





# I GEORGOFILI

Quaderni  
2023-I



ARRIGO SERPIERI  
UN GRANDE MAESTRO

15 giugno 2023

Società  Editrice Fiorentina

*Con il contributo di*



FONDAZIONE  
CR FIRENZE



DIREZIONE GENERALE  
EDUCAZIONE,  
RICERCA E  
ISTITUTI CULTURALI

Copyright © 2023  
Accademia dei Georgofili  
Firenze  
<http://www.georgofili.it>

Proprietà letteraria riservata

Supplemento a «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili»  
Anno 2023 - Serie VIII - Vol. 20 (199° dall'inizio)

Direttore responsabile: Paolo Nanni

SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA  
via Aretina, 298 - 50136 Firenze  
tel. 055 5532924  
[info@sefeditrice.it](mailto:info@sefeditrice.it) - [www.sefeditrice.it](http://www.sefeditrice.it)

ISBN 978-88-6032-712-3



## INDICE

MASSIMO VINCENZINI <i>Premessa</i>	7
GLI ANNI FIORENTINI DI ARRIGO SERPIERI. LA FIGURA DELLO STUDIOSO E DEL POLITICO NELLA STORIA DEL '900 E NELLE SFIDE CONTEMPORANEE	
AUGUSTO MARINELLI <i>Arrigo Serpieri: il personaggio</i>	11
SILVIO MENGHINI <i>Dai conti colturali alla "bonifica integrale": aspetti economici e sociali nelle opere di Arrigo Serpieri</i>	25
STEFANO MASINI <i>Arrigo Serpieri e l'esperienza della bonifica: dimensione giuridica e frammenti di un itinerario tra storia e futuro</i>	43
MASSIMO GARGANO <i>L'attualità del pensiero di Arrigo Serpieri per la politica del territorio, lo sviluppo dell'economia e la tutela dell'ambiente</i>	63
PAOLO NANNI <i>Arrigo Serpieri: i Georgofili e l'Ateneo fiorentino</i>	71
SANDRO ROGARI <i>Per un profilo politico di Arrigo Serpieri</i>	89

CENTO ANNI DALLA “LEGGE SERPIERI”:  
TUTELA, GESTIONE E VALORIZZAZIONE DEI BOSCHI ITALIANI

ORAZIO CIANCIO <i>Arrigo Serpieri forestale</i>	105
MARCO BROCCA, NICOLETTA FERRUCCI, MAURIZIO FLICK, MARIO MAURO, FEDERICO ROGGERO, DAVIDE ROSSI, NICOLA LUCIFERO <i>Legge Serpieri e paradigmi normativi forestali: tra storia e attualità</i>	107
ALBERTO ABRAMI <i>Il lungo percorso della legislazione forestale dal vincolo idrogeologico al vincolo di destinazione</i>	145
PIERMARIA CORONA, LORENZO CAMORIANO, FRANCESCO CONTU, EMANUELA LOMBARDO, RAOUL ROMANO, ALESSANDRO WOLYNSKI, GIANPIERO ANDREATTA <i>Evoluzione storica delle amministrazioni forestali in Italia</i>	169
SUSANNA NOCENTINI <i>L'evoluzione della gestione forestale in Italia dalla Legge Serpieri a oggi</i>	209
NAZARIO PALMIERI <i>Il vincolo idrogeologico della legge Serpieri per la difesa del suolo e la gestione del territorio</i>	225
FRANCESCO IOVINO <i>I rimboschimenti dalla Legge Serpieri alla Strategia Forestale Nazionale</i>	251
ENRICO MARONE, SANDRO SACCHELLI <i>Dalla Legge Serpieri alla valorizzazione e remunerazione delle utilità ecosistemiche nella visione del bosco quale sistema complesso</i>	275
LEONARDO CASINI <i>Testo Unico in materia di foreste: alcune riflessioni sulle implicazioni economiche</i>	293
ALESSANDRA STEFANI <i>Dalla Legge Serpieri alla Strategia forestale italiana: cento anni di storia di norme e azioni per i boschi italiani</i>	303

MASSIMO VINCENZINI<sup>1</sup>

## Premessa

<sup>1</sup> Presidente dell'Accademia dei Georgofili

A cento anni dalla legge sulla sistemazione organica delle diverse disposizioni esistenti in materia forestale (Regio Decreto 30 dicembre 1923 n. 3267) e a novant'anni dalla emanazione della legge sulla bonifica integrale (Regio Decreto 13 febbraio 1933 n. 215), entrambe legate ad Arrigo Serpieri, l'Accademia dei Georgofili e l'Accademia Italiana di Scienze Forestali dedicano all'illustre personaggio una giornata di studio e riflessione sul pensiero e l'opera del "Grande Maestro".

Il presente quaderno raccoglie i testi delle relazioni svolte nella sessione mattutina del convegno, centrata sugli anni fiorentini dello studioso, e nella sessione pomeridiana, dedicata all'evoluzione della politica forestale a partire dal pensiero del Maestro fino ai giorni nostri.

La pubblicazione, edita come supplemento agli «Atti della Accademia dei Georgofili», oltre ad essere particolarmente stimolante per l'attualità dei temi trattati, intende rinnovare l'omaggio alla memoria di un grande Georgofilo, che fu anche presidente dell'Accademia per 18 anni consecutivi, dal 1926 al 1944. Come giustamente ricordato dall'accademico Mario Dini nel suo esauriente elaborato su *Arrigo Serpieri Georgofilo* («I Georgofili. Quaderni», 2010, VII), Arrigo Serpieri ricevette una speciale distinzione accademica in occasione della celebrazione del bicentenario dei Georgofili. Più precisamente, così si esprime il presidente Renzo Giuliani alla conclusione del suo intervento celebrativo («I Georgofili. Atti», 1954): «il Consiglio Direttivo dell'Accademia ha deciso che, nella ricorrenza del bicentenario, sia concesso un particolare segno di distinzione a tre Georgofili che, con i loro studi, con le loro opere, con la loro intensa ed intelligente attività, sulla scia della più nobile tradizione georgofila, hanno grandemente meritato dell'economia e dell'agricoltura italiane. Pertanto, nella mia qualità di Presidente dell'Accademia, a nome di tutti

i Georgofili ho l'onore di assegnare la medaglia d'oro di distinzione georgofila all'economista Luigi Einaudi, all'economista agrario Arrigo Serpieri, al biologo agrario Vittorio Peglion».

L'omaggio dei Georgofili alla memoria di Arrigo Serpieri e al suo operato non si esaurì con l'assegnazione della speciale distinzione di cui sopra, ma ebbe una nuova occasione allorché, nella Sala del Consiglio dei Georgofili, fu collocata l'effigie di Arrigo Serpieri. Si tratta di un bassorilievo marmoreo realizzato da Antonio Berti, noto scultore e medaglista toscano. All'atto dell'inaugurazione del bassorilievo (il 3 aprile 1966), l'allora presidente dell'Accademia Marino Gasparini, motivò la collocazione «perché lo spirito del Grande Scomparso aleggi in questo austero e sereno ambiente dove più ferve la vita dell'antica e gloriosa Istituzione». Il bassorilievo è tuttora presente là dove fu originariamente collocato, malgrado l'atto dinamitardo di stampo mafioso del maggio 1993 abbia devastato la Sede accademica uccidendo cinque persone, tra cui una bambina di poche settimane di vita.

La giornata di studio dedicata ad Arrigo Serpieri, in occasione degli anniversari delle leggi che lo hanno visto ideatore e promotore, ci ricorda che in questo 2023 cade anche il trentesimo anniversario di quella “vile barbarie” che fece crollare l'antica Torre dei Pulci, che, nel 1932 da presidente dell'Accademia, riuscì a far assegnare ai Georgofili come loro degna Sede.

Arrigo Serpieri grande Maestro e certamente grande Georgofilo.

Gli anni fiorentini di Arrigo Serpieri.  
La figura dello studioso e del politico  
nella storia del '900  
e nelle sfide contemporanee



AUGUSTO MARINELLI<sup>1</sup>

## Arrigo Serpieri: il personaggio

<sup>1</sup> Già Rettore dell'Università degli Studi di Firenze

### PREMESSA

Ancora oggi, chi come me ha avuto la fortuna di formarsi e poi anche di lavorare nella Facoltà di Agraria ha trovato in Arrigo Serpieri un importante punto di riferimento sia nello studio sia nella successiva attività di ricerca nell'ambito delle scienze economiche ed estimative, agrarie e forestali.

Tuttavia, quello di Serpieri studioso non è che uno dei ruoli di un personaggio che fu anche rettore dell'Ateneo fiorentino e uomo di governo, con capacità uniche nel trasferire in politica i frutti di una fine attività di ricerca destinata a divenire dottrina di riferimento ancora oggi valida per tutti gli studiosi di agricoltura e non solo.

Serpieri vive da protagonista in un'epoca storica segnata dal fascismo e molto spesso, ancora oggi, nel descrivere il personaggio, il suo impegno politico finisce per prevaricare qualunque altra considerazione. Leggendo in chiave storica le cronache del tempo, è possibile distinguere le atrocità del regime totalitario dalle responsabilità dei singoli, constatando oggettivamente lo spessore di taluni di essi, soppesando l'importante contributo che hanno saputo dare allo sviluppo del nostro Paese, concorrendo, come è nel caso di Serpieri, alla formulazione di taluni principi che ancora oggi rappresentano le basi fondanti per certe discipline scientifiche e per taluni indirizzi politici e normativi.

Serpieri rappresentò, nei primi anni di insediamento del regime fascista, uno dei principali teorizzatori della politica agricola nazionale e, quindi, dell'intero governo, data l'importanza che il settore primario rivestiva, sia in termini occupazionali sia di ricchezza, dando impiego ad oltre il 50% della popolazione attiva e incidendo per oltre un terzo sul prodotto interno lordo.

Con questo contributo, nel delineare i tratti del personaggio, si cercherà di descrivere principalmente la figura dello studioso, ponendo in evidenza la valenza scientifica e le cariche ufficiali rivestite, evitando di entrare nel merito delle valutazioni politiche con le quali per molti decenni si è censurata l'opera di un uomo che, anche nell'appartenenza a un regime, non venne mai meno alla propria onestà intellettuale. Sono ancora oggi storicamente verificabili i molti contrasti che Serpieri ebbe con lo stesso regime, così come sono facilmente recuperabili le numerose attestazioni di stima che vennero ufficialmente formulate nel dopoguerra in suo favore da molte parti dell'Italia repubblicana.

#### LA VITA

Serpieri nasce a Bologna il 15 giugno 1877. Già nell'epoca degli studi classici ha modo di frequentare l'ambiente rurale bolognese, subendone il fascino al punto da decidere di iscriversi alla Scuola Superiore di Agricoltura di Milano.

È proprio nell'esperienza milanese che Arrigo studente si forma alla scuola di Niccoli, entrando così per la prima volta in contatto con la cultura rurale toscana di Cuppari e di Ridolfi alla quale il suo stesso maestro si ispirava. Serpieri viene plasmato in questi anni di studi universitari secondo i canoni di un'economia rurale così come concepita nel diciottesimo secolo, soprattutto grazie ai lavori di Arthur Young (Bandini, 1957) e non meno in ragione delle empiriche esperienze nel frattempo condotte nell'azienda bolognese dello zio materno.

All'età di ventitré anni, nel 1900, si laurea col massimo dei voti e la lode discutendo una tesi in cui propone sostanziali modifiche alla metodologia sino ad allora adottata nelle analisi economiche delle aziende agrarie. È con questo primo studio, che poi pubblica nel 1901 come lavoro scientifico con il titolo *Sui metodi del profitto delle imprese rurali* (Serpieri, 1901), che il giovane Serpieri si inserisce immediatamente nel dibattito accademico dell'epoca, distinguendosi subito ai massimi livelli nazionali. Questo primo lavoro, oltre a evidenziare le brillanti doti del giovane allievo, stupisce lo stesso Niccoli e gli studiosi dell'epoca per la piena libertà di pensiero con la quale egli, ancora solo ventitreenne, supera i dettami dottrinali dell'economia rurale dell'epoca, per gettare le basi di un "pensiero nuovo".

Immediatamente chiamato a Milano dallo stesso Niccoli per ricoprire la carica di assistente alla cattedra di Economia ed Estimo rurale, nel 1902 Serpieri assume l'incarico di docenza della disciplina, sostituendo il suo stesso maestro che nel frattempo si trasferisce a Pisa. Nel 1906 lascia l'incarico a



Milano per assumere la docenza presso l'Università di Perugia per poi tornare immediatamente nel 1907 a Milano.

Si avvia in questo modo la carriera di Serpieri ricercatore e docente che lo porterà a essere uno dei più promettenti studiosi dell'epoca.

In questi anni le competenze tecniche di Serpieri economista agrario si compenetrano progressivamente con quelle del Serpieri "politico" che, acuto osservatore delle dinamiche sociali, lo porteranno alla formulazione di un considerevole numero di provvedimenti normativi, densi di importanti contenuti tecnici associati ad altrettanto precise disposizioni attuative che però con il tempo si rivelarono inaccettabili per il regime dell'epoca, sino al punto da definirle eversive (Dini, 2010).

Sin dagli inizi del suo lavoro in ambito politico agrario, Serpieri parte dalla necessità di iniziare a gestire l'agricoltura italiana secondo una precisa politica di lungo periodo che il Paese, come evidenzia Ghino Valenti, non aveva mai avuto: il tutto venendo in soccorso a un settore che, dopo oltre due decenni dalla nota inchiesta Jacini, ancora era testimone di «un'Italia agricola dissanguata dalle esigenze dell'Italia politica» (Jacini, 1885).

Soprattutto grazie ai propri studi sulle aree montane ed alpine svolti nei primi anni della sua docenza milanese, il giovane Serpieri viene incaricato nel 1911 dall'allora ministro dell'agricoltura Raineri di predisporre una nuova legislazione forestale. Nell'anno successivo, su incarico del successivo ministro Nitti, Serpieri, in sostituzione dell'Istituto di Vallombrosa, istituisce il nuovo Istituto Superiore Forestale di Firenze divenendone anche il direttore fino al 1925 assumendo al tempo stesso presso la stessa istituzione anche la titolarità della cattedra di Economia ed Estimo. Il mandato di istituire il nuovo Istituto Superiore Forestale viene conferito a Serpieri con un preciso obiettivo che Giuliani ricorda nei seguenti termini:

La creazione di questo Istituto era in relazione ad una nuova organizzazione del servizio forestale, che fino allora era stato affidato ai tecnici provenienti dall'Istituto forestale di Vallombrosa, tecnici che avevano una buona preparazione forestale ma che non avevano una altrettanto buona preparazione in fatto di tecnica ed economia agraria. Era noto, a questo riguardo, il pensiero di Serpieri e cioè che il servizio forestale fosse affidato a tecnici che avessero, oltre alla preparazione forestale, anche una preparazione in fatto di agricoltura e di economia montana (Giuliani, 1961).

Dopo un periodo trascorso come ufficiale nell'Esercito italiano nel corso della Grande Guerra del '15-'18, Serpieri riprende la sua attività di studioso intensificando anche le sue frequentazioni politiche, interessandosi in parti-

colare alle questioni legate allo sviluppo delle piccole proprietà nei territori di montagna.

Frequentatore assiduo del Circolo Fratelli Rosselli di Firenze e in dialogo diretto con Luigi Sturzo, egli offre un contributo fondamentale nella progettazione e costituzione del Segretariato per la Montagna che, una volta istituito, sarà da egli stesso presieduto sino alla sua soppressione che avverrà nel 1935.

Il 1923 rappresenta per Serpieri l'anno in cui si avvia ufficialmente la sua carriera politica avendo un primo incarico di governo come sottosegretario per l'agricoltura nel Ministero dell'Economia Nazionale. Ed è in questo ruolo, ricoperto per un solo anno, che egli si distinguerà per la rilevanza dei ben quindici provvedimenti normativi varati in materia di legislazione forestale e montana e, soprattutto, di riordino fondiario e di bonifica. In questo breve arco di tempo fonda l'Istituto Nazionale di Economia Agraria, propone una prima riorganizzazione degli Istituti di sperimentazione agraria su scala locale, promuove una riforma organica del credito agrario e l'istituzione degli studi agrari medi, dando vita agli Istituti Tecnici Agrari così come ancora oggi li conosciamo.

Dopo questo primo anno, nel 1924 Serpieri diviene parlamentare, conservando il seggio alla Camera per quindici anni per poi divenire senatore.

Nonostante questa intensa attività politica, Serpieri mantiene un altrettanto considerevole impegno nell'ambiente accademico fiorentino continuando ad avere la titolarità della cattedra di Economia ed estimo forestale ed assumendo l'incarico per la cattedra di Economia agraria, sia nel medesimo Istituto che nell'Ateneo bolognese.

Nel 1926, nell'assumere la presidenza dell'Accademia dei Georgofili, Serpieri trasferisce in essa tutte le problematiche rurali del momento, portando questa istituzione ad assumere una centralità nel dibattito multidisciplinare alla base dell'innovazione tecnica, economica e sociale del settore agricolo nazionale.

Nel 1929 Serpieri viene nuovamente chiamato a coprire un incarico di governo, sempre come sottosegretario, ma questa volta nel ricostituito Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste.

Con tale incarico si trova a gestire a livello operativo la bonifica integrale del Paese da lui stesso teorizzata negli anni Venti e concretamente formulata con il r.d.l. n. 753 del '24. Nel suo disegno politico Serpieri dà vita ad una serie di iniziative pubbliche fondamentali, non solo per la portata territoriale e l'impatto economico sul primario, ma per l'intero equilibrio socioeconomico del Paese afflitto da una generale crisi industriale.

L'opera che realizza in questo periodo si concretizza nella stesura di quella che, ancora oggi, è nota come "legge Serpieri" sulla bonifica integrale (r.d. n.

215 del 13 febbraio 1933) che costituisce la massima espressione delle sue conoscenze scientifiche e capacità di governo. Ma proprio nel tentativo di portare a piena attuazione questa legge Serpieri, nel promuovere nel '34 un'ulteriore legge finalizzata a garantire la piena "integralità" della bonifica, per non rinunciare ai propri convincimenti si scontra deliberatamente contro il regime andando incontro al proprio declino.

Con la legge del '33 e il disegno di legge dell'anno successivo, Serpieri evidenzia la necessità che l'intervento pubblico trovi completamento funzionale in una capillare iniziativa privata e, consapevole della ritrosia di talune categorie di proprietari terrieri, egli torna a ribadire la necessità di un impianto normativo capace di agire incisivamente nei casi in cui essa non sia adeguatamente assolta. Terminate celermente le opere di bonifica di pubblica pertinenza, Serpieri richiama l'attenzione del Senato agli obblighi diffusamente disattesi da parte dei privati, invocando le sanzioni previste per il caso specifico, sino all'estremo provvedimento di esproprio. Nel proporre ciò Serpieri non fa altro che riprendere un concetto più volte espresso personalmente e, peraltro, già in più contesti ribadito dallo stesso regime e non solo nell'ambito degli specifici provvedimenti di bonifica. Ne è un esempio la Carta del Lavoro del 1927, non estranea al contributo diretto di Serpieri, laddove in essa, al titolo VII, si indica come la produzione sia legata al ruolo fondamentale dell'iniziativa privata che si concretizza nella figura dell'imprenditore, sottolineando comunque, al successivo titolo IX, come lo Stato abbia diritto a sostituirsi ad essa se insufficientemente impegnata.

Con la sua legge sulla bonifica integrale del 1933 Serpieri porta a maturazione un disegno politico lungamente tessuto su di una precisa visione dello sviluppo rurale che il fascismo per anni aveva propagandisticamente fatto propria. Ma alla resa dei conti, quando dai propositi Serpieri propone interventi concreti, il regime, ormai totalmente dominato da una visione imperialista, rinsaldata da un ancora forte conservatorismo rurale (Marinelli, 2011), rinnega totalmente l'intero impianto sino ad allora portato avanti.

Seppure consapevole di tale insanabile spaccatura, Serpieri successivamente alla legge del '33, in piena sintonia con il proprio ministro Acerbo, presenta comunque un disegno di legge, il n. 248 del 12/11/1934 "Norme per assicurare la integralità della bonifica", con il quale ribadisce con perentorietà l'esigenza che all'impegno pubblico nelle opere di bonifica debba essere garantita l'azione dei privati sino al ricorso, qualora necessario, all'istituto dell'esproprio. Il disegno di legge approvato alla Camera viene poi respinto al Senato costringendo tanto Serpieri che Acerbo alle dimissioni: è questa la vittoria dei proprietari latifondisti che così facendo non solo si difendono dalle minacce di esproprio paventate, ma colgono l'occasione per emarginare un personag-

gio che si stava opponendo a un irragionevole proliferare di Consorzi «molti dei quali avevano per scopo, più che la bonifica, la tutela degli interessi di detti proprietari a danno dello Stato» (Giuliani, 1961).

