da *Atti della R. Accademia dei Georgofili*, M. Ricci, Firenze, 1910, pp. 7-9.

offerti all'intera collettività nazionale dai boschi di per sé stessi sul piano idrogeologico ed anche economico. Le selve, infatti – affermò il giurista toscano –

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 esistenza trascende i singoli che li possiedono e si estende a quello dell'intera collettività dei consociati<sup>46</sup>.

A suo giudizio, attraverso la legislazione forestale, lo Stato aveva dettato – si noti – «norme di condotta che limitando e quindi *definendo* la proprietà forestale, regolano l'attività privata»<sup>47</sup>. Il legislatore sarebbe peraltro dovuto intervenire in maniera più compiuta – soggiunse il Bolla – per disciplinare l'uso dei boschi su due livelli, in considerazione appunto del «duplice carattere che assume la foresta nell'economia montana e nazionale: *protettiva e industriale*»<sup>48</sup>.

Si tratta sempre, come si vede, del paradigma giusnaturalista sul territorio: il vincolo non fa altro che riflettere le condizioni intrinseche ai beni, i quali svolgono, ciascuno secondo le proprie caratteristiche, certe “funzioni” di interesse per la collettività nazionale. Queste “funzioni” sono pertanto geneticamente sottratte al proprietario individuale, e sono invece di titolarità della collettività nel suo insieme: ecco la «funzione sociale» della proprietà boschiva. Nell'imporre il vincolo sui boschi, il legislatore non fa così che “definire” – il verbo «*definisce*», utilizzato dal Bolla, è davvero molto pregnante, per come esso prefigura il concetto del potere conformativo della pubblica amministrazione – il contenuto di quel particolare tipo di proprietà che è la proprietà forestale, la quale nasce di per sé con un determinato contenuto, più circoscritto rispetto all'enunciato generale dell'art. 436 c.c. Ad indicare infine le diverse “funzioni” cui i boschi assolvono, e dunque a delineare in ultimo i contenuti del diritto dominicale, è pur sempre la scienza: il Bolla dedicò una parte del suo discorso a segnalare il necessario aggancio tra il diritto forestale e le altre scienze, che in questo caso sono specialmente quelle economiche e statistiche<sup>49</sup>.

La necessità che la legislazione forestale di vincolo trovasse salda base nelle acquisizioni della scienza restò un punto fermo fino al 1923. La segnalò a più riprese

---

<sup>46</sup> 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. 111-136. Il passo citato è alle pp. 111-112.

<sup>47</sup> Ivi, p. 118.

<sup>48</sup> Ivi, p. 132.

<sup>49</sup> Ivi, pp. 120-121.

Arrigo Serpieri<sup>50</sup>, protagonista, con Romualdo Trifone, dell'ultimissima fase di elaborazione del «Codice forestale italiano»<sup>51</sup> (r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267). Nelle speculazioni dell'economista agrario bolognese, ai frutti della riflessione svoltasi fino a quel momento intorno alle cose forestali, si aggiunse però un atteggiamento di fondo che, prendendo le distanze dagli eccessi del «filoboschismo» – l'accusa di «filoboschismo», affine a quella, rivolta in precedenza, come si è visto, ad alcuni parlamentari italiani, di essere «boscofilo» o «forestofilo», venne indirizzata a Luigi Luzzatti durante i lavori della legge che porta il suo nome<sup>52</sup> –, intendeva conciliare le esigenze di protezione del territorio e dell'economia nazionale, e dunque il paradigma giusnaturalista e liberale, con quelle, più immediate, di sopravvivenza delle popolazioni montane, che erano quelle più toccate dai vincoli. Nei ragionamenti del Serpieri, considerazioni schiettamente economico-agrarie – e dunque scientifiche – si accompagnarono infatti a considerazioni politiche e pragmatiche intorno alla reale efficacia dei vincoli e intorno alla realistica possibilità di vederli osservati da parte dei destinatari, qualora costretti a scegliere tra il rispettarli, mantenendo il terreno sodo, ed il sopravvivere, mettendo le terre a coltura. Frutto di queste speculazioni fu la perorazione, proveniente a più riprese dal Serpieri, di una riforma del vincolo, con l'abbandono del vincolo presuntivo per le quote superiori, introdotto con la legge del 1877, e con la previsione, invece, di un regime uniforme e generale di vincolo amministrativo da imporre caso per caso dopo attento studio dei luoghi.