Emarginato dalla scena politica, Serpieri torna a coltivare con maggiore intensità la propria attività di uomo di scienza, giungendo nel 1937 alla nomina di rettore dell'Università degli Studi di Firenze.

Nel 1939, seppure non più come uomo di governo, si riaffaccia anche sulla scena politica, venendo chiamato a ricoprire la carica di senatore del Regno e, in questa veste, ad assumere la presidenza della Commissione agricoltura del Senato.

L'intensità con la quale ricopre questo ruolo è testimoniata dalla notevole mole di lavoro che gestisce la Commissione da lui presieduta e, soprattutto, da un disegno di legge sulla montagna che rimarrà inapplicato per il sopraggiungere degli eventi bellici.

Nel 1944, nell'Italia liberata, Serpieri subisce per tre anni la sospensione dalle attività pubbliche e dallo stipendio. In questi anni difficili si trova ad affrontare un periodo di gravi ristrettezze economiche alle quali dovrà far fronte sino al 1947, quando viene reintegrato nel ruolo universitario.

Ben presto l'opera di Serpieri riemerge in modo rilevante nelle scelte della neocostituita Repubblica. Nello stesso anno del suo rientro nel mondo accademico viene nominato presidente onorario del ricostituito Segretariato per la Montagna.

Riparte così un prolifico periodo di studi con numerosissime pubblicazioni scientifiche, molte delle quali destinate a divenire per decenni i testi di riferimento sui quali si formeranno generazioni di studenti e di ricercatori nell'ambito delle discipline economiche ed estimative agrarie e forestali. Significativi, sia per i contenuti che per il grande seguito, sono i suoi contributi giornalistici che, pubblicati con lo pseudonimo di *Rusticus*, trovarono frequentemente spazio nelle prime pagine del «Corriere della Sera» animando il dibattito di un'agricoltura post bellica che si stava avviando a divenire asse portante della costituenda Comunità Europea.

Il 30 gennaio 1960, dopo una lunga malattia, Arrigo Serpieri muore.

## L'OPERA

L'attività di Arrigo Serpieri è di complessa lettura e interpretazione, sia per il periodo storico nel quale il personaggio vive, sia per il contemporaneo e massimo impegno che Serpieri dedica tanto all'attività di studioso che di politico.

Ancora oggi sono molti gli spunti che gli studiosi trovano nei suoi lavori sia per comprendere gli eventi passati che per interpretare le dinamiche evolutive future.

Per cogliere appieno l'importanza dell'opera di Serpieri è utile ricordare quale sia il ruolo dell'agricoltura nell'Italia d'inizio secolo, a partire dalla considerazione che in quell'epoca, su di una popolazione attiva di poco superiore ai 17 milioni di unità, circa il 46% trova occupazione in agricoltura. Il settore primario è una realtà portante per l'intera economia e società del nostro Paese, ma è caratterizzato da uno stato di profonda arretratezza, risultando ancora quasi del tutto estraneo alle innovazioni capaci di elevare la produttività e alleviare il lavoro nei campi. Vedere un trattore nei campi è un evento (si conta mediamente un trattore ogni 700 ettari di terreno) e produrre grano con soddisfazione significa superare a malapena i 10 quintali a ettaro.

Tali condizioni di arretratezza assumono un significato e un peso del tutto particolare nel momento in cui l'Italia entra nella fase storica del regime fascista. A partire dagli anni Venti, per contenere il deficit della bilancia agricola con l'estero, in Italia si sente impellente l'esigenza di "emancipare" il settore agricolo, portandolo a livelli di maggiore efficienza produttiva; esigenza questa che diviene assoluta priorità quando, dopo la guerra con l'Etiopia, il nostro Paese subisce le sanzioni della Società delle Nazioni. In tale scenario l'arretratezza del settore primario diviene un problema per l'intero Paese: partono così iniziative, come la "battaglia del grano", volte al raggiungimento dell'autosufficienza negli approvvigionamenti alimentari, l'"autarchia".

È in questo scenario che Serpieri, indiscussa autorità scientifica nel campo dell'economia e della politica agraria, diviene uno dei personaggi più influenti anche nel mondo politico, trasferendo in questo ambito pubblico il rigore del proprio pensiero scientifico, per certi versi con l'"ossessione" di riuscire a trasferire i principi alla base del suo pensiero di studioso nelle scelte pragmatiche del decisore pubblico.

Sicuramente, uno dei tratti salienti per cui Serpieri viene immediatamente apprezzato è rappresentato dall'elevata capacità di analisi, associata a un'altrettanto elevata capacità di sintesi: elementi che ancora oggi conferiscono una incredibile attualità all'intera produzione scientifica di questo studioso.

Queste doti sono evidenti già nello stesso lavoro di tesi di Serpieri, quando propone nelle analisi di efficienza aziendale il superamento dei conti colturali per giungere a un livello analitico più ampio, riferendosi al complesso ruolo di organizzazione e gestione esercitato dall'impresa nei confronti delle varie figure economiche che forniscono i vari fattori produttivi aziendali. Rileggendo oggi quel lavoro, a distanza di oltre 120 anni, appare ancora più evidente la portata innovativa dell'approccio che Serpieri propone con questo primo con-

tributo scientifico. Con la definizione della figura dell'imprenditore, Serpieri arriva a proporre in modo netto per la prima volta la separazione dei fatti economici dai meccanismi biologici e tecnici che sono alla base delle produzioni agrarie. E le conseguenze di questo approccio sono enormi considerando che è in questo modo

che gli studi di economia agraria, in maniera fisiologica, si sono staccati dal trattato delle coltivazioni del quale rappresentavano la sintesi; e si sono staccati in maniera felice, senza concedere troppo, sia alla tecnica, che con l'ausilio dei progressi scientifici si andava sempre più perfezionando, sia all'economia, come scienza economica, che, grazie al valore di grandi maestri, andava assumendo sempre più veste rigorosa e razionale (Medici, 1946).

Fra le intuizioni che rendono ancora oggi attuale l'opera scientifica di Serpieri c'è quella di vedere come l'efficienza e il ruolo dell'agricoltura non si leghino solo a questioni tecniche ed economiche, ma anche a un insieme di interessi extraeconomici, tanto alla base di aspirazioni individuali che collettive. In questa ottica ampliata Serpieri indica come le rigide regole che governano il comportamento razionale dell'*homo oeconomicus* debbano essere lette nel più complesso insieme delle motivazioni che governano le scelte di ciascun individuo che, nella loro espressione collettiva, divengono indirizzo politico. Queste considerazioni vengono sviluppate da Serpieri tanto in una visione d'insieme, a livello territoriale e di sistema produttivo, che a livello di singole imprese: ed è in tale ambito aziendale che egli evidenzia come il ruolo organizzativo imprenditoriale sia condizionato sia da scelte oggettive, dettate dalle regole dell'economia e dai limiti naturali e tecnologici, sia pure da scelte soggettive, espressione di un modo di agire individuale, frutto di convinzioni e situazioni personali.

Seguendo tale impostazione Serpieri, sia nelle analisi delle realtà osservate sia nella formulazione delle linee di sviluppo, coniuga strettamente le regole che governano le dinamiche economiche del settore primario con i principi della sociologia rurale, giungendo a considerazioni che per molti versi anticipano di oltre mezzo secolo i principi dello sviluppo rurale che attualmente vengono comunemente indicati come la più corretta forma di intendere e interpretare il futuro dell'agricoltura nazionale, comunitaria e mondiale.

Nella sua notevole attività istituzionale Serpieri esprime al massimo la propria personalità e maturazione scientifica principalmente nell'arco di dieci anni: dal regio decreto legislativo 30 dicembre 1923, n. 3267 relativo al *Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani*, sino al regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215 relativo alle *Nuove norme per la*

*bonifica integrale*. Seppure in contesti problematici ben diversi, Serpieri pone al centro della sua idea di sviluppo agricolo e forestale una azione rivolta al generale governo sistemico del territorio, avendo come obiettivo il suo miglioramento non solo per fini produttivi ma anche per «servire come sede di vita rurale» (Serpieri, 1938).

In questo senso l'idea di bonifica integrale, nel proporre linee di intervento utili al recupero produttivo ai fini agricoli e forestali delle terre di montagna, di collina e di pianura, si lega a un sistema complesso e articolato di tutti gli aspetti naturali, tecnico-economici e giuridico-economici che caratterizzano l'ordinamento fondiario delle aziende e di un intero territorio, condizionando peraltro tutte le altre attività produttive e residenziali che esso accoglie. In particolare, nell'ambito degli aspetti giuridico-economici, Serpieri indica come l'efficacia degli interventi di bonifica si abbia solo affermando in modo puntuale i diritti e i doveri che debbono accompagnare la proprietà del capitale fondiario: diritti che egli propone di legittimare solo nel rispetto di certi doveri legati al corretto uso dei terreni, ipotizzando anche l'alienazione della proprietà nel caso in cui il proprietario venga meno ad essi.

Tale concetto, che rappresenta di fatto un punto ancora oggi fondamentale della nostra attuale Costituzione (art. 44<sup>1</sup>), indica come il diritto individuale della proprietà non possa prescindere dall'utilità sociale del bene stesso oggetto di tale diritto. A tale proposito è significativo rileggere, confrontandolo con la nostra Costituzione, l'art. 1 del r.d. n. 215 del 1933<sup>2</sup> rilevando come in esso si trovino i contenuti ispiratori dell'art. 44 della Costituzione italiana, nonché, per intero, quelli dell'art. 857<sup>3</sup> del Codice Civile.

Tali passaggi, oltre a indicare l'attualità del pensiero di Arrigo Serpieri, sono di fondamentale importanza in quanto con essi si formalizza, a livello

<sup>1</sup> L'art. 44 della Costituzione Italiana indica «Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà. La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane».

<sup>2</sup> «Alla bonifica integrale si provvede, per scopi di pubblico interesse, mediante opere di bonifica e di miglioramento fondiario. Le opere di bonifica sono quelle che si compiono in base ad un piano generale di lavori e di attività coordinate, con rilevanti vantaggi igienici, demografici, economici o sociali, in comprensori in cui ricadono laghi, stagni, paludi e terre paludose, o costituiti da terreni montani dissestati nei riguardi idrogeologici e forestali, ovvero da terreni, estensivamente utilizzati per gravi cause d'ordine fisico e sociale, e suscettibili, rimosse queste, di una radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo. Le opere di miglioramento fondiario sono quelle che si compiono a vantaggio di uno o più fondi, indipendentemente da un piano generale di bonifica».

<sup>3</sup> Sez. 3 della bonifica integrale.



normativo, un diritto alla proprietà privata nel rispetto di determinate aspettative sociali. Alcuni benefici pubblici, legati all'uso della proprietà privata, rappresentano perciò un diritto collettivo che prevarica legittimamente la stessa libertà d'uso privatistico del bene proprio.

Questi brevi cenni in merito alla produzione scientifica di Serpieri vogliono indicare l'importante contributo da lui offerto alla attuale visione dell'agricoltura, emancipandola dal contesto agricolo per promuoverla a quello rurale, con tutte le complesse implicazioni che tale nuovo inquadramento comporta.

In particolare, è interessante ancora una volta rilevare come Serpieri sia stato capace di leggere le questioni dell'agricoltura coniugando gli aspetti tecnici ed economici di un settore produttivo con le questioni sociali relative alla qualità della vita delle popolazioni rurali.

Per secoli l'opera di "disegno" dei fondi agricoli si era ispirata a esigenze di carattere tecnico, legate a una qualità della vita intesa esclusivamente come condizione di salute fisica degli individui che vivevano nelle campagne col solo scopo di lavorare le terre e dalla quale dipendeva l'efficienza del lavoro nei processi produttivi. Seppure entro i limiti di tale visione funzionale i lavori eseguiti nei secoli portarono comunque a risultati esemplari. Ne è un esempio l'opera dei Lorena che, già nel 1737, destinano gran parte delle tasse in strade e ponti di campagna, dimostrando una indubbia «saggezza amministrativa» (Imberciadori, 1961), seppure ispirata in misura preponderante a celebrare il prestigio sociale e la potenza economica del signore.

Alla fine del XIX secolo il tessuto sociale che popola le campagne italiane inizia a non essere più occupato solo in agricoltura. Si inizia così ad avere una *popolazione agricola* che, anche se preponderante, è solo una componente di una più ampia popolazione rurale, costituita dall'«insieme delle famiglie in cui il capo e una parte dei membri esercitano il lavoro agricolo, includendo quindi in essa anche gli altri membri che attendono ad occupazioni non agricole» (Serpieri, 1938). È questa una prima definizione di un'agricoltura che conosce il part-time e le famiglie pluriattive, venendosi a generare fenomeni di abbandono della professione distinti da quello di totale trasferimento, dando luogo a quelle che rispettivamente vengono indicate come dinamiche di *esodo agricolo* e di *esodo rurale*.

Negli anni '30 il benessere delle popolazioni rurali resta comunque legato alle caratteristiche dei fondi agricoli, risultando influenzato in primo luogo dal tipo di ordinamento fondiario e, più in particolare, dal rapporto tra proprietà, impresa e manodopera, riscontrando una qualità della vita soddisfacente per i contadini che vivono sul fondo proprio e, all'opposto, estremamente disagiata per i braccianti.



Anche se in modo indiretto, Serpieri con la sua opera di studioso e di politico giunge a formulare una lettura estremamente articolata del benessere delle popolazioni rurali e, principalmente con i suoi contributi in merito alle opere di bonifica integrale, sottolinea come esso non deve ricercarsi entro i confini aziendali, ma va costruito nella dimensione del territorio agricolo che «nella società umana, non è solo mezzo di produzione agricola», ma «sede della vita umana, per tutti i suoi fini agricoli e non agricoli, materiali o spirituali» (Serpieri, 1947). Derivano da tali presupposti i principi di colonizzazione, intesa come «processo di trasformazione della terra nuda condotto particolarmente nei riguardi dell'adattamento di essa a sede della vita sociale» (Serpieri, 1938). Nell'ambito di tale intervento, formulato armonicamente a livello territoriale, lo scopo è quello di giungere alla realizzazione di un «ambiente nel quale gli agricoltori e contadini e anche industriali, commercianti e professionisti avrebbero costruito una nuova "civiltà"» (Medici, 1967), arrivando a garantire una qualità della vita soddisfacente non più solo a salvaguardia della salute fisica e prestanza operativa delle maestranze agricole, ma a garanzia di tutte le esigenze che qualificano le condizioni di vita generali di tutte le componenti sociali rurali.

Ecco, quindi, che lo spessore e l'attualità del pensiero scientifico di Arrigo Serpieri sta nel proporre una lettura dei fatti relativi all'agricoltura andando al di là dei confini settoriali, contestualizzando il tutto nel complessivo equilibrio del territorio e nel generale scenario dello sviluppo socioeconomico locale.

## CONCLUSIONI

Questa breve sintesi sulla vita e l'opera di Serpieri non intende certo esaurire la descrizione di quella che è l'immensa mole del lavoro che egli ha svolto in qualità di studioso e di politico. Con questa presentazione si vuole solo porre l'accento su taluni aspetti, evidenziando come essi siano ancora di grande attualità tanto nell'ambito degli studi e degli insegnamenti economici ed estimativi agrari e forestali, quanto alla base di talune norme sulle quali si fonda il governo della nostra Repubblica. A chi come noi oggi lo celebra dopo ormai oltre un secolo dalla realizzazione di molte sue opere, non resta che ripercorre le sue idee, constatando come le intuizioni di allora siano ancora del tutto valide oggi.

Per quanto riguarda le sue scelte di vita, non è difficile osservare come Serpieri, convinto corporativista e ruralista, abbia aderito al regime fascista credendo che esso avrebbe difeso l'agricoltura da una economia liberistica (Dini, 2010). E questo castello di illusioni regge sino al giorno in cui, dopo lunghi

anni di paziente sviluppo delle bonifiche integrali, Serpieri non rinuncia ad invocare l'applicazione di norme estreme come l'esproprio, pur sapendo chiaramente di sancire così la propria stessa fine di politico.

Queste sue posizioni, accompagnate da scelte radicali che pagherà in prima persona, attestano la coerenza di Serpieri alle proprie idee, coerenza che trova conferma nella scelta dei docenti per l'Istituto Superiore Agrario e Forestale di Firenze, dove non esita a chiamare personaggi anche esplicitamente non graditi al regime.

Ma del complesso e articolato rapporto tra Serpieri e il fascismo non si vuole certo parlare in questa sede, perché questo richiederebbe un'attenta analisi. Tuttavia, è opportuno considerare anche in tale ambito come troppo spesso ancora oggi gravino su Arrigo Serpieri censure che mortificano ingiustamente la sua grandezza e l'estrema attualità delle sue intuizioni. A tale proposito è opportuno ricordare quello che ebbe a dire Luigi Perdisa in occasione di un evento commemorativo:

quante altre cose e quanti altri errori sarebbero stati evitati se, nella scuola e nella vita, ci fossimo degnati di fare più spesso ricorso agli insegnamenti di Arrigo Serpieri, il quale, al di sopra di ogni contingente situazione politica, ha sempre avuto come scopo della sua attività di studioso e di politico il progresso dell'agricoltura italiana e il miglioramento delle condizioni di vita delle classi rurali (Perdisa, 1982).

Per comprendere il lascito di Arrigo Serpieri è forse necessario accogliere la sua visione di quel mondo rurale al quale ha dedicato la sua vita:

Qui il problema diventa veramente, ci sembra, problema di civiltà. In una civiltà come la nostra, tutta edonistica, tutta protesa al conseguimento dei maggiori guadagni, che pone al servizio di questo fine ogni sforzo cerebrale, che sacrifica volentieri ad esso ogni ragione morale, è difficile che quelle rinunce appaiano tollerabili; è piuttosto facile che queste tendenze, nelle quali anche la denatalità trova la sua origine, finiscano per diffondersi anche fra i ceti rurali.

La difesa della ruralità sta forse a significare, in ultima analisi, ricerca di un nuovo tipo di civiltà: di una civiltà meno edonistica, meno raffinata, meno cerebrale, più equilibrata, che superando il secolare contrasto città-campagna, sappia armonizzare i valori dell'una e dell'altra (Serpieri, 1950).

A distanza di oltre settanta anni, questi concetti propongono una riflessione ancora oggi di assoluta attualità e non possono che richiamare, in chi legge, un'idea dei principi dell'uomo che li ha formulati e con coerenza li ha vissuti, restituendo alla sua opera il coraggio di un'etica ispirata a valori forse

anche utopici, ma non per questo meno validi per non essere posti alla base della propria esistenza.

Ancora oggi, a distanza di oltre un secolo dalle sue prime opere, possiamo nuovamente ribadire, come facemmo in un precedente evento tenutosi esattamente trenta anni fa (Marinelli, 1995), come la figura e l'opera di Arrigo Serpieri non debbano essere lette solo in chiave storica, ma anche continuare a essere considerate alla base degli studi economici e politici agrari ed estimativi contemporanei: tutto ciò pare particolarmente ancor più vero soprattutto in questi ultimi anni, dove il giusto sviluppo specialistico delle conoscenze e di certe discipline è, tuttavia, alla fine andato a erodere pericolosamente la visione generalista che certi fatti per essere compresi richiedono.

#### RIASSUNTO

A distanza di oltre un secolo dalle sue principali opere scientifiche e contributi normativi, Serpieri ancora oggi riesce ad alimentare un dibattito di grande attualità, sia sul piano accademico che politico. Volendo oggi comprendere la figura e le opere di Arrigo Serpieri è necessario considerare la complessa e lunga epoca storica, i primi cinquanta anni del '900, in cui egli fu protagonista indiscusso, sia come studioso che come uomo di governo: a partire dai primi anni dominati dal positivismo e da una euforica visione del progresso, passando attraverso due conflitti mondiali intervallati dalla drammatica epoca fascista. Nel ripercorre le tappe dello studioso e del personaggio pubblico emergono i tratti di un uomo che, anche nel periodo di più convinta adesione al regime fascista, non venne mai comunque meno alla propria onestà intellettuale, arrivando inevitabilmente ad entrare in contrasto con esso. Numerose furono le attestazioni di stima che vennero ufficialmente espresse nel dopoguerra in suo favore da molte parti dell'Italia repubblicana che riconobbero l'immensa opera di Arrigo Serpieri, distinguendo il giudizio che si poteva avere per la figura dello studioso dalle atrocità di un regime dal quale colpevolmente non seppe opporsi.

#### ABSTRACT

More than a century after his major scientific and legislative contributions, Serpieri still manages to stimulate a highly topical debate both academically and politically. In today's attempt to understand the figure and works of Arrigo Serpieri, it is necessary to consider the complex and long historical period (i.e. the first fifty years of the 20th century) in which he was an absolute protagonist, both as a scientist and as a man of government: starting from the early years dominated by positivism and a euphoric vision of progress and then moving on through two world wars interspersed with the dramatic fascist era. In tracing the different phases of his academic and political career, a man emerges who never failed in his intellectual honesty even during the period of his greatest involvement

with the fascist regime. In the post-war period, the numerous declarations of esteem that were officially expressed in his favor from various parts of republican Italy recognized the invaluable work of Arrigo Serpieri, separating the judgement on the scientist from that related to the atrocities of a regime that he culpably failed to oppose.

#### BIBLIOGRAFIA

- BANDINI M. (1957): *Cento anni di storia agraria italiana*, Ed. Cinque Lune, Roma.
- DINI M. (2010): *Arrigo Serpieri. Memorie per il futuro*, Fondazione Spadolini, Nuova antologia, Le Monier.
- DINI M. (2010): *Arrigo Serpieri georgofilo*, in «I Georgofili. Quaderni», 2010, VII.
- IMBERCIADORI I. (1961): *Economia toscana nel primo '800*, Accademia dei Georgofili, Vallecchi, Firenze.
- JACINI S. (1985): *Inchiesta agraria sulle condizioni della classe agricola*, Atti della Giunta, Forzani e C. Tipografi del Senato, Roma.
- GIULIANI R. (1961): *Arrigo Serpieri*, in *Atti Commemorazione di Arrigo Serpieri*, Vallecchi, Firenze.
- MARINELLI A. (1995): *Introduzione*, in Marinelli A., Nanni P. (a cura di), *Atti del Convegno Arrigo Serpieri e la sua costruzione teorica fra economia politica e realtà settoriale*, Officine Grafiche Stinati, Pontassieve.
- MARINELLI A. (2011): *La trasformazione delle strutture e le politiche agrarie*, in *Convegno nazionale CIA L'agricoltura nei 150 anni dell'Unità d'Italia*, Roma, 15 dicembre 2011.
- MEDICI G. (1946): *Stato e problemi degli studi di economia agraria in Italia*, in «Rivista di Economia agraria», I, 2.
- MEDICI G. (1967): *Realtà e prospettive della bonifica e della trasformazione della proprietà fondiaria in Italia*, in «Rivista di Storia dell'Agricoltura», a. VII, n. 1, marzo 1967.
- PERDISA L. (1982): *I grandi Tecnici dell'agricoltura italiana: Arrigo Serpieri*, in «Terra Pugliese».
- SERPIERI A. (1901): *Sui metodi di determinazione del profitto nelle imprese rurali*, Litografia Agraria, Milano.
- SERPIERI A. (1938): *Intervento*, in *Atti Le sistemazioni idraulico agrarie*, Accademia dei Georgofili, VI, IV.
- SERPIERI A. (1947): *Intervento*, in *Atti Congresso nazionale della montagna e del bosco*, Accademia dei Georgofili, Tipografia Giuntina.
- SERPIERI A. (1950): *Istituzioni di economia agraria*, Edizioni Agricole, Bologna.

SILVIO MENGHINI<sup>1</sup>

## Dai conti colturali alla “bonifica integrale”: aspetti economici e sociali nelle opere di Arrigo Serpieri

<sup>1</sup> Università degli Studi di Firenze

### INTRODUZIONE

La figura di Arrigo Serpieri, come ampiamente documentato dai molteplici eventi che in questi anni più volte lo hanno celebrato, è alquanto articolata, complessa e attuale. Con il presente contributo ci limiteremo a esaminare l'opera dello studioso soffermandoci sull'attenzione che egli rivolse alla qualità del capitale umano che partecipa ai processi produttivi agricoli e anima i territori rurali. Tale approfondimento verrà effettuato ripercorrendo le tappe più significative attraverso le quali si sviluppò il pensiero di Arrigo Serpieri economista agrario, partendo dagli anni della sua formazione accademica, sino a quelli della sua piena maturità scientifica e politica: due periodi che distingueremo puntualmente nel presente contributo al fine di evidenziare come nella prima fase, di crescita e formazione, Serpieri si concentrò sulla figura dell'imprenditore e dell'azienda agraria, dedicandosi nella successiva fase di piena maturazione a una visione dello sviluppo dell'agricoltura su scala territoriale, legando le sorti dello specifico settore produttivo al generale sviluppo socioeconomico locale. In particolare, sarà attraverso la lettura dei vari contributi in materia di bonifica integrale che Serpieri realizzò in tale periodo di piena maturazione che sarà possibile porre in evidenza come egli ritenesse che lo sviluppo e il radicamento territoriale delle attività agricole e forestali non potesse fare a meno di un certo genere di capitale umano, ossia di una popolazione dinamica e di una imprenditorialità rurale competente, organicamente inquadrata negli scenari tecnici, economici e politici locali, considerando tali componenti «intimamente connesse al rispetto del territorio e alle varie realtà sociali che su di esso vivono e si sviluppano» (Palumbo, 1993).

Seppure formatosi nel rigore di una scuola economico-agraria che nel tardo Ottocento legava le problematiche di sviluppo dell'agricoltura eminentemente a questioni di carattere tecnico, Serpieri nell'inquadrare tanto la figura dell'imprenditore che nell'affrontare le generali questioni dello sviluppo tecnico ed economico del settore partì dalla convinzione che «l'*homo economicus* era – non meno che lo *homo* degli antropologi – una mera astrazione: e che, tra la razionalità delle leggi proclamate dalla scienza e il comportamento effettivo dei singoli operatori, si ergeva un complesso sistema di condizionamenti dettati dalla realtà in cui essi erano chiamati ad agire» (Barberis, 1995). In ragione di tale particolare sensibilità, Serpieri rivolse massima attenzione a tali condizionamenti, riconducendoli in particolare alle problematiche relative alla marginalità sociale in cui gli addetti al settore si trovavano a operare, avendo questi nel luogo lavorativo non solo uno spazio nel quale svolgono la propria professione ma anche lo spazio nel quale realizzano l'intera loro esistenza (Marinelli, 2002). Nelle opere di Serpieri tale marginalità sociale emerse come una delle principali criticità avverse ai processi di colonizzazione e di presidio capillare e durevole dei luoghi bonificati.

Con la concettualizzazione dei principi della bonifica integrale e la relativa articolazione normativa Serpieri formalizzò la sua visione d'insieme dello sviluppo delle attività agricole e forestali, sottolineando la necessità di andare oltre i confini tecnici aziendali, arrivando a inquadrare le sorti della singola unità produttiva in una dimensione territoriale, demografica e sociale (Dini, 2010a). Tale approccio, in origine associato da Serpieri alla visione integrale che doveva accompagnare le grandi opere di bonifica degli anni Venti e Trenta, è divenuto nel tempo uno dei capisaldi più importanti per tutte le politiche di sviluppo agricolo prima e rurale poi, sia nazionali che comunitarie succedutesi nel tempo.

Il ripercorrere le tappe lungo le quali si è articolata la lunga vita di Serpieri, nel ricostruire la cronaca di una precisa epoca storica (Marinelli e Nanni, 1995), ci consentirà di comprendere come nacquero dei principi che ancora oggi sono di estrema attualità. Ispirato dal positivismo e dal clima di grande fiducia nel progresso tecnico che dominava l'Europa di fine Ottocento, Serpieri attinse alle conoscenze economiche di derivazione industriale e agronomiche dell'epoca e, attraverso una loro revisione discorsiva, di tipo epistemologico, le ricompose con una grande opera di sintesi in un unico corpus economico-agrario che, superando le soglie della scientificità e della formalizzazione (Foucault, 1999), divenne disciplina scientifica autonoma ancora oggi alla base fondante dei nostri studi economici, estimativi, agrari e forestali. La ricostruzione cronologica dei fatti ci permetterà di distinguere il pensiero dello studioso dalle ideologie dell'epoca, evidenziando oggettivamente come le idee

dello studioso precedettero l'uso strumentale che il regime fece delle sue opere, fintanto che non si giunse a posizioni inconciliabili.

#### GLI ANNI DELLA “FORMAZIONE”

Rigorosamente fedele agli insegnamenti dei suoi diretti maestri, Serpieri ebbe una formazione classica, ispirata a una visione dell'*economia rurale* quale espressione del «complesso delle regole acconce ad ordinare e dirigere una azienda rurale al fine di cavare dalla terra il maggior utile netto mediante l'allevamento dei vegetali e degli animali» (Cuppari, 1869). Tale visione ottocentesca di una economia rurale di fatto incentrata su dei principi tecnico-agronomici era diretta espressione della ancor più remota visione settecentesca di Arthur Young che vedeva nell'economia rurale il mezzo attraverso il quale intensificare la produzione dei campi, innovando un'agricoltura che di fatto era rimasta immutata sin dall'epoca romana (Bandini, 1957). Le straordinarie innovazioni, che da inizio Ottocento si ebbero nel campo della meccanizzazione, della chimica e della genetica, contribuirono a orientare gli studi economici rivolti alla elevazione dell'efficienza del settore circoscrivendoli all'analisi degli effetti derivanti dallo sviluppo del diverso orizzonte tecnologico che tali innovazioni sollecitavano.

Nella visione di allora, con il termine “rurale” si intendeva univocamente indicare lo spazio fisico in cui l'agricoltura si svolgeva, non volendo in alcun modo così richiamare l'insieme ben più complesso degli elementi materiali e immateriali che oggi con lo stesso termine si intende indicare.

Nei suoi primi studi Serpieri si mosse proprio entro i confini di una economia rurale come definita da Cuppari e prevalentemente circoscritta alla dimensione della azienda, proponendo comunque sin da quel momento una visione particolarmente innovativa, concentrandosi sullo studio de «l'arte dell'imprenditore agrario» inteso come «colui che raccoglie e coordina gli elementi della produzione» e che «continuamente ricerca quella combinazione di detti elementi la quale assicuri il massimo tornaconto» (Serpieri, 1901). Seppure ancora in una fase formativa, Serpieri realizzò con questi primi studi finalizzati alla stesura della propria tesi un'importante opera di sintesi, sistematizzazione e sviluppo dell'intera disciplina dell'economia rurale dell'epoca. Sottolineando come l'economia rurale dovesse intendersi come ramo ben delineato dell'“economia industriale”, Serpieri indicò come essa doveva distinguersi nettamente anche dall'economia politica dedicata, invece, allo studio delle «azioni dell'uomo dirette al conseguimento della ricchezza sotto l'aspetto sociale, cioè sotto l'aspetto dell'interesse generale della società» (Serpieri,

1901): in altri termini, nell'economia rurale, secondo una visione privatistica, l'attenzione doveva essere rivolta alla massimizzazione del profitto d'impresa, laddove con l'economia politica le stesse questioni dovevano essere inquadrare nelle ottiche dell'interesse pubblico, puntando alla massimizzazione del cosiddetto "tornaconto sociale".

Già nell'ambito di questa prima opera pubblicata nel 1901 è possibile cogliere le importanti novità che il giovane studioso proponeva: superando la visione dottrinale dei propri maestri, in particolare del Niccoli, Serpieri arrivava a distinguere nettamente la figura dell'imprenditore da quella del proprietario e del capitalista, indicando puntualmente come l'imprenditorialità, seppure nella sua consistenza immateriale, fosse uno dei fattori della produzione, al pari dei capitali – fondiario e agrario – e del lavoro (Di Sandro, 1995). E nel dare peso alla figura dell'imprenditore Serpieri arrivò a evidenziare come le scelte produttive assunte da tale soggetto dipendessero solo in parte da un processo decisionale volontario, ispirato a soli principi economici e vincoli tecnici, venendo in modo consistente influenzate da fattori extra economici di carattere sociale-anagrafico (l'essere uomo o donna, giovane o anziano, istruito o meno, ecc.) e psicologici (Barberis, 1995).

Nell'intento di ribadire la necessità di affrancare gli studi economici agrari dall'economia industriale, Serpieri sottolineava come il ruolo dell'imprenditore fosse quello di coordinare i fattori della produzione agricola per conseguire il massimo profitto

coordinamento ben altrimenti difficile che nelle industrie manifatturiere, perché in queste i coefficienti della produzione sono in generale pochi e, per dir così, facilmente maneggevoli, mentre dessi son molti e spesso indocili nell'azienda agraria, sicché riesce molto più difficile trovare la combinazione del massimo tornaconto (Serpieri, 1901).

Questa complessità del ruolo di coordinamento dell'imprenditore agricolo viene da Serpieri oltremodo enfatizzata quando, sempre nel suo primo lavoro del 1901, indica come l'imprenditore debba sì guardare all'efficienza che ogni processo aziendale vanta nei termini del proprio conto culturale, senza però perdere di vista la complementarietà di ciascuno di tali processi nel complessivo ordinamento fondiario e produttivo aziendale nel quale esso si inserisce. Nel maturare tale visione organica dell'azienda agraria e del ruolo imprenditoriale Serpieri portò a termine un percorso che già aveva intrapreso il suo maestro Niccoli ribadendo peraltro, come egli stesso in più occasioni sottolineò, un'idea già puntualmente formalizzata da Cuppari (Giorgi, 1962).

Serpieri, nel porre in evidenza in una chiave prettamente accademica l'identità e l'importanza della figura imprenditoriale, arrivò a indicare con estre-



ma chiarezza come uno dei mali di cui maggiormente soffriva l'agricoltura dell'epoca fosse quello di essere gravemente deficitaria non solo in termini di capitali finanziari ma anche umani, mancando di

un'attiva classe di imprenditori agricoli tecnicamente e personalmente capaci di trasformare l'agricoltura nel senso voluto. Generalmente parlando mancava anche una vasta classe di contadini capace di assumere essa l'impresa: troppe plebi si avevano e troppi pochi coltivatori esperti (Bandini, 1957).

La distinzione netta della persona economica dell'imprenditore da quella del proprietario terriero, deve ritenersi una delle basi fondanti dell'intera opera di Arrigo Serpieri, tanto in campo economico-agrario che estimativo e politico: è, infatti, attraverso questa puntuale distinzione che il giovane Serpieri giunse a formulare i bilanci economici agrari e quelli estimativi secondo una impostazione ancora oggi in uso, postulando i principi dell'ordinarietà dell'impresa e della normalità del fondo. E fu sempre sulla base di tale distinzione della persona economica del proprietario da quella dell'imprenditore che egli avviò la riflessione sui limiti che legittimante potevano, ma in taluni casi anche dovevano, essere posti alla proprietà fondiaria laddove essa non avesse espresso capacità e/o volontà di attuare ordinamenti, tanto fondiari che agrari, efficienti.

L'idea del giovane Serpieri di un'agricoltura da incentrare su di una impresa dinamica e non su distratte proprietà fu oltremodo sollecitata dal progresso tecnologico dell'epoca al quale si opponeva con passiva indifferenza il forte conservatorismo dei proprietari terrieri dell'epoca, soddisfatti dai minimi obiettivi di rendita che divenivano comunque più che soddisfacenti in ragione dell'ampiezza dei loro possedimenti.

Anche se in questo periodo formativo gli interessi di Serpieri si svilupparono prevalentemente nell'ambito della dimensione aziendale e sulla figura dell'imprenditore non mancarono dei primi importanti approfondimenti di più ampio inquadramento sociale e politico. Significativo a tale proposito fu il lavoro che Serpieri realizzò nel 1910 sui contratti agrari nell'Alto Milanese. Nell'evidenziare la pressoché assoluta assenza dal dibattito politico delle classi rurali, egli sottolineò la necessità di rimediare a tale vuoto, nella convinzione che lo sviluppo rurale avesse bisogno di una «azione viva degli interessati, negli inevitabili attriti delle classi che, attraverso i contrasti, giungono a nuovi equilibri» (Serpieri, 1910). Ed è sempre in questo stesso lavoro che Serpieri indicò l'importanza delle istituzioni pubbliche a sostegno delle iniziative private delle categorie contadine: «tutto quanto contribuisce, da parte dello Stato, di altri enti pubblici, di privati, al forte e sano sviluppo della cooperazione

fra i contadini, sarà singolarmente efficace ad accelerare le migliori soluzioni del problema agrario nell'alto milanese». In tale lavoro Serpieri, mostrando un'attenzione per gli aspetti giuridico-istituzionali rara negli studi economici dell'epoca (Ornaghi, 1995), inizia a focalizzare le problematiche di sviluppo economico e di emancipazione sociale dei rurali, maturando alcuni principi che ispireranno la sua piena maturazione scientifica e politica.

Con questi studi e lavori iniziali Serpieri, nel contribuire in modo determinante agli inizi del XX secolo a definire i confini precisi dell'economia agraria rispetto agli studi economici generali dell'epoca, portò avanti in Italia un processo che in modo analogo stava interessando molti altri Paesi europei. Tuttavia, sin da questo periodo formativo iniziale, l'opera del Serpieri si distinse da ciò che accadeva oltralpe, in quanto egli avanzò l'esigenza di affrancare gli studi economici agrari tanto dall'economia generale che dall'agronomia, senza però perdere comunque nulla dei principi fondanti di tali discipline, soprattutto di quelle agronomiche, una necessità che se per Serpieri fu allora ovvia pare sempre meno sentita in epoche più recenti.

#### IL PERIODO DELLA "MATURAZIONE" DELL'ECONOMISTA E DEL POLITICO AGRARIO

##### *L'"autonomia" degli studi economici agrari*

È solo dopo il periodo di formazione iniziale che, completati i propri studi universitari, Serpieri iniziò a maturare una visione più ampia dell'economia rurale. Senza mai rinnegare le basi fondanti della scuola ottocentesca sulla quale si era formato, egli propose una nuova visione dottrinale dell'economia agraria più ampia e autonoma che era «da intendersi come ramo specialistico della scienza economica, quindi studio delle scelte ottimali sia dei singoli operatori (economia dell'azienda agraria), sia dei decisori della politica economica agraria» (Di Sandro, 2015). Serpieri, portando a termine un processo iniziato dai suoi stessi diretti maestri, interrompe così definitivamente la consuetudine di vedere le questioni economiche pertinenti al comparto agrario come una appendice conclusiva degli studi tecnici agronomici e delle coltivazioni «sebbene uomini come Carlo Cattaneo, Stefano Jacini, Ghino Valenti avessero pubblicato magnifiche monografie di carattere economico agrario» (Giuliani, 1961). Così Medici si esprimeva in merito a tale aspetto:

Sino alla fine del secolo scorso l'economia agraria, anziché consistere di un complesso organico di dottrine e di dati empirici razionalmente elaborati, rappresentava soltanto un capitolo di sintesi del trattato sulle coltivazioni. Infatti, nei testi classici di agronomia e

di agricoltura si trova sempre un capitolo finale, che a volte assume dimensioni di libro, nel quale si cerca di raccogliere le fila della discussione tecnica, per esprimere un giudizio di sintesi su quelli che sono i fini economici per conseguire i quali si esercita l'agricoltura (Medici, 1946).

Tuttavia, se per un verso con la sua opera Serpieri propose una visione autonoma e non residuale degli studi economici-agrari, dall'altra parte egli ribadì con essa stessa come lo studioso che intendeva operare in tale ambito non poteva comunque essere estraneo a specifiche conoscenze tecniche che condizionano e vincolano qualunque scelta dettata dalla ricerca di una convenienza economica. E sempre Medici a tale proposito, commentando nel 1946 taluni scritti dell'epoca, esprime un parere quantomai attuale sostenendo che

i grandi trattati di economia politica non ignorano mai l'agricoltura e i suoi problemi, ma questi trattano in modi e forme estranee al pensiero degli economisti rurali. La mancanza di precise nozioni di tecnica agraria e la scarsa conoscenza della realtà agricola spiegano le gravi lacune e anche l'astrattismo di quelle prolisse trattazioni (Medici, 1946).

Tale percorso di maturazione scientifica di Serpieri studioso trovò un importante momento di sintesi nel 1928 con la pubblicazione della *Guida a ricerche di economia agraria* (Serpieri, 1928). Strutturata in modo estremamente schematico la Guida, grazie all'“esattezza geometrica del Maestro” (Pagani, 1968) delinea in modo estremamente chiaro l'insieme complesso degli elementi dai quali dipende lo sviluppo di una azienda agricola, sia relativamente a fattori fisici e organizzativi interni, sia a livello territoriale, per tutte quelle che sono le caratteristiche (classificate da Serpieri in tre punti: ambiente fisico, popolazione e carattere economico generale) che lo contraddistinguono. In questo lavoro prende origine e chiara fisionomia l'economia agraria moderna (Di Sandro, 2015).