Il Serpieri espose il suo pensiero già all'aprirsi del secolo<sup>53</sup>, e lo ribadì al Congresso forestale di Bologna del 1909, quando lesse una relazione su *Economia montana e restaurazione forestale*, in cui disse a chiare lettere:

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.

Era dunque indispensabile, a suo avviso, che lo Stato accompagnasse i provvedimenti di vincolo con misure di sostegno all'economia montana nel suo complesso: la «difesa dell'integrità del nostro territorio nazionale» andava concepita

---

<sup>50</sup> S. Misiani, *Serpieri, Arrigo*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 92, 2018, pp. 173-179.

<sup>51</sup> R. Trifone, *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. Le parti in cui il Trifone si diffonde sulla nozione di «Codice forestale italiano» sono nel fascicolo del 1924, pp. 538-540.

<sup>52</sup> *Atti del Parlamento italiano. Discussioni della Camera dei deputati. XXIII Legislatura*, vol. V, *I Sessione: dal 24 febbraio 1910 al 21 marzo 1910*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1910, pp. 5704-5708, pp. 5778-5785.

<sup>53</sup> A. Serpieri, *Pascoli alpini e legislazione forestale. Appunti*, Milano, 1901. Si v. altresì Id., *Proposte di modificazioni e aggiunte al disegno di legge forestale presentato alla Camera dei Deputati il 13 dicembre 1902*, Milano, 1903, dove l'autore parla del bosco come di un «male necessario», da contenere entro gli stretti limiti imposti dall'utilità pubblica.

– affermò il Serpieri – all’interno di un più ampio progetto di «restaurazione dell’economia montana»<sup>54</sup>.

In pratica, quello suggerito dal Serpieri fu un ritorno alla disciplina del vincolo già a suo tempo suggerita dal Lampertico durante i lavori del progetto Finali, anche se poi, come si è visto, abbandonata dallo stesso nei lavori del progetto Majorana Calatabiano: un criterio decisamente più aderente al principio di scientificità che reggeva, alla luce del paradigma giusnaturalista, l’intero edificio del diritto forestale. La riforma fu perorata però dal Serpieri anche, e soprattutto, in virtù di considerazioni politico-sociali e politico-economiche – emerse peraltro già molto tempo prima<sup>55</sup> – che si incentravano sulla osservazione delle reali condizioni di vita delle popolazioni su cui i vincoli gravavano.

In effetti, il Serpieri, originale figura di intellettuale, tenne sempre, nel tempo, al di là delle sue posizioni politiche, un atteggiamento in cui si conciliavano l’approccio elitario e razionale alle riforme<sup>56</sup> e la «visione fortemente ruralista dello sviluppo del Paese»<sup>57</sup>. Già al congresso di Bologna del 1909, egli, giovane economista agrario al cospetto delle massime cariche politiche dello Stato nel settore dell’agricoltura e delle foreste, non ebbe timore di smascherare il paradigma liberale sul territorio come quello che fatalmente, in nome dell’interesse pubblico, poneva la montagna in posizione servente rispetto alla borghesia agraria ed industriale della pianura<sup>58</sup>. Ed il Venezian, udite le parole del Serpieri, ottenne, al Congresso, di anticipare la propria relazione sul vincolo, nella quale, pur difendendo fortemente, come si è visto, il potere dello Stato di intervenire sui beni dei privati, dovette convenire che «L’attività economica dello Stato doveva incominciare dove finiva la sua azione giuridica»<sup>59</sup>. Il Congresso approvò quindi il voto «che a tutti i vincoli proibitivi e limitativi debba associarsi una politica positiva e protettiva dello Stato, la quale finora è mancata»<sup>60</sup>.

Gli insegnamenti del Serpieri, ribaditi dall’autore nel corso del tempo<sup>61</sup>, trovarono accoglimento durante i lavori per l’approvazione della legge di cui fu ispiratore Luigi

<sup>54</sup> A. Serpieri, *Economia montana e restaurazione forestale*, in *Atti del Congresso forestale italiano. Bologna 1909*, I, Società Emiliana Pro Montibus et Silvis, Bologna, 1910, p. 46.