### *Il politico agrario e la “società rurale”*

Come già in parte indicato in precedenza, Serpieri nel delimitare i confini dottrinali dell'economia agraria ribadì la centralità dell'impresa agraria ma, al tempo stesso, sottolineò la necessità di inquadrare le questioni relative allo sviluppo agricolo andando oltre i confini aziendali e settoriali, promuovendo una visione di tipo territoriale e sociale, legando le funzioni e le sorti del primario a tutte le altre componenti produttive, demografiche e istituzionali che concorrono allo sviluppo socioeconomico locale.

È così che il Serpieri studioso arrivò a confrontarsi sempre più spesso con i politici dell'epoca, iniziando a frequentare gli ambienti socialisti e popolari, trovando nelle correnti ispirate rispettivamente a Filippo Turati e a Luigi Sturzo i più attenti interlocutori in merito alle questioni relative allo sviluppo del mondo agricolo. Ed è proprio nell'ambito di tale dialogo che, in occasione di un convegno tenutosi nel 1922 su *I problemi economico-sociali della bonifica agraria* (AA.VV., 1922), proprio insieme a Luigi Sturzo, Serpieri espresse chiaramente tutta la sua attenzione nei confronti delle condizioni di vita in agricoltura fissando taluni principi che ricorreranno nelle varie opere e norme che verranno sviluppate successivamente soprattutto in materia di bonifica integrale.

Questa maturazione della visione politica agraria di Serpieri va letta considerando con particolare attenzione le condizioni economiche e sociali che a quell'epoca affliggevano l'agricoltura.

Il settore primario nei primi anni del ventesimo secolo era ancora ben poco distante da quella che Jacini ebbe a definire come una «Italia agricola dissanguata dalle esigenze dell'Italia politica» (Jacini, 1885). Seppure fosse stato fatto molto, le «garanzie sociali» riconosciute alle maestranze agricole risultavano ancora gravemente subordinate agli interessi di una proprietà spesso adagiata in logiche di conduzione limitate alla garanzia di una rendita. L'agricoltura dell'epoca proponeva condizioni di vita e di lavoro durissime, variabili a seconda del rapporto che i lavoratori della terra avevano con la proprietà dei fondi. Minori potevano essere i disagi per coloro che esercitavano l'attività agricola sul fondo proprio, mentre decisamente più difficili erano le condizioni di vita dei contadini, con situazioni relativamente migliori per quelli che operavano in poderi e fattorie, intermedie per i salariati fissi e di estremo disagio per i braccianti: per tali categorie le condizioni di benessere erano esclusivamente legate alle caratteristiche dei fondi agricoli, nella sola ottica produttiva e in condizioni di minor disagio quanto maggiori erano i rapporti continuativi che con essi si stabilivano (Jacini, 1885; Serpieri, 1938).

Questa agricoltura caratterizzata da una prevalente proprietà terriera non contadina, si sviluppava secondo un preciso gradiente geografico: al Nord si avevano dalle grandi alle piccole proprietà con frequenti contratti d'affitto; al Centro erano frequenti le grandi proprietà spesso suddivise in complessi aziendali a conduzione di tipo mezzadrile; al Sud, invece, insistevano in modo rilevante grandi proprietà di origine nobiliare fortemente ancorate a logiche latifondistiche.

Anche se le condizioni di malessere maggiore risiedevano nella categoria del bracciantato appoggiata dalle correnti politiche socialiste emergenti, il primo sciopero ufficiale degli agricoltori nel '900 si ebbe comunque per iniziativa

della classe mezzadrile: nel 1902, nelle terre senesi di Chianciano, l'agitazione sfociò in una manifestazione che, promossa da uno sparuto gruppo di mezzadri riunitisi in una lega contadina, fu poca cosa sul piano pratico. Tuttavia, politicamente tale manifestazione suscitò un forte clamore, facendo emergere la questione ai più alti livelli istituzionali sino al 1907, quando in un discorso di Guicciardini tenutosi all'Accademia dei Georgofili, fu ammessa la necessità di considerare con serietà il moto dei coloni considerandolo «né artificioso né sporadico» (Guicciardini, 1907).

Se nel Nord e nel Centro Italia le condizioni di vita delle popolazioni agricole sfociarono in tentativi di emancipazione, al Sud esse continuarono a peggiorare per effetto delle maggiori imposizioni fiscali promosse dal neocostituito governo centrale, senza che esse fossero in alcun modo accompagnate da un qualunque genere di impegno migliorativo, soprattutto in termini infrastrutturali. Si accentuarono così i fenomeni di massiccia emigrazione che dapprima interessarono le aree settentrionali, in particolare il Veneto, per poi estendersi a tutto il meridione.

È in tale scenario di miseria e di diffuso malcontento che trovarono spazio gli ideali socialisti, così come altrettanto in modo intenso maturò un nuovo pensiero di area cattolica che, seppure ispirato a precisi valori di fondo, si pose in una posizione ben distante da certe forme di totale conservatorismo. Giolitti da una parte e don Sturzo dall'altra si fecero portavoce dei sentimenti che si svilupparono in questa epoca, facendo emergere la questione delle garanzie sociali nelle prospettive di sviluppo futuro del settore primario, scalzando una visione che sino ad allora associava il progresso rurale alle sole problematiche tecnologiche. Serpieri abbracciò in pieno tali rivendicazioni politiche di carattere sociale indicando come la crescita efficiente del settore primario, sotto la spinta delle straordinarie innovazioni e opere di bonifica dell'epoca, non poteva fare a meno di imprenditorialità e maestranze capaci e ben motivate. Nasce così in Serpieri l'attenzione per il tema della società rurale:

Il tema della società rurale, in tutte le sue articolazioni, come un comune denominatore costituito dai modi di concepire e partecipare valori e modalità dell'esistenza, come singoli e collettività, è alla attenzione di Serpieri in tutta la sua opera, di studioso e di operatore politico: un sistema di vita sobrio, un radicamento essenziale nella condizione agricola, l'adesione e la partecipazione ai ritmi e alla essenza della natura, una popolazione che costituisce il luogo, fondamento e continuità dei valori tradizionali di un Paese (Dini, 2010a).

In questo periodo di maturazione Arrigo Serpieri, come peraltro ampiamente attestato dagli innumerevoli incarichi pubblici che ricoprì in quegli anni, arrivò a legare in modo sempre più intenso le questioni inerenti l'econo-

mia agraria con quelle della politica agraria, trovando attraverso i molteplici ruoli al tempo stesso ricoperti in qualità di studioso e di uomo delle istituzioni, il connubio ideale affinché il pensiero teorico dello studioso trovasse concreti e immediati sviluppi attraverso precisi provvedimenti normativi. Oggi parleremmo di Serpieri come di un tecnico “prestato” per lunghi anni alla politica, e osservando sotto questa prospettiva la sua opera è ben evidente come, nonostante i lunghi anni di militanza parlamentare, egli rimase sempre fedele ai propri convincimenti, anche nel momento in cui essi, in particolare con quanto formulato con la bonifica integrale, lo portarono ad assumere posizioni estremamente scomode:

è in questa occasione che le sue posizioni, che saranno poi definite eversive dal regime, risultano espresse in termini inequivocabili, soprattutto a proposito di un principio chiaramente dichiarato: il diritto alla proprietà della terra bonificata per coloro che la sapranno gestire in termini di efficienza per la collettività (Dini, 2010b).

#### LE QUESTIONI DEI “RURALI” NEI PRINCIPI DELLA BONIFICA INTEGRALE DI ARRIGO SERPIERI

Nel 1933 con il R.D. n. 215, a firma del proprio ministro Acerbo, Serpieri giunse alla formulazione delle “Nuove norme per la bonifica integrale” nelle quali confluirono tutti i principi dello studioso e l’esperienza del politico. Fu sulla base dei convincimenti di studioso e in ragione delle precedenti esperienze di governo che Serpieri, lavorando al concetto di bonifica integrale, arrivò a definire alcuni punti che con il tempo divennero metodo fondante per gli stessi principi della pianificazione territoriale e dello sviluppo rurale contemporanei, avendo una visione organica di tutti gli attori (Stato, Consorzi, Privati) – quelli che oggi chiameremmo stakeholders – che debbono sinergicamente interagire in un medesimo ambito territoriale (il comprensorio di bonifica), nel reciproco rispetto degli interessi di cui ciascuno di essi è portatore, ma comunque nell’ambito di un medesimo disegno di sviluppo (il piano di bonifica).

Con la norma del ’33, nota comunemente anche come “Legge Serpieri”, ricomponendo una complessa serie di contenuti concettuali e normativi formulati negli anni precedenti, Serpieri propose uno strumento normativo organico in cui emergeva la visione del territorio rurale non solo come «mezzo di produzione agricola», ma come «sede della vita umana, per tutti i suoi fini, agricoli e non agricoli, materiali o spirituali» (Serpieri, 1947). Accettata questa visione, la stessa conquista delle terre bonificate e rese idonee all’uso agricolo assunse il significato di un «processo di trasformazione della terra nuda con-

dotto particolarmente nei riguardi dell'adattamento di essa a sede della vita sociale» (Serpieri, 1938).

Per cogliere appieno i contenuti innovativi che Serpieri propose con il R.D. 13 febbraio 1933, n. 215 è comunque necessario partire dalle disposizioni normative che negli anni '20 lo precedettero considerando, in particolare, il preciso significato che Serpieri attribuiva al termine "integrale", osservando come in esso confluissero tanto i convincimenti dello studioso quanto le esigenze pragmatiche del politico di fronte ai fatti dell'epoca: il tutto prestando particolare attenzione alle date in cui i fatti ebbero luogo, potendo così valutare sino a che punto Serpieri fu interprete di direttive di regime o, all'opposto, quanto fu invece il regime a valorizzare strumentalmente il pensiero dello studioso fino a quando questo "fece comodo", neutralizzandolo nel momento in cui esso emerse nel suo disegno autonomo.

Già in occasione di una conferenza tenutasi nel 1929, Serpieri volle chiarire puntualmente cosa secondo lui si dovesse intendere per bonifica integrale, mettendo in guardia da talune interpretazioni sin troppo astratte dell'epoca:

Bonifica integrale è espressione di contenuto generico. Bisognerà guardarsi dal generalizzarla troppo: a forza di volerla comprendere tutto, si corre pericolo di svuotarla di ogni concreto contenuto. Ricordiamo l'origine di quella espressione. Si era notato, e giustamente deplorato, soprattutto nel campo della bonifica idraulica, che eseguito il prosciugamento dei terreni paludosi non sempre vi si attuava quella coltura intensiva, che era in sostanza anche nei riguardi igienici, il fine principale del prosciugamento: un edificio che rimaneva dunque a mezzo. Si disse allora: non basta la bonifica idraulica; occorre la bonifica integrale (Serpieri, 1930).

Con tale affermazione Serpieri, seppure non citando direttamente gli attori coinvolti, volle sottolineare come i citati interventi di prosciugamento chiamassero all'opera lo Stato laddove i privati avrebbero dovuto, attraverso opportuni miglioramenti fondiari, intensificare la produzione.

Queste affermazioni vennero formulate da Serpieri un anno dopo avere vissuto da protagonista il varo della legge n. 3134 del 24 dicembre 1928 relativa ai "Provvedimenti per la bonifica integrale" e nota come "Legge Mussolini". In tale legge confluirono i contenuti del "Testo unico delle leggi sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi" (R.D. 30 dicembre 1923, n. 3256) e i "Provvedimenti per le trasformazioni fondiarie di pubblico interesse" (R.D.L. n. 753 del 18 maggio 1924). Quest'ultimo provvedimento, con il quale si estendevano le opere di bonifica a qualunque territorio che, anche per motivi diversi dal ristagno idrico, si fosse trovato in condizioni di arretratezza limitanti la produzione e la vita rurale locale, fu sviluppato dallo stesso

Serpieri che in quell'epoca operava come sottosegretario per l'Agricoltura nel Ministero dell'Economia Nazionale.

La legge varata nel '28 fu accompagnata da un imponente impegno finanziario che, proiettato nell'arco di quattordici anni, prevedeva ambiziose opere, tanto in ambiti palustri che montani.

Serpieri, nel sottolineare il significato di bonifica integrale nei termini sopra citati, volle ribadire che il termine "integrale", seppure potesse essere accostato anche ad una ampia attuazione territoriale, dalle aree palustri ai versanti montani, doveva comunque innanzi tutto rimanere associato all'idea che l'intervento di bonifica fosse il frutto congiunto di opere pubbliche e di una capillare iniziativa privata: la preoccupazione di Serpieri era quella di fare in modo che la legge del '28 non si arenasse così come già era accaduto con le precedenti esperienze normative del '23 e del '24, in ragione delle quali molto fu fatto a livello pubblico ma poco da parte dei privati. Serpieri nel ribadire l'importanza dell'intervento privato si esprime sicuramente in ragione di chiare esigenze tecniche, ma anche in considerazione delle circostanze politiche ed economiche dell'epoca. A livello tecnico era chiaro che le grandi opere pubbliche di regimazione idraulica dovessero trovare compimento nei capillari interventi di miglioramento fondiario assunti in seno a ciascuna proprietà. Ed è sempre nei termini di tale puntuale visione tecnica che il tutto doveva avere luogo su scala territoriale, attraverso la precisa delimitazione comprensoriale dell'intervento. A livello politico economico, invece, pesò sicuramente la grande crisi economica del '29, che impose la necessità di rivedere in modo importante tutta la spesa pubblica e, in particolare, quella prevista dalla norma del '28: ciò determinò un acceso confronto tra i ministri dell'Economia e dell'Agricoltura di allora (Cerri, 1979), con Serpieri impegnato in prima persona a salvaguardare l'impianto normativo del '28, spingendo affinché la minor copertura finanziaria pubblica fosse compensata da un più puntuale impegno dei privati.

Ma in Serpieri il concetto di bonifica integrale, oltre a legarsi a queste precise motivazioni tecniche-agronomiche e alle pragmatiche esigenze di bilancio ora indicate, aveva anche un preciso e altrettanto importante significato sociale:

il frutto monetario non è che una parte del rendimento di una bonifica integrale; la quale ha, come ben sapete, più larghi fini di civiltà. Dove sono talora forme primitive, quasi barbariche, di convivenza sociale, essa può porre le condizioni fondamentali di una vita civile (Serpieri, 1930).

Pensare alle opere di bonifica associandole a una loro utilità sociale non è una novità assoluta, solo che nella visione di Serpieri tale funzione assunse un significato ben diverso da quello che aveva avuto sino ad allora. Dalla



"Legge Baccarini", la n. 269 del 25 giugno 1882, sino agli inizi degli anni '20 l'utilità sociale delle opere di bonifica era principalmente associata ai benefici attesi in termini igienici, di salute pubblica, attraverso il contenimento della piaga della malaria. Con Serpieri la visione di utilità sociale dell'intervento di bonifica andò ben oltre questo inquadramento, divenendo non più semplice mezzo per la rimozione di una specifica emergenza sanitaria, ma lo strumento per garantire un certo benessere e una emancipazione sociale delle popolazioni rurali, creando le condizioni ideali per un più durevole presidio insediativo e produttivo dei luoghi bonificati.

Questa attenzione dell'epoca per le questioni sociali legate alle opere di bonifica e di generale sviluppo dell'agricoltura va letta alla luce delle durissime condizioni di vita delle popolazioni contadine di inizio del '900 e delle posizioni politiche e sindacali accennate in precedenza. Sin dall'inizio della sua storia unitaria l'Italia presentava un'agricoltura "stagnante", che Jacini nella sua nota inchiesta dipinse in tutta la sua tutt'altro che felice situazione economica e sociale: il latifondo, la malaria, il brigantaggio, ecc. tracciavano uno scenario carico di miseria e malattie dal quale si salvavano solo talune aree, e non per opera dell'uomo. Sin dai primi anni del neocostituito Stato la malaria emerse come la piaga di massima emergenza sanitaria e sociale, con la conduzione latifondistica indicata come principale causa limitante lo sviluppo di una agricoltura che avrebbe potuto contenere il fenomeno, attribuendo a essa un ruolo che oggi non esiteremmo a definire multifunzionale: una agricoltura che con gli importanti interventi di bonifica veniva chiamata a operare secondo una dualità di obiettivi, mercantilistici ed extra mercantilistici, garantendo sia maggiori valori dei fondi e rendimenti dei capitali investiti, sia una maggiore consistenza e presenza politica e sociale delle popolazioni rurali (Gregori, 1995).

In quell'epoca anche i più schierati liberisti, Jacini e Ghino Valenti per primi, avevano una visione secondo la quale il solo mercato non sarebbe bastato a risolvere i problemi di tali aree, reputando indispensabile anche una importante presenza dello Stato. In particolare, Valenti ebbe più volte posizioni di carattere critico nei confronti della classe politica di allora, denunciando come lo Stato italiano non avesse mai avuto nei suoi primi cinquant'anni di vita (dal 1861 al 1911) «un programma agrario» (Valenti, 1911).

Tra il 1929 e il 1933, Serpieri, nel ruolo di sottosegretario all'agricoltura, riuscì in modo efficace a realizzare gran parte delle opere pubbliche che erano state pianificate nei vari comprensori di bonifica, ma gli interventi a carico dei proprietari privati stentavano comunque ancora a decollare. Pertanto, facendo leva sui temi corporativistici e autarchici particolarmente cari al regime, Serpieri iniziò a evidenziare con sempre maggiore enfasi come la questione della produttività delle terre bonificate fosse una questione di massima importanza

per il Paese, arrivando per tale motivo a legittimare oltremodo il principio secondo il quale il venire meno da parte dei privati a tale obiettivo potesse giustificare il ricorso estremo all'istituto dell'esproprio. Laddove le norme ordinarie limitanti l'uso privatistico del bene a tutela degli interessi pubblici potevano essere sufficienti a garantire una efficace gestione di un territorio già strutturato, con le norme di bonifica, dovendo intervenire in dei contesti da plasmare partendo spesso dal nulla, si rendeva necessario un impianto normativo che rivolgendosi ai privati non doveva fondarsi tanto su dei divieti quanto su delle precise e inderogabili prescrizioni (Menghini, 2000) alle quali dovevano corrispondere altrettanto precise sanzioni:

Naturalmente, poiché esistono degli obblighi esistono anche delle sanzioni. E quali sono queste sanzioni? La legge del 1933 ne prende due: in primo luogo, esecuzione da parte del Consorzio delle opere obbligatorie, per conto dei proprietari. Ma è evidente che questa situazione implica che il proprietario metta a disposizione del Consorzio i mezzi finanziari necessari. Altrimenti espropriazione (Serpieri, 1934).

Con la legge del '33, così come poi in più circostanze successivamente sottolineato da Serpieri, si giunse a proporre una visione ampliata della ruralità, ricomprendendo in essa non solo la fisicità dei luoghi e delle attività del primario, ma anche i valori sociali delle comunità che producevano e, soprattutto, vivevano in tali ambiti: il tutto nella visione del ruolo dell'agricoltura nel disegno di sviluppo complessivo del Paese, nella convinzione che il mondo rurale dovesse rappresentare un elemento di equilibrio nei confronti del rapido e prepotente sviluppo urbano e industriale dell'epoca (Gregori, 1995). È in questa ottica che le grandi opere di bonifica assumono nel disegno strategico di Serpieri il mezzo per emancipare la classe sociale dei rurali elevando la qualità del capitale umano che la costituiva, portandola così ad avere capacità di partecipare appieno alla vita sociale e politica del Paese.

L'anno successivo alla emanazione del R.D. 215, al fine di porre rimedio alle condizioni di stallo nelle opere private, Serpieri presentò un progetto di legge dal titolo "Norme per assicurare la integralità della bonifica", il n. 248 del 12/11/1934. Il progetto di legge, per assicurare la piena attuazione degli interventi di bonifica integrale arrivava a prevedere precisi strumenti di esproprio da adottare contro i proprietari inadempienti.

Il progetto di legge, approvato dalla Camera venne poi respinto al Senato. A seguito di tali fatti Serpieri, insieme al ministro dell'Agricoltura Acerbo, fu costretto alle dimissioni, prendendo atto della forza ancora prevalente di un conservatorismo rurale plurisecolare che solo apparentemente il regime fascista volle contrastare (Marinelli, 2011).

## CONCLUSIONI

Ancora oggi, l'opera scientifica di Arrigo Serpieri colpisce per complessità, raffinatezza e attualità dei suoi contenuti: in essa spiccano sicuramente grandi intuizioni personali che trovarono massima esaltazione nel grandissimo lavoro di sintesi delle conoscenze dell'epoca che egli fece, legando le questioni relative allo sviluppo dell'agricoltura e del mondo rurale, al tempo stesso a questioni di carattere tecnico, economico, sociale, politico e giuridico. Inquadrare il percorso dello studioso negli oltre sessanta anni della sua attività comporta uno sforzo non indifferente, soprattutto dovendo esaminare il tutto alla luce dei fatti che si susseguirono in una delle epoche storiche più dense e complesse del nostro Paese. Leggere l'opera dello studioso e del politico è una questione assai complessa in generale e massima laddove, con il passaggio dal fascismo alla Repubblica, si registrarono grandi continuità tecniche e nette discontinuità ideologiche, soprattutto proprio a livello di assetto della proprietà terriera (Colao, 2021) di bonifica e di governo del territorio: testimone di tutto ciò è l'impianto normativo ancora oggi in vigore e, ancor di più lo è l'art. 44 della nostra Costituzione.

Come si è cercato di porre in evidenza con questo contributo, nell'intera opera di Arrigo Serpieri particolare fu l'attenzione che egli riservò alle questioni sociali, vedendo nella bassa qualità del capitale umano e nelle forme di esclusione sociale dei fattori di grave limitazione dello sviluppo agricolo aziendale e territoriale, inficiando tanto gli obiettivi di successo economico che di generale “convivenza rurale”. Oggi, a distanza di un secolo, l'insegnamento di Serpieri è ancora di massima attualità, con ampi ambiti territoriali che colpiti da perduranti forme di esclusione sociale vanno incontro a forme di abbandono e di degrado oltremodo accentuate da eventi climatici sempre più estremi (Vergari, 2013).

Nel rileggere i lavori di Serpieri, per chi come il sottoscritto ha potuto farlo nei luoghi e sugli stessi testi sui quali si formò egli stesso, traspare ancora l'entusiasmo di un uomo che amò profondamente il suo lavoro e il mondo che a lungo studiò: un Georgofilo che, in quanto tale, «studiò e amò l'agricoltura e, con essa i suoi “rurali”» (Dini, 2010b).

## RIASSUNTO

Nella quantomai ampia e complessa opera scientifica di Arrigo Serpieri furono molti gli spunti innovativi che egli propose, arrivando a gettare le basi dell'economia e della politica agraria e dell'estimo nei termini che ancora oggi conosciamo. Tra i vari aspetti innovativi,

spicca l'importanza che Serpieri riconobbe alla qualità del capitale umano nelle dinamiche di sviluppo dell'agricoltura, ponendo tale tematica sempre al centro dei propri studi e ricerche: a partire dai suoi primi lavori incentrati sulla esaltazione della figura dell'imprenditore agricolo, sino ai contributi realizzati nel periodo di piena maturità scientifica e politica che, particolarmente riferiti ai temi della bonifica integrale, inquadravano lo sviluppo dell'agricoltura in una dimensione territoriale, nella quale era indispensabile la presenza di una popolazione e di una imprenditorialità rurale dinamica e competente.

Seppure formatosi nel rigore di una scuola economico-agraria che nel tardo Ottocento legava l'economia agraria eminentemente a questioni di carattere tecnico, Serpieri immediatamente rivolse la massima attenzione alle questioni relative alla marginalità sociale, indicando come esse potevano determinare una scarsità quantitativa e qualitativa del capitale umano, limitando qualunque forma di colonizzazione e di sviluppo durevole dei contesti rurali.

#### ABSTRACT

In Arrigo Serpieri's extensive and complex scientific work, many innovative ideas were put forward, laying the foundations of agricultural economics and policy as we still study it today. Among the various innovative aspects, the importance that Serpieri attached to the quality of human capital in the dynamics of agricultural development stands out, as he always placed this issue at the center of his studies and research: starting from his early works centered on the exaltation of the figure of the farmer, up to the contributions of his full scientific and political maturity which, referring mainly to the themes of land reclamation, framed the development of agriculture in a territorial dimension, in which the presence of a dynamic and competent rural population and entrepreneurship was imperative.

Although educated in the rigour of an agrarian economic school that in the late 19th century tied agrarian economics primarily to technical issues, Serpieri immediately turned his attention to issues of social marginality, pointing out how they could lead to a quantitative and qualitative scarcity of human capital, limiting any form of colonisation and sustainable development of rural areas.

#### BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (1922): *I problemi economico-sociali della bonifica agraria*, in Atti del Congresso Regione Veneto delle Bonifiche, 23-25 marzo 1922, San Donà di Piave, Venezia.
- BANDINI M. (1957): *Cento anni di storia agraria italiana*, Ed. Cinque Lune, Roma.
- BARBERIS C. (1988): *Produzione agricola e strati sociali*, Franco Angeli, Milano.
- BARBERIS C. (1995): *Arrigo Serpieri e la sociologia rurale*, in Atti Convegno Arrigo Serpieri e la sua costruzione teorica fra economia politica e realtà settoriale, Officine Grafiche Stianti, San Casciano.
- CERRI R. (1979): *Note sulla politica della bonifica integrale del fascismo. 1928-1934*, in «Italia contemporanea», ott.-dic.

- COLAO F. (2021): *La proprietà fondiaria dalla bonifica integrale di Arrigo Serpieri alla riforma agraria di Antonio Segni. Diritto e politica nelle riflessioni di Mario Bracci tra proprietà privata e socializzazione della terra*, in «Italian Review of legal history», 7.
- CUPPARI P. (1869): *Lezioni di agricoltura*, Fratelli Nistri, Pisa.
- DI SANDRO G. (2015): *Arrigo Serpieri: tra scienza e praticità dei risultati. Dall'economia agraria alla bonifica integrale per lo sviluppo del paese*, Franco Angeli, Milano.
- DI SANDRO G. (1995): *Fattori e redditi nella concezione serpieriiana dell'azienda agraria*, in Atti del Convegno *Arrigo Serpieri e la sua costruzione teorica fra economia politica e realtà settoriale*, Ed. Officine Grafiche Stianti, San Casciano.
- DINI M. (2010a): *Arrigo Serpieri. Memorie per il futuro*, Fondazione Spadolini, Nuova antologia, Le Monier.
- DINI M. (2010b): *Arrigo Serpieri Georgofilo*, Polistampa, Firenze.
- FOUCAULT M. (1999): *L'archeologia del sapere*, BUR Saggi, Rizzoli, Milano.
- GIORGI E. (1962): *Alcuni aspetti delle analisi economiche nella azienda agraria*, Osservatorio di Economia agraria per la Toscana, Firenze.
- GIORGI E. (1975): *La pianificazione territoriale nei territori agricoli italiani*, in «Note economiche», MPS, Siena, vol. VIII, 1-2.
- GIORGI E. (1977): *Economia delle strutture agrarie*, Centro 2P, Firenze.
- GIULIANI R. (1961): *Arrigo Serpieri*, in Atti *Commemorazione di Arrigo Serpieri*, Vallecchi, Firenze.
- GUICCIARDINI G. (1907): *Le recenti agitazioni agrarie in Toscana e i doveri della proprietà*, Nuova Antologia, Roma.
- GREGORI M. (1995): *Soggetti, interessi ed organizzazione coinvolti nella bonifica integrale: la visione serpieriiana del processo decisionale collettivo*, in Atti del Convegno *Arrigo Serpieri e la sua costruzione teorica fra economia politica e realtà settoriale*, Ed. Officine Grafiche Stianti, San Casciano.
- JACINI S. (1885): *Inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola*, Atti della Giunta, Forzani e C. Tipografi del Senato, Roma.
- MARINELLI A., NANNI P. (1995): *Arrigo Serpieri e la sua costruzione teorica fra economia politica e realtà settoriale*, in Atti del Convegno *Arrigo Serpieri e la sua costruzione teorica fra economia politica e realtà settoriale*, Ed. Officine Grafiche Stianti, San Casciano.
- MARINELLI A. (2002): *Politica agricola nazionale, comunitaria e globale*, in Nanni P, Scaramuzzi F. (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana*, vol. III, L'età contemporanea, Polistampa, Firenze.
- MARINELLI A. (2011): *La trasformazione delle strutture e le politiche agrarie*, Convegno nazionale CIA *L'agricoltura nei 150 anni dell'Unità d'Italia*, Roma, 15 dicembre 2011.
- MEDICI G. (1946): *Stato e problemi degli studi di economia agraria in Italia*, in «Rivista di Economia Agraria», anno I, n. 2.
- MENGHINI S. (2000): *Il ruolo polifunzionale dell'agricoltura nelle scelte pubbliche per il governo del territorio nelle aree rurali*, in Atti XXIX Incontro di Studio CeSET, Padova, 8 ottobre 1999 Ed. Centro Stampa 2P, Firenze.
- ORNAGHI L. (1995): *Politica e istituzioni per il mondo rurale*, in Atti del Convegno *Arrigo Serpieri e la sua costruzione teorica fra economia politica e realtà settoriale*, Ed. Officine Grafiche Stianti, San Casciano.
- PAGANI A. (1968): *Attualità della "guida" del Serpieri*, in SERPIERI A., *Guida a ricerche di economia agraria*, 3° edizione, Edagricole.
- PALUMBO M.E. (1995): *Bonifiche, politica ed economia nell'età di Arrigo Serpieri*, in Atti

- del Convegno *Arrigo Serpieri e la sua costruzione teorica fra economia politica e realtà settoriale*, Ed. Officine Grafiche Stianti, San Casciano.
- SERPIERI A. (1901): *Sui metodi del profitto delle imprese rurali*, in «Giornale L'agricoltura Moderna», Tipo-litografia-agraria, Milano.
- SERPIERI A. (1910): *Il contratto agrario e le condizioni dei contadini nell'Alto Milanese*, Ufficio Agraria della Società Umanitaria, Milano.
- SERPIERI A. (1922): *I problemi economico-sociali della bonifica agraria*, in *Atti del Congresso regionale Veneto delle Bonifiche*, San Donà di Piave.
- SERPIERI A. (1928): *Guida a ricerche di economia agraria*, Edizioni Agricole, Bologna.
- SERPIERI A. (1930): *La bonifica integrale*, «Atti Accademia dei Georgofili», serie V, vol. XXVI.
- SERPIERI A. (1935): *Per l'integralità della bonifica*, in SERPIERI A., *La legge sulla bonifica integrale nel quinto anno di applicazione*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma.
- SERPIERI A. (1938): *Lezioni di economia e politica agraria*, Barbera Editore, Firenze.
- SERPIERI A. (1947): *La bonifica nella storia e nella dottrina*, Edizioni Agricole, Bologna.
- VALENTI G. (1911): *L'Italia agricola dal 1861 al 1911*, in *Cinquanta anni di storia italiana*, Hoepli, Milano.
- VERGARI D. (2013): *Saluto*, in *Atti Giornata di studio Bonifica e Agricoltura a ottanta anni dalla Legge Serpieri*, Accademia dei Georgofili, Firenze 12 novembre 2013.

STEFANO MASINI<sup>1</sup>

## Arrigo Serpieri e l'esperienza della bonifica: dimensione giuridica e frammenti di un itinerario tra storia e futuro

<sup>1</sup> Università degli Studi di Roma Tor Vergata

### I. IDEE DI POLITICA AGRICOLA E DELIMITAZIONE DEL CAMPO DI INDAGINE

Prima ancora di soffermarsi sull'analisi degli obiettivi e degli strumenti su cui si appoggia l'opera di riforma fondiaria intrapresa da Arrigo Serpieri, sembra necessario far precedere la direzione della ricerca sui binari documentati dell'apparato di idee intorno a cui si snoda il suo programma di *politica agricola* reso compatto dalla convinzione di riconoscere «i vincoli che legano le modalità del processo economico, quale si svolge nel settore agricolo, con il soddisfacimento dei bisogni, e quindi la rispondenza di quelli ai fini dello Stato»<sup>1</sup>.

Se non si declina fino in fondo la convinzione di poter ricondurre le vicende di trasformazione del regime fondiario attraverso le opere di bonificazione al profilo istituzionale rappresentato dal ripudio del pregiudizio antistatualistico ereditato dall'800 e a vedere, in una consapevole ri-organizzazione delle relazioni sociali, l'autentica chiave di volta del corso riformatore, non si riesce a cogliere – o almeno credo – sul piano storiografico, alcun appagante e imprescindibile elemento di comprensione.

E né va dimenticato che l'individualismo illuministico e borghese, affermando l'eguaglianza formale, stabilizzava la tutela assoluta della proprietà messa al riparo da qualunque prospettiva regolamentare che potesse molestare la *solitudine sovrana* del privato<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Sono parole dell'A., *Corso di economia e politica agraria*, vol. I. *L'agricoltura nell'economia della Nazione*, Barbera, Firenze, 1940 ed., rist., in copia anastatica, dall'Istituto Nazionale di Economia Agraria, Bologna, 1993, XIV.

<sup>2</sup> Per pertinenti considerazioni si rinvia al suggestivo contributo di F. MARINELLI, *L'impressionismo giuridico. Artisti e giuristi nella Francia dell'Ottocento*, Pacini, Pisa, 2022, spec. pp. 34 e ss.

La portata dell'operazione di Serpieri segna, invece, la definizione di un'inversione di rotta per assimilare il nuovo corso lucidamente manovrato dallo Stato, scongiurando il pericolo «di schematizzare la sua autorità in un apparato formale, tutto esteriore all'essenza medesima di quei rapporti sociali ed economici»<sup>3</sup> oggetto di disciplina. Riferendosi all'indicata trasformazione, egli chiarisce, con una vitale dialettica, che: «La terra infatti non è solo mezzo di produzione agricola: essa è anche sede della vita umana, per tutti i suoi fini – agricoli o non agricoli, materiali o spirituali –. I quali non sono poi l'uno dall'altro isolabili; talché il loro conseguimento dà luogo a un problema che è per sua natura unitario»<sup>4</sup>.

Intorno a questa connessione, capace di saldare libertà dei mezzi e vincolo dei fini, trova, così, sollecitazione e affinamento la disciplina ordinata nel r.d. 13 febbraio 1933, n. 215, *Nuove norme per la bonifica integrale*<sup>5</sup>.

Insomma, sarebbe difficile concepire il progetto di Serpieri fuori dalla esatta comprensione della portata strategica del metodo corporativo<sup>6</sup> capace di superare l'immobilismo dello Stato liberale a favore di una significativa azione di governo della sottostante dinamica dei fatti e di alimentare la ricerca di una reale corrispondenza degli obiettivi con il rinnovamento degli strumenti di produzione e lavoro.

Ingrannaggio necessario sono i consorzi: qualcosa di più di semplici diramazioni del potere statale, in quanto terminali della dislocazione di competenze da esercitare collettivamente, da parte di soggetti ricadenti in ambiti territoriali delimitati, una volta depurata la proprietà da ogni complicazione derivante da una strutturazione individualistica. Nella modalità di un intervento capillarmente organizzato, si coglie la stessa proiezione futura di tali enti, in grado di slegarsi dalle vicende politiche del regime, per sopperire a oneri di adattamento ulteriori rispetto a quelli indispensabili per assicurare la gestione produttiva in base alla qualità dell'ambiente ed al funzionamento degli ecosistemi.

<sup>3</sup> In questi termini, si esprime G. BOTTAI, *Il cammino delle corporazioni*, Carlo Cya, Firenze, 1935, p. 13.

<sup>4</sup> Così A. SERPIERI, *Corso di economia e politica agraria*, vol. I. *L'agricoltura nell'economia della Nazione*, cit., p. 154.

<sup>5</sup> V. *amplius*, A. SERPIERI, *La bonifica nella storia e nella dottrina*, Edizioni Agricole, Bologna, 1948.

<sup>6</sup> In argomento, v. I. STOLZI, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Giuffrè, Milano, 2007.



## 2. PERSISTENZA DEL MODELLO E INCRINATURE NELLA DEFINIZIONE DI PROPRIETÀ

La partita si gioca – dopo l'accennata «rottura dell'armonia su cui si regge il modello giuridico liberale»<sup>7</sup> – intorno al differente ruolo da assegnare alla proprietà in ragione della subentrata vocazione sociale e la rispondenza a «un più generale ed elastico *interesse pubblico*»<sup>8</sup>.

Una citazione di Salvatore Pugliatti contenuta proprio nel paragrafo del *Corso* dedicato a *Stato e privati nei problemi della proprietà fondiaria e del bonificamento*<sup>9</sup> evidenzia l'originalità della ripresa del tema sul piano ingombrante della *funzione*. È l'avventura di contemplare la dimensione pubblicistica della proprietà «senza alcuna preoccupazione per una tradizione moderna che aveva, al contrario, con tutte le sue forze, cercato di preservarla dalla contaminazione con la sfera del pubblico. Ed è anche la dimensione economica, valorizzante la sua natura obiettiva e produttiva a costo di sacrificare la libertà del proprietario»<sup>10</sup>.

Non il frutto, destinato a perire, della transizione autoritaria e della *abilitazione* dello Stato a occuparsi dei problemi della vita economica e produttiva<sup>11</sup>.

Proprio perché generata sotto l'impulso di sollecitazioni culturali ordinate alla compressione del potere rispetto a un assetto che sia socialmente vantaggioso, quel riferimento alla *funzione*<sup>12</sup> è stato, dunque, capace di lasciare il livello puramente ideologico di elaborazione per proporsi, nella continuità, come leva di trasferimento al nuovo ordine pluralistico e solidaristico affidato all'attenzione delle norme costituzionali di una serie di limiti del diritto di proprietà<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> Così N. SABBIONETI, *Democrazia sociale e diritto privato. La Terza Repubblica di Raymond Saillelles (1855-1912)*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 22.

<sup>8</sup> Così A. SERPIERI, *Corso di economia e politica agraria*, vol. I. *L'agricoltura nell'economia della Nazione*, cit., p. 167.

<sup>9</sup> Lo scritto del giurista, *Interesse pubblico e interesse privato nel diritto di proprietà*. Atti del primo Congresso nazionale di diritto agrario (Firenze, 21-23 ottobre 1935), Mariano Ricci, Firenze, 1936, p. 185 è richiamato da A. SERPIERI, alla nota 2 di pag. 171 del *Corso* più volte citato.

<sup>10</sup> Sono parole di P. GROSSI, *Salvatore Pugliatti giurista inquieto*, in *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 545-546.

<sup>11</sup> In generale, v. S. PANUNZIO, *Stato e diritto. L'unità dello Stato e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, Stabil. Tip. Modenese, Modena, 1931.

<sup>12</sup> Il rinvio è agli scritti contenuti in *La concezione fascista della proprietà privata*, Confed. fascista dei lavoratori, Roma, 1936, di F. VASSALLI, *Per una definizione legislativa del diritto di proprietà*, p. 99; PANUNZIO, *Prime osservazioni giuridiche sul concetto di proprietà nel regime fascista*, p. 109; L. BARASSI, *Il diritto di proprietà e la funzione sociale*, p. 183; L. MOSSA, *Trasformazione dogmatica e positiva della proprietà privata*, p. 260; W. CESARINI SFORZA, *Proprietà e impresa*, p. 361.

<sup>13</sup> In argomento, v. P. RESCIGNO, *Per uno studio sulla proprietà*, in «Riv. dir. civ.», 1972, I, p. 37.

Non si può trascurare che la formula di *riconoscimento e garanzia* a cui fa ricorso l'art. 42 Cost., per quanto possa evocare «inconsapevoli residui di una concezione giusnaturalistica»<sup>14</sup>, non fa acquistare al diritto una natura inviolabile, inducendo a richiamare «situazioni ed istituti che avrebbero una ragion d'essere e una legittimità anteriori alla stessa norma positiva rispetto ai quali la norma positiva si limiterebbe a prendere atto e ad assumerli alla sua previsione»<sup>15</sup>.

Certo, la proprietà trova nella stessa Carta costituzionale una sua essenziale connotazione al punto da renderla insopprimibile ad opera del legislatore, che intende assicurarsi sui margini dei limiti da rispettare e degli obblighi da osservare. E la dottrina, per salvaguardare un adeguato spazio all'appropriazione privata dei beni ne legittima una sorta di *garanzia di esistenza*, a cui riferire, in vista della concreta individuazione delle misure di godimento e di disposizione, i particolari interessi del momento<sup>16</sup>. Ma, nel trapasso democratico e al riparo dagli abusi del potere, non si torna indietro e la funzione sotto cui si guarda la proprietà della terra non scolora a «formula sonora ma giuridicamente vuota»<sup>17</sup>.

### 3. CARATTERI E PRESUPPOSTI DI INCURSIONE DEL SOCIALE

Una suggestione, tra le altre, merita di essere ripresa ed è quella che rivendica una ininterrotta continuità tra l'ideale corporativo e l'ideale cristiano attraverso l'affermazione del carattere sociale, tanto della proprietà quanto del lavoro.

Tra i primi commenti elaborati subito dopo l'entrata in vigore del nuovo codice (21 aprile 1942) Mariano D'Amelio osserva che il proprietario non solo non deve fare un uso vietato del fondo, «ma non può non farne uso. La proprietà inerte non è tollerata. Dal momento che la produzione è di interesse pubblico non vi si può rinunciare. La rinuncia della produzione è la rinuncia all'utilizzazione del diritto di proprietà, che viene trasferito ad altri previo un equo compenso»<sup>18</sup>. Mentre un altro magistrato Antonio Azara ribadisce, con maggiore enfasi, che: «il diritto del proprietario è il diritto del produttore, e come tale, si è trasformato in diritto-dovere. Il proprietario ha il diritto di

<sup>14</sup> Cfr. P. RESCIGNO, *Per uno studio sulla proprietà*, cit., p. 36.