<sup>55</sup> F. Di Giovanni, *Sulla questione forestale in Italia. Discorso pronunciato al Senato del Regno nella tornata del 2 marzo 1874*, Roma, 1874; L. Tanari, *La questione dei boschi*, Bologna, 1900.

<sup>56</sup> S. Misiani, *Serpieri, Arrigo*, cit., *passim*.

<sup>57</sup> S. Rogari, *Per un profilo politico di Arrigo Serpieri*, in *Arrigo Serpieri. Un grande maestro*, Accademia dei Georgofili, Firenze, p. 89.

<sup>58</sup> «Quei proprietari della pianura sono fortunati: i supremi interessi collettivi si identificano con essi col vantaggio individuale!» (A. Serpieri, *Economia montana e restaurazione forestale*, cit., p. 47).

<sup>59</sup> G. Venezian, *La questione del vincolo forestale*, cit., pp. 309-310.

<sup>60</sup> *Atti del Congresso forestale italiano. Bologna 1909*, I, cit., p. 101.

<sup>61</sup> A. Serpieri, *Aspetti e dati del problema forestale in Italia*, in *L’Alpe*, 1915, n. 9, pp. 301-307; A.S. [A. Serpieri], *I nuovi provvedimenti forestali*, in *L’Alpe*, 1917, n. 10, pp. 278-284; A. Serpieri, *Il nuovo disegno di legge forestale*, in *L’Alpe*, 1920, n. 9, pp. 173-177; Id., *Direttive e modalità della politica forestale italiana*, in *Annali del R. Istituto superiore forestale nazionale. Firenze*, a. VIII (1922/1923),

Luzzatti. Quest'ultimo, il 28 aprile 1910, giorno in cui si presentò al Senato nella sua nuova veste di Capo del governo, promise all'assemblea che il vincolo sarebbe stato «mitigato dai provvedimenti sociali»<sup>62</sup>. Ad assolvere l'impegno si applicò Giovanni Raineri – che fu ministro dell'agricoltura, una prima volta, dal 31 marzo 1910 al 29 marzo 1911 –, presentando alla Camera, nel novembre dello stesso anno, un disegno di legge recante «Modificazioni alla legge forestale e provvedimenti per la pastorizia e l'economia montana». Il progetto sostituiva il vincolo *ex lege* con quello caso per caso, e disponeva sussidi ed incentivi per l'economia montana nel suo complesso<sup>63</sup>. Esso, tuttavia, decadde con la fine della legislatura (29 settembre 1913) e non fu ripresentato nella successiva. La Grande Guerra contribuì ad accentuare la rilevanza della questione sociale montana, ossia delle condizioni economiche delle popolazioni effettivamente colpite dai vincoli<sup>64</sup>.

La legge Serpieri (r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267) rappresentò, in ultimo, il momento di sintesi di un percorso legislativo, dottrinale ed economico. Il diritto forestale venne ricostruito e coordinato in un «sistema organico», nel quale, secondo una precisa indicazione del Serpieri, le previsioni sul vincolo giocavano il ruolo principale, aprendo l'articolato normativo<sup>65</sup>. Il nuovo testo – come segnalato dal Trifone, che affiancò il Serpieri nella stesura del provvedimento<sup>73</sup> – seppe tener conto delle leggi precedenti, eliminando però da esse «tutto quello ch'era apparso superfluo ed irrazionale», ed accogliendo viceversa «norme nuove». L'insieme venne presentato – affermò il Trifone – «in un sistema, per quanto era possibile, perfetto e completo»<sup>74</sup>.

L'opera di razionalizzazione interessò l'intero spettro dei settori in cui era intervenuta, fino a quel momento, la legislazione forestale (vincolo, rimboschimenti, sistemazioni idraulico-forestali), ma si concentrò anzitutto sulla materia del vincolo, la cui disciplina fu collocata nel primo titolo del decreto. Sotto questo profilo, fu ripristinato il rigoroso aggancio della disciplina normativa alle risultanze della scienza, superando il vincolo presuntivo e prevedendo, invece, un vincolo da imporre caso per caso mediante provvedimento amministrativo su quei fondi che, se sottoposti a dissodamento, avrebbero potuto «con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque»<sup>75</sup>. Il nuovo Codice, inoltre, abbandonata la generica qualifica di «forestale» utilizzata dal legislatore del

---

pp. 1-80; Id., *La montagna, i boschi, i pascoli*, in *L'Italia agricola e il suo avvenire*, II, Tipografia della R. Accademia dei Lincei, Roma, 1920, pp. 1-88.