<sup>15</sup> Così, ancora, P. RESCIGNO, *Per uno studio sulla proprietà*, cit., p. 35.

<sup>16</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Corte costituzionale e proprietà privata (a proposito della sentenza n. 260 del 1976)*, in «Giur. cost.», 1977, II, p. 1380.

<sup>17</sup> Sono parole di S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, il Mulino, Bologna, 1981, p. 206.

<sup>18</sup> Con l'A., *Il diritto georgico nel libro della Proprietà nel nuovo codice civile italiano*, «Atti della Reale Accademia dei Georgofili», sesta serie, VIII, 1942, p. 179.

godere e di disporre delle cose sue in modo pieno ed esclusivo nei confronti dei terzi, ma, a prescindere dalle limitazioni che possono derivare dai diritti di questi, egli ha verso lo Stato il dovere di rendere produttivi i suoi beni, tutti quei beni, cioè, che hanno un'attitudine alla produzione»<sup>19</sup>.

Non si è lontani dagli ammonimenti impartiti nell'enciclica *Rerum novarum* di Leone XIII, non solo perché «il lavoro, per il suo carattere soggettivo o personale, è superiore ad ogni altro fattore di produzione», quanto perché, nel Magistero sociale della Chiesa, anche «la proprietà, che si acquista anzitutto mediante il lavoro, deve servire al lavoro»<sup>20</sup>.

Questo spiega perché la separazione tra pubblico e privato, consolidata per tutto il XIX secolo, sia stata messa in discussione dall'intervento di riforma fondiaria nel quadro di una più vasta spinta a cementare un sistema economico e sociale avvertito come vulnerabile dopo la deflagrazione del conflitto<sup>21</sup>. Anche la proprietà fondiaria deve farsi carico delle dipendenze e registrare l'incursione del sociale: 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.

Sarebbe un grave travisamento della realtà negare l'ipoteca corporativa del programma di bonifica e il suo fondamento non individualistico, ma sociale, così da trovare collocazione come capitolo di un diritto *intermedio* che «vive anche in rapporti che non traggono la loro giuridica esistenza dalla volontà dello Stato»<sup>22</sup> ed è il frutto dell'ammissione del ruolo di «collettività organizzative creatrici di ordinamenti giuridici e non semplici manifestazioni di autonomia contrattuale»<sup>23</sup>.

D'altra parte, è offerta la possibilità di un significativo innesto di compiti e doveri di intervento nell'indirizzo del processo economico, da parte del potere pubblico. Se, alla fine, lo stesso programma risulterà funzionale a una marcata e intangibile ricomposizione di stampo centralista, rimane sempre visibile la prospettiva di un sistema di regolazione dell'economia, imboccato con la Costituzione, capace di correggere, in chiave competitiva, la sproporzione di

<sup>19</sup> Così l'A., *Il regime della proprietà privata nel nuovo codice civile italiano*, conf. del 18 aprile 1942, in *Circolo giuridico di Milano. Linee fondamentali della nuova legislazione civile italiana sulla famiglia, la proprietà privata, il lavoro e l'impresa*, Milano, 1943, p. 50.

<sup>20</sup> La duplice citazione è tratta dal Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, Libera Editrice Vaticana, Roma, 2004, pp. 153 e 156.

<sup>21</sup> Si rinvia alla fondamentale ricerca di B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, il Mulino, Bologna, 2020, spec. pp. 139 e ss.

<sup>22</sup> In questi termini, si legga W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, in *Il corporativismo come esperienza giuridica*, Giuffrè, Milano, 1942, p. 15.

<sup>23</sup> Si rinvia, ancora, a W. CESARINI SFORZA, *Preliminari sul diritto*, in *Il corporativismo come esperienza giuridica*, cit., p. 190.

forza tra le differenti categorie di operatori non che di garantire lo sviluppo della produzione e la equa distribuzione della ricchezza.

E quando la fase storica del moto dell'economia, sotto l'influenza del neo-liberalismo, inverte di nuovo la traiettoria secondo un forte riduzionismo dello spazio politico riservato al sociale, non si attenua l'utilità di poter contare, a partire dall'area delle misure richieste dalla mitigazione e dall'adattamento del suolo ai cambiamenti climatici, su uno specifico equilibrio, tra pubblico e privato, da conseguire in base alla persistente forza progettuale e realizzativa dei consorzi di bonifica.

#### 4. PLURALISMO GIURIDICO E STATO INTERVENTISTA

Dilungarsi su questo aspetto ha una duplice spiegazione: da un lato, rivolta al recupero delle finalità di *redenzione* della terra ai fini dello sfruttamento e, dall'altro lato, piegata alle ragioni che motivano la *resistenza* del complesso di opere necessarie a dilatarne l'applicazione anche in seguito, quando subentrano nuovi interessi e le forme dell'intervento trovano svolgimento attraverso la riserva di legge dell'art. 44 Cost.<sup>24</sup>.

Vincere la malaria, eliminare il paludismo prima e sistemare, poi, la terra in vista di forme di agricoltura intensiva assistite dall'iniziativa di soggetti resi stabili nell'insediamento civile, significa non solo trovare soluzione a cospicui problemi tecnici quanto riconoscere al diritto di proprietà l'attitudine ad alterare le modalità di distinzione tra privato e pubblico, fino ad ammettere una significativa incidenza nei rapporti tra Stato e individui attraverso indirizzi e programmi di natura produttiva e sociale.

Alla base, si deve fare i conti con il nuovo volto interventista dello Stato e la legittimazione del suo ruolo è ricavata «nell'appropriazione, per così dire, che il diritto pubblico sta[va] compiendo... di tutta una parte delle relazioni economiche, nelle quali prima dominava la volontà o diciamo pure l'arbitrio privato»<sup>25</sup>. Al tempo stesso, il rischio di una deriva verso una completa pubblicizzazione dell'ordinamento è rimosso dall'affermazione di manifestazioni concorrenti di giuridicità, che tendono a organizzare, nel proprio statuto, le esigenze e le ragioni che ne determinano la nascita e lo sviluppo.

<sup>24</sup> Sul punto, v. G. GALLONI, *Nuovo ruolo dei consorzi di bonifica nell'evoluzione della normativa a difesa del territorio*, in «Dir. giur. agr. amb.», 1997, p. 7.

<sup>25</sup> Sono parole di W. CESARINI SFORZA, *Individuo e Stato nella Corporazione*, in *Il corporativismo come esperienza giuridica*, cit., p. 169.

Senza il riconoscimento di questa sottostante realtà pluralistica non sarebbe spiegabile la *chiamata* di appositi organismi collettivi ad attuare la disciplina del processo economico e sociale di riforma. I consorzi di bonifica diventano il congegno istituzionale per attribuire rilevanza a un'idea diversa di socialità maturata *dal basso* attraverso un processo di mediazione e il piano configura quello strumento che, nell'impostare il coordinamento delle attività, condiziona e fissa i limiti del potere discrezionale dei soggetti pubblici e assume per quelli privati «un fondamento di garanzia per la certezza del diritto rispetto alla discrezionalità amministrativa»<sup>26</sup>.

##### 5. INTERESSI LONTANI: TUTELA DI VALORI ECONOMICI E TRASFORMAZIONE ECOLOGICA

Sulla complessità dell'impianto della bonifica e sulla solidità della sua intellaiatura, in effetti, molto si è indagato<sup>27</sup>. E piuttosto che tornare a fissare alcune costanti tecniche o momenti incisivi dell'esperienza, pare meno insoddisfacente soffermarsi su un'apertura rimasta affossata, ma che potrebbe fungere da orientamento per il divenire. Mi riferisco alla precisazione di Serpieri che il processo di bonifica «a rigore, non ha mai termine, perché la meta di esso continuamente si sposta»<sup>28</sup>, tanto da acuire il contrasto tra interessi *presenti* e *futuri*, che sono quelli più facilmente trascurati o sottovalutati nell'apprezzamento dei privati.

Ma in un'economia corroborata dalla presenza di collettività organizzate e dall'incremento di responsabilità dello Stato, prendendo le distanze dalla involuzione totalitaria, «la tutela degli interessi lontani nel tempo acquista invece particolarissima importanza: solamente vincoli e limiti imposti alla libertà individuale possono realizzarla»<sup>29</sup>. E tra questi interessi – con una felice intuizione che fa posto alla sostenibilità – l'A. non esita a dare la maggiore importanza alla «conservazione e produzione dei capitali fondiari, dacché la terra, con la fertilità in essa creata dalla lunga e faticosa opera di bonifica e di

<sup>26</sup> Così G. GALLONI, *Il rapporto giuridico di bonifica*, Giuffrè, Milano, 1964, p. 295.

<sup>27</sup> Cfr., ad esempio, G. GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Liguori, Napoli, 1999, p. 138.

<sup>28</sup> Così l'A., *Corso di economia e politica agraria*, vol. I. *L'agricoltura nell'economia della Nazione*, cit., p. 154.

<sup>29</sup> Così l'A., *Corso di economia e politica agraria*, vol. I. *L'agricoltura nell'economia della Nazione*, cit., p. 563.

miglioramento fondiario, e la sua continuità nel tempo, sono la base della vita avvenire della Nazione»<sup>30</sup>.

Forte è l'obiezione di metodo che, mirando a sottolineare la continuità di idee e materiali recepiti in un diverso contesto, in quanto dotato di proprie motivazioni culturali e socio-economiche, si possa perdere la consapevolezza della misura storica, ma la constatazione di *interessi lontani* reperisce un nesso ininterrotto con il bisogno attualmente avvertito, nello sviluppo dei rapporti di produzione, di rafforzamento dei legami generazionali.

Non si può, forse, attribuire all'insigne cultore di economia agraria il merito di una testimonianza di volontà diretta a valorizzare una visione di insieme delle risorse naturali e di comportamenti improntati a una logica moderna di sostenibilità. Resta, tuttavia, evidente che l'opportunità di fermare lo sguardo su quelle caratteristiche *immutabili* della bonifica, di saper collegare economia e natura assecondando le esigenze del privato e del pubblico, ci consente di esplorare una vocazione. *Ieri* ripudiata, per utilizzare altre strumentazioni e diversi arnesi di lavoro; *oggi* da non mettere in discussione<sup>31</sup>.

Non meraviglia, pertanto, che a irrobustire un ruolo ausiliario dei consorzi di bonifica al fine di garantire l'integrità ecologica del territorio, attraverso l'allestimento delle tradizionali competenze di distribuzione delle acque, sia intervenuto, insieme al legislatore regionale mosso dal convincimento di una concreta realizzabilità anche un chiaro indirizzo del giudice costituzionale secondo cui le attività inerenti alla bonifica si innestano «in un'intelaiatura di funzioni estremamente complessa e articolata, nella quale sono compresi poteri attinenti allo sviluppo economico della produzione agricola, all'assetto paesaggistico e urbanistico del territorio, alla difesa del suolo e dell'ambiente, alla conservazione, regolazione e utilizzazione del patrimonio idrico»<sup>32</sup>.

Occorre, così, prendere atto dell'arricchimento dello strumento consortile, che ha una base reale nel comprensorio e, nell'ampiezza degli obiettivi perseguiti, si pone a *servizio* della collettività: gli agricoltori, rispetto al *primitivo* disegno di intervento sulla struttura fondiaria, diventano interpreti di un processo dinamico di sviluppo *inversamente* orientato all'incremento della rendita o di altre utilità sufficienti a compensare il costo, in un certo numero di anni,

<sup>30</sup> Prosegue, ancora, A. SERPIERI, *Corso di economia e politica agraria*, vol. I. *L'agricoltura nell'economia della Nazione*, cit., p. 563.

<sup>31</sup> Sia consentito il rinvio al mio, *Limiti e possibilità di adattamento del territorio con destinazione agricola a finalità di tutela dell'ambiente nell'intervento pubblico di bonifica*, in «Dir. giur. agr. amb.», 1997, p. 613.

<sup>32</sup> In tal senso, Corte costituzionale, sentenza (5 febbraio) 24 febbraio 1992, n. 66, in «Giur. cost.», 1992, I, 362.

delle opere realizzate, in quanto, attraverso progetti di difesa del territorio, si creano condizioni di vantaggio per l'intera collettività<sup>33</sup>.

Modelli riproduttivi e localizzazione geografica delle filiere rivestono un ruolo centrale nella salvaguardia di componenti materiali e di elementi intangibili in grado di esprimere una significativa caratterizzazione di prodotti e servizi in base alla ricchezza naturale e al patrimonio della abilità. Alla costruzione di questo processo i consorzi non sono estranei: la gestione dell'acqua corrisponde, proprio, a quella infrastruttura della diversità degli ordinamenti produttivi, che si rivela cruciale per promuovere la varietà degli ecosistemi e la complessità delle relazioni che ne agevolano la conservazione.

#### 6. INTERFERENZA CON LA PRESSIONE DEI TEMPI E CONTINUITÀ DELL'INTERVENTO

L'impegno di Serpieri provoca, del resto, l'incrinatura di inveterate certezze nel superamento della concezione liberalista che rimanda al disegno – a cui si è già accennato – di «una specie di socializzazione del diritto di proprietà a cui si legano doveri giuridici»<sup>34</sup> e alla natura intrinsecamente pluralistica della società, con l'attribuzione di un'originaria capacità di azione e di normazione a quegli organismi destinatari di politiche pubbliche di *contesto*, in grado di favorire crescita economica e stabilità sociale.

Anche negli anni successivi – in una serie di articoli pubblicati sulla stampa con lo pseudonimo di *Rusticus* – egli alimenta proposte «per uno Stato che sappia coordinare azione pubblica e privata in organici piani di trasformazione»<sup>35</sup> e, riproponendo il rimedio della bonifica, per fronteggiare le ragioni della grave crisi sociale in atto, sottolinea che «non è solo esecuzione di talune opere pubbliche – idrauliche, edilizie, ecc. –: queste non rappresentano se non l'antecedente necessario della trasformazione degli ordinamenti agricoli, obbligatoria per i proprietari, secondo piani approvati dallo Stato»<sup>36</sup>.

Non è difficile osservare come, in quel frangente, la disciplina dell'agricoltura sia inserita in una cornice valutativa modulata dalla concorrente presenza

<sup>33</sup> Si rinvia, ancora, a G. GALLONI, *Nuovo ruolo dei consorzi di bonifica nella evoluzione della normativa a difesa del territorio*, cit., 12.

<sup>34</sup> Così l'A., *Corso di economia e politica agraria*, vol. 7. *L'agricoltura nell'economia della Nazione*, cit., 172.

<sup>35</sup> Il rinvio è a A. SERPIERI, *La fame di terra*. Dal «Messaggero» del 28 giugno 1947, in *Scritti giornalistici 1947-1958*, a cura di M. Zucchini, Roma, 1971, p. 119.

<sup>36</sup> Si legga, ancora, A. SERPIERI, *I braccianti*. Dal «Corriere della sera» del 20 maggio 1950, in *Scritti giornalistici 1947-1958*, cit., p. 39.

di norme privatistiche e pubblicistiche, con uno spostamento dell'interesse a non sottovalutare la previsione di controlli sull'esercizio dei poteri del proprietario in ordine all'impiego dei fattori della produzione, accentuando l'avanzamento verso un quadro più compiuto di tutela del lavoro.

Lo Stato, garante di diritti e di beni comuni, in una società aperta e comunicante, è chiamato a recuperare un ruolo di selezione degli investimenti e di orientamento del processo decisionale e realizzativo, che diventerà centrale nella successiva fase di regolazione europea della politica agricola.

Nella voce ad essa dedicata nell'*Enciclopedia del diritto*, già alla metà del secolo trascorso, Alfredo Moschella ha osservato che l'assunzione di rinnovati compiti, nella sfera della bonifica, è «in diretta ragione della evoluzione dell'organismo nazionale nei suoi vari e complessi aspetti... onde il grado dell'ingerenza statale e le categorie di fatti e di opere che essa investe sono necessariamente diversi secondo i vari momenti»<sup>37</sup>.

Anche al presente, si avverte, dunque, l'impiego, nello schema ricostruttivo della proprietà fondiaria, di riferimenti alla socialità nei modi di sfruttamento. E la necessità di ricomporre il quadro economico segnato dalla crisi con un calo dei consumi e degli investimenti; l'aumento del debito di bilancio; le problematiche di adattamento e di mitigazione del clima si offrono di guidare la propensione di ogni singolo agricoltore a investire in una logica più ampia e pervasiva, accelerando il coagulo di interessi, forze e risorse convergenti sugli obiettivi fissati e le priorità declinate ai fini di conservazione dell'ambiente e di tutela degli equilibri ecologici e ambientali.

In questo senso, appare ricolma di futuro, a testimonianza di uno straordinario itinerario politico e culturale, l'intuizione di Serpieri di non abdicare a un approdo in *movimento* nella definizione della bonifica, traducendone una nozione una volta per tutte appagante, dato che l'incessante esperienza applicativa richiede «nuovi servizi da organizzare, nuovi uomini da scegliere, nuove norme legislative»<sup>38</sup>, in una ripresa sul discorso dello statuto della proprietà alla luce di categorie alternative di interessi candidati alla protezione giuridica.

## 7. STRUMENTI E PROCEDURE: RILEVANZA DEL PIANO

Da questo punto di vista, può avere un senso riproporre la questione a suo tempo sollecitata con riguardo alla più netta separazione del modello di economia – se lasciata alla regolazione delle forze di mercato ovvero piegata alle

<sup>37</sup> Così l'A., voce *Bonifica* in *Enc. dir.*, vol. V, Giuffrè, Milano, 1959, p. 533.

<sup>38</sup> Così, ancora, l'A., *La bonifica nella storia e nella dottrina*, cit., p. 138.



direttive di un piano – rispetto alla possibilità di conciliare il *diavolo* e l'*acquasanta*<sup>39</sup>.

Precisa, con efficace sintesi, Giuliano Amato: «Sappiamo tutti che da una parte si ritiene lo Stato essenziale per far funzionare l'economia e per mantenerla al servizio della società, impedendo che accada il contrario. Dall'altra si pensa che lo Stato meno fa e meglio è, e che è il mercato, con la libertà dei suoi operatori, a trovare le migliori soluzioni dei problemi che vi si creano»<sup>40</sup>.

L'irrisolta disputa è, però, anche il punto da cui partire per spiegare la diffidenza per l'utilità dell'intervento pubblico, che aveva segnato la critica di Luigi Einaudi rispetto alla visione dei problemi strutturali del Paese, subito dopo l'avvio della sua formidabile modernizzazione, avvertendo che «la parola *piano* è sospetta, come se necessariamente supponesse o precludesse ad una abolizione o riduzione progressiva della economia di mercato o privata a prò di un progressivo incremento dell'economia disposta dall'alto»<sup>41</sup>.

La subordinazione della variabile economica nella cornice dei limiti imposti da un disegno *esterno* di condizionamento e di conformazione delle unità di produzione resta, del resto, il presupposto teorico di una più circostanziata denuncia sull'insufficienza di elaborazione politica, lasciando irrisolte alcune questioni che sembrano, oggi, riproporsi con la stessa portata: dalla separazione dei processi di innovazione tecnologica e di consolidamento dei canali commerciali all'allargamento delle vie di esportazione attraverso il sostegno di idonee infrastrutture, fino alle condizioni di inferiorità di ampie aree già in via di marginalizzazione.

Nella riflessione più recente di riforma della politica agricola comune resta, però, indiscutibile che programmazione e pianificazione siano un *frutto della maturità* capace di dar forma concreta all'operatività di una strategia destinata a riconoscere al settore una rinnovata capacità trasformativa all'interno di una visione a lungo termine<sup>42</sup>.

Va sottolineato, in proposito, come la necessità di inserire un vasto assortimento di misure, a partire dalla cui effettiva realizzazione si possa ridisegnare un'agricoltura in grado di assumere i compiti richiesti di adattamento e mitigazione ai cambiamenti climatici non che di protezione ambientale, imponga come immediata conseguenza di escludere che sia il mercato a superare eventuali squilibri strutturali e territoriali ovvero a orientare investimenti e produzioni, ritrovando una convincente giustificazione al ruolo dell'apparato

<sup>39</sup> Così L. EINAUDI, *La terza via sta nei piani?*, in «Il Corriere della Sera», 15 aprile, 1948.

<sup>40</sup> Si legge l'A., *Bentornato Stato, ma*, il Mulino, Bologna, 2022, p. 9.

<sup>41</sup> Così l'A., *Di Ezio Vanoni e del suo piano*, in *Prediche inutili*, Einaudi, Torino, 1959, p. 101.