<sup>62</sup> *Atti parlamentari della Camera dei Senatori. Discussioni. Legislatura XXIII. I Sessione 1909/1913*, vol. IV, Roma, 1910, p. 2169.

<sup>63</sup> *Raccolta degli atti stampati per ordine della Camera. Legislatura XXIII. Sessione unica 1909/1913*, vol. XVII, Dal n. 642 al n. 736, Roma, 1913, n. 653.

<sup>64</sup> F. Roggero, *Questione forestale e questione sociale montana*, in Id. (a cura di), *Questione sociale e questione religiosa in Italia. Continuità e discontinuità dalla Grande Guerra al Fascismo*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 17-21.

<sup>65</sup> A. Serpieri, *Direttive*, cit., pp. 42-80. La sistematica proposta dal Serpieri prevalse su quella,

1877<sup>76</sup>, etichettò i diversi vincoli in base alla rispettiva *ratio* (idrogeologico: artt. 1-6; protettivo, igienico, militare: artt. 17-23), mantenendo, per i vincoli differenti da quello idrogeologico, la previsione dell'indennizzo da versare al proprietario del bosco a compensazione della diminuita redditività del suo fondo.

La legge Serpieri, in definitiva, non soltanto codificò – come detto – la legislazione forestale italiana, sostituendo il codice del 1877<sup>77</sup>: essa si avvale, altresì, della riflessione intorno al vincolo così come essa si era sedimentata nel corso di mezzo secolo e più. Sotto questo profilo, consolidando un percorso normativo e dottrinale, il r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, confermò la rilevanza delle acquisizioni, ormai certe, della scienza idrogeologica quale presupposto per l'imposizione del relativo vincolo, tornando anzi al criterio puro del vincolo caso per caso. Essa inoltre mantenne il criterio prudenziale dell'indennizzo nel caso del vincolo per altri scopi. Restò così confermato il principio secondo cui lo Stato interveniva con il vincolo – salvo appunto l'indennizzo per i casi dubbi, in via precauzionale – solo lì dove la scienza dimostrava l'esistenza di una proprietà dai contenuti intrinseci più

---

che invece poneva al primo posto l'articolazione dell'amministrazione forestale, suggerita da Meuccio Ruini in un'opera che pure giocò un ruolo importante nel dibattito sulla codificazione del diritto forestale italiano (M. Ruini, *La montagna in guerra e dopo la guerra*, Roma, Athenaeum, 1919).

<sup>73</sup> R. Trifone, *Storia del diritto forestale in Italia*, Pubblicazioni della Accademia Italiana di Scienze Forestali, Tipografia Bruno Coppini & C., Firenze, 1957, p. 247, nt. 1.

<sup>74</sup> R. Trifone, *La nuova legge forestale*, in *L'Alpe*, 1924, n. 3, pp. 64-78.

<sup>75</sup> «Art. 1. Sono sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici i terreni di qualsiasi natura e destinazione che, per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme di cui agli articoli 7, 8 e 9, possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque».

<sup>76</sup> A. Serpieri, *Direttive*, cit., pp. 12-16, dove riprende, condividendole, le riflessioni del Trifone sulla necessità di rimediare alle «deformazioni» nel concetto di vincolo prodottesi con gli interventi del legislatore successivi al 1877.

<sup>77</sup> A.M. Sandulli, voce *Boschi (dir. amm.)*, in *Enciclopedia del diritto*, V, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 617-621.

ristretti rispetto alla formula generale del Codice civile. Nelle intenzioni del Serpieri, il nuovo Codice avrebbe dovuto completarsi «con quegli aiuti e concorsi per il miglior godimento dei beni stessi, che è pure compito dello Stato di concedere»<sup>66</sup>. Sotto questo profilo – l'inserimento, cioè, della materia del vincolo in un insieme di provvedimenti a sostegno della montagna e della sua economia – il testo del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, si mostrò però carente. Esso, infatti, salvo qualche provvedimento di poco rilievo (artt. 90-103), non seppe dare risposta a quella

---

<sup>66</sup> A. Serpieri, *Direttive*, cit., p. 6.

questione sociale che si era generata nei fatti e che la dottrina liberale sul vincolo aveva invero contribuito ad enfatizzare.