<sup>42</sup> Cfr. M. S. GIANNINI, *Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, in «Riv. dir. comm.», 1959, n. 9-10, p. 322.

pubblico centrale come soggetto politico di governo. Torna, anzi, di immediato rilievo la risalente ma lucida osservazione che Giovanni Galloni ha riservato all'attuazione del così detto *Piano Vanoni*: «l'economia si arresta alla enunciazione degli obiettivi "ottimi" razionalmente possibili da raggiungere, o alla previsione degli effetti economici conseguenti a certi stimoli e a certi interventi *ipotizzati*»; ma resta la politica che «vivifica con un'impronta volontaristica lo schema razionale e scientifico tracciato dalla economia; opera le scelte necessarie; sostiene con la forza di una maggioranza la linea intrapresa; rompe dall'esterno il ciclo chiuso dello schema (o dell'equilibrio) economico, traducendo la *ipotesi* economica in un *fatto* reale e compiuto e risalendo da esso alla attuazione dello schema economico razionalmente studiato ed impostato»<sup>43</sup>.

Del resto, quando a fungere da anello di congiunzione tra l'azione europea e l'azione nazionale a supporto degli investimenti di settore si è indicato il piano di sviluppo rurale, la capacità progettuale e di realizzazione degli interventi non ha potuto, altrimenti, far leva che sulle stesse coordinate politiche di incremento della produzione e di miglioramento della convivenza rurale, in una visione ovviamente aggiornata, ma capace di mostrare le direzioni verso cui andare e di mettere in campo gli incentivi che possono servire. Al territorio si è cominciato, perciò, a guardare in termini di tessuto connettivo di uno sviluppo diffuso e polifunzionale, per il recupero di una dimensione rurale e l'accrescimento delle condizioni di benessere, spostando l'attenzione sul contesto in cui trova collocazione l'iniziativa economica dell'agricoltore, dipendente dalle variabili sociali come dai connotati geografici, fino a realizzare una integrazione della attività specialmente di servizi<sup>44</sup>.

Invero, quello che emerge, nella revisione dell'indirizzo politico messo a punto a livello europeo, è che il modo di produrre non sia riconducibile a un mero fatto tecnico-economico in ragione dell'intreccio di finalità sociali e conservative, svolgendosi lungo un percorso che si presenta anche come occasione di crescita della comunità, parte della sua storia, espressione, in larga misura, delle caratteristiche naturali e della fisionomia del territorio<sup>45</sup>.

Probabilmente il punto di approdo del carattere *integrale* della bonifica che intreccia, nel pensiero di Serpieri, la conoscenza del dato economico espressione dell'ambiente fisico e delle opere fondiarie immobilizzate sul suolo e,

<sup>43</sup> Così l'A., «Piano» Vanoni e sviluppo dell'agricoltura. *Problemi di politica agraria nazionale*, in *Estratto da «Riv. pol. agr.»*, anno II, n. 1, p. 6.

<sup>44</sup> Sia consentito il rinvio alla mia voce *Territorio e sviluppo rurale*, in «Dig. Disc. Priv., Sez. Civ., Agg.», diretto da R. Sacco con la collaborazione di E. Rook Basile, Utet, Torino, 2016, p. 56.

<sup>45</sup> Sul punto, si veda F. ADORNATO, *Pulsa la vita nel diritto*, in *Conferimento della Laurea honoris causa in Studi politici e internazionali a Paolo Grossi*, Università di Macerata, Macerata, 2013, p. 20.

insieme, del carattere giuridico risultante dalla natura dell'insediamento, tanto da richiedere, per l'esorbitanza di interessi collettivi e sociali, la presenza di un apparato pubblico promotore di attività e distributore di risorse per porre rimedio ai *fallimenti* del mercato.

## 8. INVESTIMENTI PUBBLICI E CONVENIENZA PRIVATA

Nel percorso storico di consolidamento dell'intervento, la bonifica ha sperimentato, ancora, un originale approccio – di cui non si nasconde l'interesse a richiamarne l'efficacia anche alla luce delle più recenti forme di sostegno – con riguardo alla determinazione della conveniente collaborazione tra attività pubblica e iniziativa privata.

Agli impegni finanziari richiesti dall'esecuzione delle opere non corrispondono programmi di investimenti decisi dallo Stato solo con l'impegno di risorse pubbliche tramite aiuti a fondo perduto o detrazioni fiscali, ma la previsione di modalità che consentono di selezionare le priorità degli interventi, di definire, in tempi certi, il processo decisionale e realizzativo non che di integrare le risorse messe a disposizione, incoraggiando la mobilitazione di quote addizionali. In particolare, scrive Serpieri: «la parte del costo complessivo della bonifica... che giustamente va lasciata a carico del proprietario, è quella che può trovare, nell'incremento di reddito fondiario, un frutto unitario pari al saggio d'interesse dei mutui di miglioramento»<sup>46</sup>, identificandosi, cioè, con l'allocazione del margine di rischio operativo quale condizione essenziale per il successo della progettazione ed esecuzione delle opere. Mentre lo Stato, che riconosce l'iniziativa privata, è chiamato a renderla maggiormente conveniente o a stimolarla quando manchi o sia insufficiente in vista del perseguimento di risultati di ordine produttivo e sociale più generali<sup>47</sup>.

Le ragioni del calcolo di convenienza, da parte del privato, complementari al giudizio dello Stato di soddisfare generali interessi a salvaguardia e sviluppo di un assetto infrastrutturale e produttivo il più idoneo «per la Nazione, nella sua unità e perpetuità di vita»<sup>48</sup> si ribaltano, tuttavia, sul piano della funzione dell'intervento pubblico.

Sopra tutto nel periodo più recente, in cui si è tentato di reagire alle conseguenze economiche negative della crisi pandemica attraverso l'introduzione di

<sup>46</sup> Così l'A., *La bonifica nella storia e nella dottrina*, cit., pp. 213-214.

<sup>47</sup> Sul punto, v. *amplius*, G. GALLONI, *Il rapporto giuridico di bonifica*, cit., pp. 5 e spec. 258 e ss.

<sup>48</sup> Così A. SERPIERI, *Corso di economia e politica agraria*, vol. I. *L'agricoltura nell'economia della Nazione*, cit., p. 565.

una dose massiccia di misure temporanee, emergenziali e derogatorie, lo Stato sembra disimpegnarsi dalla realizzazione dei fini pubblici a cui risultano indirizzate e finisce per riposizionarsi, in modo neutrale, rispetto agli operatori economici, rinunciando anche a prevedere strumenti di controllo adeguati<sup>49</sup>.

Un apparato di poteri che si attrezza per finalità di *provvidenza*, lontano dal congegnare scelte tradizionali sul funzionamento dell'economia e piegato a logiche assistenziali sul piano sociale, secondo un'impostazione burocratica per le eccessive complicazioni nello svolgimento di procedure amministrative.

Un modello, cioè, che rischia di rimanere inefficace, di paralizzare o sostituire l'iniziativa dei privati e rendere non praticabili gli adattamenti richiesti dalle circostanze<sup>50</sup>.

## 9. FERTILTÀ: UNA PREMESSA ALLO SVILUPPO SOSTENIBILE

Un'ultima considerazione può svolgersi con riguardo al valore strategico che Arrigo Serpieri assegna alla trasformazione del regime fondiario attraverso la bonifica, considerando che la terra «per nove decimi non è opera della natura; è opera delle nostre mani; è una patria artificiale»<sup>51</sup>, così da fondare una precisa e grave responsabilità ai fini della garanzia di un sufficiente grado di compatibilità con la qualità dello spazio e la tutela della biodiversità.

Riprendo il tema, perché vale la pena sottolineare il limite che l'insigne economista, anticipando il cambiamento di mentalità che l'odierna crisi ecologica impone di prendere in esame, al fine di giustificare l'iniziativa economica dell'agricoltore, pretende: che

sappia *coltivare* la terra. Coltivarla non è un estrarre tutto quanto essa può dare ai nostri bisogni, con la sola preoccupazione al massimo guadagno di oggi: è opera intelligente, paziente, amorosa di equilibrio fra quanto se ne toglie e quanto le si dà, con la costante preoccupazione dell'avvenire, cioè della continuità della produzione, della conservazione di quel complesso, forse ancora un po' misterioso che chiamiamo *fertilità*<sup>52</sup>.

È facile, così, cogliere lo slittamento verso le implicazioni avvertite della transizione ecologica, che disegna una traiettoria non più lineare di adatta-

<sup>49</sup> Si rinvia a F. BASSANINI, G. NAPOLITANO e L. TORCHIA, *Introduzione*, in *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, a cura degli Autori, il Mulino, Bologna, 2021, p. 9.

<sup>50</sup> In argomento, si rinvia a G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, cit., pp. 93 ss.

<sup>51</sup> Sono parole dell'A., *La bonifica nella storia e nella dottrina*, cit., p. 6.

<sup>52</sup> Si legga, ancora, A. SERPIERI, *Corso di economia e politica agraria*, vol. I. *L'agricoltura nell'economia della Nazione*, cit., p. 565.

mento dei modi di organizzare la produzione e, spingendo alla comprensione del fatto che una comunità vive in uno spazio in cui le azioni individuali influiscono sul benessere di tutti, contribuisce al conferimento di una sorprendente quanto inattesa coerenza anche emotiva al quadro riformatore che ha impegnato Serpieri.

Ci siamo resi conto, in generale, come lo *sfruttamento* della terra, con il ruolo accresciuto delle tecnologie e la legittimazione assunta del perseguimento di finalità speculative nel commercio dei prodotti, abbia lacerato quell'*unione* tra la vita del singolo e della comunità<sup>53</sup> alla base delle vicende e degli istituti che ne regolano il corso e ne rappresentano il fattore di specificazione, richiamando la necessità di attuare modernamente gli assi portanti del disegno affidato all'art. 44 Cost. sul piano della dinamica imprenditoriale come delle relazioni sociali<sup>54</sup>.

Con attitudine critica verso i traguardi irrobustiti, via via, dai consolidamenti normativi della fattispecie e attenzione alla profondità delle incrinature misurate nella realtà si è mostrato, pertanto, esemplare l'accreditamento di una lettura alternativa dei rapporti di produzione, instaurando un giusto bilanciamento tra i benefici dello sviluppo e la soglia accettabile dei rischi. Tra la volontà di ridurre *tutto* al significato di merci e *tutti* alle sembianze di funzionari degli scambi di mercato<sup>55</sup> e la progettazione di un disegno non conflittuale con obiettivi e finalità socialmente appaganti e coerenti con la qualità della vita.

Che la proprietà sia preordinata all'adempimento di una funzione rivolta a conciliare l'interesse generale con l'avvio dell'iniziativa economica – e, cioè, che, nella sua forma esemplare sia da riguardare come *produttiva* – è un'idea che trova conferma nel disegno fortemente voluto da Serpieri di incidere sulla definizione dei poteri del proprietario fino a soverchiarne la garanzia di appartenenza: «la bonifica agraria deve eseguirsi. Se gli attuali proprietari vacillassero nel loro proposito, la conseguenza non potrebbe essere che una sola: sostituire ad essi altri i quali vogliano e sappiano eseguirla»<sup>56</sup>.

La spinta a una soluzione di forte discontinuità si era consolidata nella presentazione del r.d.l. 18 maggio 1924, n. 753 *Provvedimenti per le trasforma-*

<sup>53</sup> Il rinvio è al noto scritto di G. CAPOGRASSI, *Agricoltura, diritto, proprietà*, in «Riv. dir. agr.», 1956, I, 1. V. anche E. ROMAGNOLI *Capograssi e il diritto agrario*, *ivi*, 1989, I, p. 595.

<sup>54</sup> Cfr. C. A. GRAZIANI, *Sull'attualità dell'art. 44 della Costituzione*, in «Nuovo dir. agr.», 1985, p. 47. Dello stesso A., v. anche *Terra e persona: itinerari per un'indagine*, in *Il diritto dell'agricoltura*, 1995, p. 269.

<sup>55</sup> Sul punto, v. N. IRTI, *Nichilismo giuridico*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

<sup>56</sup> Si legga l'intervento dell'A., *I problemi economici-sociali della bonifica agraria*. Atti del Congresso Regionale Veneto delle Bonifiche, (San Donà di Piave, 23-24-25 marzo 1922), Premiate Officine Grafiche C. Ferrari, Venezia, 1922, p. 50.

zioni fondiarie di pubblico interesse che provocò l'immediata e decisa protesta della coalizione degli agrari con le dimissioni dello stesso Serpieri dall'incarico di sottosegretario dell'Economia nazionale<sup>57</sup>.

A reggere la proposta era una visione dinamica, nell'imposizione della destinazione economica della terra, che riaffiora in seguito, quando occorre fare i conti con la realtà, registrando lo scarto tra i risultati propagandati circa l'apoderamento e la colonizzazione e quelli effettivamente conseguiti; mentre i fondi stanziati risultano esauriti e sopravanzano le necessità di finanziamento delle occupazioni coloniali.

In occasione del *Convegno per la Bonifica integrale* svoltosi nel 1934, sotto gli auspici dell'Accademia dei Georgofili, dopo aver preso atto dei *molti guai* e delle *innegabili sofferenze* che attanagliano i consorzi, Serpieri torna a denunciare l'incompiutezza della trasformazione degli ordinamenti produttivi all'interno di vasti comprensori, dove, pure, risultano realizzate opere pubbliche, con l'appello ad accelerare l'*integralità* della bonifica<sup>58</sup>. Le tesi discusse si dipanano intorno all'alternativa se attribuire o meno obblighi di più vasta portata ai proprietari privati e far progredire l'ingerenza dei consorzi in quanto investiti, in via sostitutiva, dell'esecuzione delle opere di completamento dell'organizzazione delle terre in unità organiche di produzione e lavoro.

Così, in un puntuale resoconto del Ministero per la Costituente<sup>59</sup>, si legge testualmente:

Quando tuttavia, si volle, da parte del Serpieri, dar corpo a queste ultime conclusioni, le resistenze si rivelarono così forti che, invece di spingere avanti l'attività di bonifica lungo la linea indicata dal Convegno, fu giocoforza accettarne un arresto pressoché completo.

Tanto che,

il progetto di legge che il Serpieri presentò nel settembre 1934 per ottenere lo strumento necessario ad assicurare la integralità della bonifica – progetto secondo il quale la trasformazione fondiaria da parte dei privati era resa obbligatoria entro precisi limiti di tempo e si autorizzavano i consorzi a sostituirsi ai proprietari inadempienti e a rivalersi per la spesa sul loro patrimonio – dopo esser passato in Consiglio dei ministri e alla Camera dei fasci, era respinto dal Senato.

<sup>57</sup> Cfr. E. NOVELLO, *La storia della bonifica nell'Italia unita. La bonifica fascista*, in *La grande Storia d'Italia raccontata dall'Acqua. Dalle opere di difesa idraulica alla transizione ecologica*, a cura di E. D'Angelis, M. Gargano e E. Novello, Polistampa, Firenze, 2021, p. 341.

<sup>58</sup> Cfr. A. SERPIERI, *Apertura del Convegno*, «Atti della R. Accademia dei Georgofili», Convegno per la Bonifica Integrale (Firenze, 21-22 maggio 1934-XII), Firenze, 1934, p. 238.

<sup>59</sup> V. Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente, I. *Agricoltura*, I – *Relazione*, Roma, 1946.

L'attacco portato alla obiettiva cristallizzazione degli interessi che una tutela forte della proprietà garantiva alla stabilità del regime, spiega il declino politico di Serpieri e la provvisoria affermazione del blocco reazionario. Ma nella coerenza intellettuale e nella tenacia operativa del suo ininterrotto impegno, si rintraccia anche il lievito della rifondazione della categoria proprietaria. Egli ha preparato il terreno propizio perché, in sede costituente, fosse riconosciuto il sostegno a quelle situazioni foggiate intorno a un progetto di incremento produttivo e di riscatto sociale quale punto di (ri)avvio di un robusto intervento legislativo, descritto nell'art. 44 Cost., in una nuova prospettiva storica.

Anzi, si potrebbe affermare che, quello immaginato dal Nostro, fosse un ponte destinato ad assumere la propria sagoma quando avesse ingresso, nella Costituzione, l'interesse delle *generazioni future*. La modifica introdotta, da ultimo, all'art. 9 Cost. approda alla stessa considerazione della natura non illimitata delle matrici ambientali, degli ecosistemi e della biodiversità così da impegnare le istituzioni, al centro e in periferia, a guardare oltre senza restare prigionieri del presente<sup>60</sup>. Lo sguardo fissato sugli *interessi lontani* e la conservazione del ciclo della vita a cui provvede una continuativa e faticosa opera di bonifica chiama in causa l'esistenza di limiti invalicabili in termini di risorse e di generazioni, incalzando eticamente a intraprendere una rilevante correzione nelle dinamiche dello sviluppo, con un'inclinazione attenta a rendere conto delle conseguenze dell'operare umano sulla terra: «Coltivarla “troppo” – cioè sfruttandola in maniera miope ed egoistica – e custodirla poco è peccato»<sup>61</sup>.

#### RIASSUNTO

La direzione del contributo si sviluppa attraverso l'analisi delle premesse giuridiche su cui poggia l'intervento di riforma della proprietà fondiaria a partire dall'abbandono degli schemi individualistici approdati nella precedente codificazione. Le vicende dell'ordinamento corporativo impongono il ritorno dello Stato e una significativa incursione del sociale al fine di perseguire obiettivi di carattere generale a sostegno dell'occupazione e dell'incremento della produzione. Ma, soprattutto, è dato cogliere una saldatura inattesa con le finalità che, nel frattempo, la Costituzione ha assegnato alle opere pubbliche di bonifica che si inseriscono nel quadro degli interventi, coperti con riserva di legge, di razionale sfruttamento del suolo e di stabilimento di equi rapporti sociali. Risulta costruita

<sup>60</sup> Sull'introduzione del concetto di equità intergenerazionale in Costituzione, si rinvia ai saggi pubblicati nel volume *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*. Atti del Convegno 28 gennaio 2022, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, e, specialmente, a F. DE LEONARDIS, *La riforma «bilancio» dell'art. 9 Cost. e la riforma «programma» dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, p. 49.

<sup>61</sup> Sono parole di PAPA FRANCESCO, *Nostra Madre Terra. Una lettura cristiana della sfida dell'ambiente*, Libreria Editrice Vaticana, Roma, 2019, p. 70.



una continuità della rilevanza delle formazioni sociali (i Consorzi) e dello strumento di piano (di Bonifica). È, in ogni caso, nel pensiero più profondo di Serpieri dedicato alla combinazione di interessi pubblici e privati, che si può definire un significativo ponte con il presente attraverso una lettura evolutiva nell'intervento di bonifica in grado di assorbire profili di sostenibilità ampiamente presenti nell'idea di agricoltura (che l'insigne economista anticipa) rispetto alla visione europea di programmazione come occasione di crescita nello spazio rurale.

#### ABSTRACT

The direction of the contribution is developed through the analysis of the legal premises on which the land reform intervention rests starting from the abandonment of the individualistic schemes landed in the previous codification. The vicissitudes of the corporate system dictate the return of the State and a significant social incursion in order to pursue general objectives in support of employment and increased production. But, above all, it is given to grasp an unexpected welding with the purposes that, in the meantime, the Constitution has assigned to public works of reclamation, which fit into the framework of the interventions, covered by rule of law, of rational exploitation of the land and establishment of equitable social relations. A continuity of the relevance of social formations (i Consorzi) and the plan instrument (di Bonifica) turns out to be constructed. It is, in any case, in Serpieri's deepest thought dedicated to the combination of public and private interests, that can be defined a significant bridge with the present through an evolutionary reading in land reclamation intervention capable of absorbing profiles of sustainability widely present in the idea of agriculture (which the distinguished economist anticipates) with respect to the European vision of planning as an opportunity for growth in the rural space.

#### BIBLIOGRAFIA

- ADORNATO F. (2013): *Pulsa la vita nel diritto*, in *Conferimento della Laurea honoris causa in Studi politici e internazionali a Paolo Grossi*, Università di Macerata, Macerata, p. 20.
- AMATO G. (2022): *Bentornato Stato, ma*, il Mulino, Bologna, p. 9.
- AZARA A. (1943): *Il regime della proprietà privata nel nuovo codice civile italiano*, conf. del 18 aprile 1942, in *Circolo giuridico di Milano. Linee fondamentali della nuova legislazione civile italiana sulla famiglia, la proprietà privata, il lavoro e l'impresa*, Milano, p. 50.
- BASSANINI F., NAPOLITANO G., TORCHIA L. (2021): *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, a cura degli Autori, il Mulino, Bologna, p. 9.
- BOTTAI G. (1935): *Il cammino delle corporazioni*, Carlo Cya, Firenze, p. 13.
- CAPOGRASSI G. (1956): *Agricoltura, diritto, proprietà*, in «Riv. dir. agr.», I, 1. V
- CESARINI SFORZA W. (1942): *Il diritto dei privati*, in *Il corporativismo come esperienza giuridica*, Giuffrè, Milano, p. 15.
- CESARINI SFORZA W. (1942): *Preliminari sul diritto*, in *Il corporativismo come esperienza giuridica*, Giuffrè, Milano, p. 190.



- CESARINI SFORZA W. (1942): *Individuo e Stato nella Corporazione*, in *Il corporativismo come esperienza giuridica*, Giuffrè, Milano, p. 169.
- D'AMELIO M. (1942): *Il diritto georgico nel libro della Proprietà nel nuovo codice civile italiano*, «Atti della Reale Accademia dei Georgofili», sesta serie, VIII, p. 179.
- DE LEONARDIS F. (2022): *La riforma «bilancio» dell'art. 9 Cost. e la riforma «programma» dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Atti del Convegno 28 gennaio 2022, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 49.
- EINAUDI L. (1948): *La terza via sta nei piani?*, in «Il Corriere della Sera», 15 aprile.
- EINAUDI L. (1959): *Di Ezio Vanoni e del suo piano*, in *Prediche inutili*, Einaudi, Torino, p. 101.
- GALLONI G. (1997): *Nuovo ruolo dei consorzi di bonifica nell'evoluzione della normativa a difesa del territorio*, in «Dir. giur. agr. amb.», p. 7.
- GALLONI G. (1964): *Il rapporto giuridico di bonifica*, Giuffrè, Milano, p. 295.
- GALLONI G. (1999): *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Liguori, Napoli, p. 138.
- GIANNINI M.S. (1959): *Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, in «Riv. dir. comm.», n. 9-10, p. 322.
- GRAZIANI C.A. (1985): *Sull'attualità dell'art. 44 della Costituzione*, in «Nuovo dir. agr.», p. 47.
- GRAZIANI C.A. (1995): *Terra e persona: itinerari per un'indagine*, in *Il diritto dell'agricoltura*, p. 269.
- GROSSI P. (2008): *Salvatore Pugliatti giurista inquieto*, in *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, Giuffrè, Milano, pp. 545-546.
- IRTI I. (2004): *Nichilismo giuridico*, Laterza, Roma-Bari.
- LUCIANI M. (1977): *Corte costituzionale e proprietà privata (a proposito della sentenza n. 260 del 1976)*, in «Giur. cost.», II, p. 1380.
- MARINELLI F. (2022): *L'impressionismo giuridico. Artisti e giuristi nella Francia dell'Ottocento*, Pacini, Pisa, pp. 34 e ss.
- MASINI S. (1997): *Limiti e possibilità di adattamento del territorio con destinazione agricola a finalità di tutela dell'ambiente nell'intervento pubblico di bonifica*, in «Dir. giur. agr. amb.», p. 613.
- MASINI S. (2016): *Territorio e sviluppo rurale*, in «Dig. Disc. Priv., Sez. Civ., Agg.», diretto da R. Sacco con la collaborazione di E. Rook Basile, Utet, Torino, p. 56.
- MOSCHELLA A. (1959): voce *Bonifica* in *Enc. dir.*, vol. V, Giuffrè, Milano, p. 533.
- NOVELLO E. (2021): *La storia della bonifica nell'Italia unita. La bonifica fascista*, in *La grande Storia d'Italia raccontata dell'Acqua. Dalle opere di difesa idraulica alla transizione ecologica*, a cura di E. D'Angelis, M. Gargano, E. Novello, Polistampa, Firenze, p. 341.
- PANUNZIO S. (1931): *Stato e diritto. L'unità dello Stato e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, Stabil. Tip. Modenese, Modena.
- PAPA FRANCESCO (2019): *Nostra Madre Terra. Una lettura cristiana della sfida dell'ambiente*, Libreria Editrice Vaticana, Roma, p. 70.
- PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, Roma, 2004, pp. 153 e 156.
- RESCIGNO P. (1972): *Per uno studio sulla proprietà*, in «Riv. dir. civ.», 1972, I, p. 37.
- RODOTÀ S. (1981): *Il terribile diritto*, il Mulino, Bologna, p. 206.
- ROMAGNOLI E. (1989): *Capograssi e il diritto agrario*, in «Riv. dir. agr.», I, p. 595.
- SABBIONETI N. (2011): *Democrazia sociale e diritto privato. La Terza Repubblica di Raymond Saillelles (1855-1912)*, Giuffrè, Milano, p. 22.

- SERPIERI A. (1922): *I problemi economici-sociali della bonifica agraria*, Atti del Congresso Regionale Veneto delle Bonifiche (San Donà di Piave, 23-24-25 marzo 1922), Premiate Officine Grafiche C. Ferrari, Venezia, p. 50.
- SERPIERI A. (1934): *Apertura del Convegno*, «Atti della R. Accademia dei Georgofili», Convegno per la Bonifica Integrale (Firenze, 21-22 maggio 1934-XII), Firenze, p. 238.
- SERPIERI A. (1940): *Corso di economia e politica agraria*, vol. I. *L'agricoltura nell'economia della Nazione*, Barbera, Firenze, rist., in copia anastatica, dall'Istituto Nazionale di Economia Agraria, Bologna, 1993, XIV.
- SERPIERI A. (1948): *La bonifica nella storia e nella dottrina*, Edizioni Agricole, Bologna.
- SERPIERI A. (1971): *La fame di terra*. Dal «Messaggero» del 28 giugno 1947, in *Scritti giornalistici 1947-1958*, a cura di M. Zucchini, Roma, p. 119.
- SORDI B. (2020): *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, il Mulino, Bologna, pp. 139 e ss.
- STOLZI I. (2007): *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Giuffrè, Milano.
- VASSALLI F. (1936): *La concezione fascista della proprietà privata*, Confed. Fascista dei Lavoratori, Roma.

MASSIMO GARGANO<sup>1</sup>

## L'attualità del pensiero di Arrigo Serpieri per la politica del territorio, lo sviluppo dell'economia e la tutela dell'ambiente

<sup>1</sup> Direttore generale ANBI - Associazione nazionale consorzi gestione e tutela del territorio e acque irrigue

Arrigo Serpieri fu uno scienziato, un tecnico profondo studioso dell'economia agricola e dei problemi del mondo rurale, cui dedicò importanti pubblicazioni e specifiche iniziative, che hanno determinato l'approvazione di provvedimenti legislativi sempre finalizzati a tutelare il territorio per consentire quella sicurezza indispensabile allo sviluppo dell'economia agricola e alle condizioni di vita delle popolazioni.

Nel 1929 Serpieri viene nominato sottosegretario di Stato per la bonifica integrale e contemporaneamente gli viene affidata la Presidenza dell'Associazione Nazionale tra i Consorzi di bonifica e di irrigazione, che mantenne fino al 1935.

In occasione del trentennale della morte di Arrigo Serpieri (30 gennaio 1960) l'Associazione Nazionale delle Bonifiche si è fatta promotrice della ristampa anastatica dell'opera di Serpieri "La bonifica nella storia e nella dottrina".

Come Giuseppe Medici ha posto in evidenza nella prefazione:

Nel volume è contenuto l'intero disegno che ha ispirato il pensiero e l'azione di Serpieri sulla bonifica intesa non soltanto a creare e risanare nuove terre, ma anche a realizzare una efficiente difesa del suolo e regolazione delle acque così da rappresentare una organica politica ambientale.

Ne sono testimonianza, oltre ai contenuti del volume sopraindicato, i provvedimenti legislativi riferiti a iniziative di Serpieri, tra i quali si ricordano:

- r.d. 13 dicembre 1923 n. 3256 "Testo unico delle leggi sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi";

- r.d. 30 dicembre 1923 n. 3267 “Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e territori montani”;
- r.d. 27 ottobre 1927 n. 2312 “Norme per assicurare il migliore funzionamento dei Consorzi idraulici e di bonifica”;
- r.d. 18 novembre 1929 n. 2071 “Provvedimenti per la bonifica integrale e per i servizi agrari e forestali”;
- r.d. 13 febbraio 1933, n. 215 “Nuove norme per la bonifica integrale”.

Sono tutti provvedimenti dai quali emerge il pensiero di Serpieri per una idonea politica del territorio e dell’agricoltura in relazione alle condizioni in atto in quei periodi nelle diverse realtà territoriali.

Serpieri affermò, sin dall’inizio degli anni ’20, che i diversi provvedimenti in vigore, inerenti al territorio e alla relativa bonifica, erano ispirati a risolvere i problemi della eliminazione delle paludi, volti alla conquista di nuove terre a scopi produttivi con il conseguente miglioramento delle condizioni igieniche delle popolazioni, ma erano insufficienti rispetto alle esigenze produttive della prevalente economia agricola in quanto non garantivano la regolazione idraulica nonché le opere di rimboschimento e rinsaldamento, indispensabili per la sicurezza territoriale necessaria per le iniziative di sviluppo economico e per l’economia agricola in particolare.

Serpieri rilevò che le leggi in vigore realizzavano una bonifica igienica ma non garantivano l’indispensabile regolazione idraulica. Fu quindi promosso e approvato, su iniziativa di Serpieri, il r.d. 13/12/1923 n. 3256 “Testo unico delle leggi sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi” che ampliò l’azione della bonifica prevedendovi anche interventi volti a garantire la difesa idraulica, dando così luogo a una seconda fase dell’attività di bonifica, definita “idraulica” e, sempre nel 1923, venne promosso e approvato il r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 su “Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e territori montani”.

Peraltro Arrigo Serpieri e altri illustri studiosi e uomini politici di elevata cultura nonché agricoltori di singolare prestigio (tra i quali vengono ricordati: Luigi Sturzo, Meuccio Ruini, Angelo Omodeo, Carlo Petrocchi, Gino Luzzatto, Vittorio Ronchi, Giovanni Bertini, Alberto Beneduce), in occasione dello storico Congresso svoltosi a S. Donà di Piave nel 1922, convennero, come ha ricordato Giuseppe Medici, sulla esigenza che il territorio del Paese aveva bisogno, per il proprio sviluppo economico, di un complesso di interventi e azioni coordinati e univocamente finalizzati alla salvaguardia del territorio e allo sviluppo economico, che garantissero la “bonifica integrale”.

Ne derivò, su iniziativa di Serpieri, il r.d. 13/2/1933, n. 215 con il quale la bonifica evolve verso una terza fase definita “economica”, in quanto all’a-

zione di risanamento e di difesa idraulica, unisce le azioni per provvedere allo sviluppo economico attraverso la costruzione di strade e acquedotti rurali, di opere di rimboschimento e ricostruzione di boschi deteriorati e l'imponente opera di irrigazione, testimoniando quindi il costante adeguamento della bonifica alle esigenze del territorio, dell'economia e della società.

La bonifica integrale in relazione alle sue generali finalità individuate da Serpieri, si è sviluppata nel nostro Paese adeguandosi alle ricorrenti esigenze del territorio che nel tempo sono mutate e si sono ampliate in ragione, fra l'altro, dell'incremento demografico, dell'espandersi dell'urbanizzazione e dello sviluppo dell'economia, rendendo necessarie specifiche, puntuali e diffuse azioni per la tutela del suolo e delle acque, che danno luogo a una quarta fase evolutiva della bonifica integrale definita "ambientale" così come rilevato da Giuseppe Medici nel 1992 in altro storico Convegno di S. Donà di Piave. Si fa riferimento alle azioni per la rinaturazione dei corsi di acqua, per la protezione dello spazio rurale, per il rimpinguamento delle falde, per la salvaguardia del paesaggio e dell'ecosistema agricolo irriguo, per il risanamento e la tutela della qualità e quantità delle acque attraverso gli usi plurimi e l'utilizzo di fonti alternative, secondo un processo di costante adeguamento dell'azione della bonifica alle esigenze del territorio, dell'economia e della società, come peraltro testimonia la storia del territorio del nostro Paese. Si delinea già l'ambito della sostenibilità economica, sociale e ambientale.

I protagonisti e gli attori istituzionali che hanno promosso, garantito e realizzato l'accennato percorso evolutivo dell'azione della bonifica integrale nel nostro Paese sono i Consorzi di bonifica, come individuati da Serpieri nel r.d. 13/02/1933, n. 215 e quindi nel codice civile del 1942, enti pubblici economici, retti dal principio dell'autogoverno dei proprietari dei terreni e degli immobili siti nel comprensorio consortile di competenza, che traggono beneficio dall'azione svolta dai Consorzi.

Ai Consorzi di bonifica viene oggi riconosciuta dal legislatore nazionale e regionale specifica competenza per la difesa del suolo, per la regolazione e utilizzazione delle acque a scopo irriguo e per altri usi multipli ivi compreso l'uso idroelettrico, nonché per la tutela dell'ambiente.

In sede nazionale ne sono testimonianza le leggi fondamentali emanate negli ultimi venticinque anni per la disciplina della difesa del suolo e della gestione e tutela delle acque (L. 183/1989, L. 36/1994, d. legs 152/1994, L. 152/2006).

In proposito non può non sottolinearsi che in Parlamento in occasione di specifiche indagini conoscitive sui Consorzi di bonifica, gli importanti documenti conclusivi approvati, rispettivamente, dalla Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati nel 1996 e dalla Commissione Agricoltura del Se-

nato nel 2020, riconfermano l'insostituibile ruolo dei Consorzi di bonifica nel nostro Paese a reale presidio del territorio attraverso azioni di difesa del suolo, di razionale utilizzazione delle risorse idriche per l'irrigazione e a usi plurimi nonché di tutela dell'ambiente come ecosistema, riconoscendo la intersettorialità e la polivalenza funzionale della bonifica integrale sul territorio del nostro Paese.

La bonifica integrale continua a essere un settore strategico nell'ambito della politica per lo sviluppo dell'economia, secondo il pensiero di Arrigo Serpieri.

In proposito si sottolinea che l'azione dei Consorzi di bonifica assume specifica rilevanza con riguardo anche ai 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile e ai relativi traguardi di cui all'Agenda 2030, sottoscritta a settembre 2015 dai 193 Paesi membri dell'ONU.

I 17 obiettivi contemplano azioni finalizzate a una visione dello sviluppo che bilancia le sue tre dimensioni: economica, sociale e ambientale.

Se si esamina il testo dei diversi obiettivi e relativi traguardi e le attività svolte dai Consorzi di bonifica emerge l'importante contributo delle azioni dei Consorzi di bonifica per il conseguimento degli obiettivi 3 (Buona salute e benessere per le persone), 6 (acqua pulita e servizi igienico-sanitari), 7 (Energia pulita e accessibile), 9 (Imprese, Innovazione e infrastrutture), 13 (I cambiamenti del clima).

I Consorzi di bonifica, inoltre, con la loro presenza diffusa e attiva sul territorio, per la specifica conoscenza della situazione dei corsi di acqua e delle caratteristiche del suolo, posseggono quelle competenze indispensabili per una costante collaborazione con le istituzioni pubbliche locali preposte in tali settori.

Nel caso di siccità il ruolo dei Consorzi di bonifica del nostro Paese, come costantemente dimostrato, è particolarmente rilevante; sono impegnati a gestire l'irrigazione con ridotte quantità di risorse idriche disponibili tenendo conto delle colture in atto e delle condizioni del suolo e dei corsi di acqua. Soltanto la conoscenza e la specifica competenza di gestione, consentono ai Consorzi di bonifica di poter attenuare i danni che la siccità arreca alle coltivazioni e al suolo, tenendo sempre presente, e chiedendone il rispetto, delle disposizioni legislative nazionali che garantiscono, nel caso di siccità, la priorità dell'uso agricolo delle acque subito dopo il consumo umano.

I Consorzi di bonifica, già da tempo sensibili alle esigenze discendenti dalla variabilità climatica, hanno assunto iniziative di studio e ricerche che hanno consentito di individuare situazioni di gestione, volte a soddisfare le esigenze di irrigazione in relazione alla specifica situazione dei suoli e alla prevedibile variabilità del clima. Ne sono testimonianza Acqua Campus, con la Giornata nazionale dell'innovazione per l'agricoltura irrigua che si svolge annualmente e il marchio Goccia Verde, un sistema di certificazione volontaria di uso sostenibile della risorsa idrica e della sua tutela quali-quantitativa.

Si tratta di azioni che rispecchiano l'impegno e il ruolo dei Consorzi di bonifica per la sostenibilità economica, sociale e ambientale, riconosciuti, come si è già rilevato, sia delle leggi nazionali sulla difesa del suolo, sia da quelle sulle risorse idriche e sulla tutela ambientale nonché dalle Regioni con le quali lo Stato, onde superare incertezze e contrasti e nella consapevolezza della indispensabile azione della bonifica integrale per lo sviluppo del territorio del nostro Paese, ha stipulato, in data 18 settembre 2008, un importante e fondamentale Protocollo di intesa Stato-Regioni che individua i principi e le regole, condivisi dallo Stato e dalle Regioni, per l'azione della bonifica nel nostro Paese e le relative funzioni, poteri e amministrazione dei Consorzi di bonifica. L'intesa riconferma, tra l'altro, la multifunzionalità e la intersettorialità dell'azione della bonifica sul territorio del nostro Paese, la specifica competenza con relative funzioni e poteri dei Consorzi di bonifica, il regime di autogoverno, l'azione di partecipazione e cooperazione con gli enti locali per la gestione in comune di specifici interventi per la sicurezza del territorio e per la tutela dell'ambiente.

Si tratta del riconoscimento che i Consorzi di bonifica rientrano tra le istituzioni di attuazione del principio di sussidiarietà sancito dalla Costituzione, secondo il quale si vuole che rimangano affidate a livello più vicino agli interessati i compiti di rilievo collettivo, ritenendosi tale livello il più idoneo a garantire l'efficacia dell'azione.

Il principio di sussidiarietà ha assunto nell'ordinamento italiano valore costituzionale e regola fondamentale per l'esercizio di funzioni pubbliche di interesse delle comunità locali.

Ne discende una valorizzazione dei Consorzi di bonifica, attesa la natura di enti pubblici a struttura associativa, regolati dal principio dell'autogoverno, legati al territorio da una rappresentatività non politica ma funzionale (in particolare rappresentanza necessaria, sul territorio, delle categorie interessate), dotati di autonomia organizzativa, operanti su ambiti territoriali delimitati con confini idrografici in ragione delle funzioni di rilievo collettivo, ad essi riconosciuti per la difesa del suolo, la gestione delle acque e la tutela dell'ambiente.

La sussidiarietà determina anche l'esigenza di collaborazione con gli enti territoriali a vocazione generale con i quali deve instaurarsi cooperazione attraverso quegli strumenti di concertazione che vincolano a comportamenti volti a conseguire il comune obiettivo dello sviluppo sostenibile.

Per i Consorzi di bonifica la regola della cooperazione ha costituito notevole impulso per azioni di collaborazione sui territori con i Comuni e altre istituzioni locali, dando luogo a quelle sinergie istituzionali necessarie per una idonea politica del territorio e delle sue risorse, che consenta quella sostenibilità economica, sociale ed ambientale che va garantita al Paese.

A testimonianza della fondamentale rilevanza dell'azione dei Consorzi di bonifica sul territorio del nostro Paese sono particolarmente significativi i seguenti dati:

- superficie territoriale sulla quale operano i Consorzi, su tutta la pianura e una parte della collina, 19.231.000 ettari;
- numero di Consorzi di bonifica 141, con competenza territoriale delimitata da confini idrografici;
- superficie servita da opere di scolo delle acque 9.600.000 ettari, di cui 1,200° a sollevamento meccanico;
- impianti idrovori di difesa idrogeologica 960;
- briglie e sbarramenti per laminazione piene 23.000;
- superficie servita da opere di irrigazione 3.500.000 ettari;
- gestione di n. 54 dighe e di 580 traverse fluviali;
- 231.000 Km di canali consortili, principali e derivati;
- 342 impianti idroelettrici e 110 impianti fotovoltaici per la produzione di energia rinnovabile.

L'impegno dei Consorzi nel nostro Paese è costante e sempre più impegnativo e intenso nell'attuale fase di variabilità climatica per garantire la gestione e la manutenzione dell'importante patrimonio di opere e corsi di acqua sopraindicati, finalizzati alla difesa del suolo, alla corretta gestione delle acque a usi plurimi e alla tutela dell'ambiente, indispensabili alla sicurezza territoriale e alimentare della popolazione e allo sviluppo dell'economia del Paese, con l'impegno a operare secondo gli obiettivi di sostenibilità economica, sociale e ambientale.

Tale realtà testimonia la costante attualità, nell'evoluzione dell'ordinamento per lo sviluppo e la tutela del territorio italiano, del pensiero di Arrigo Serpieri anche sull'esigenza di integralità degli interventi.

#### RIASSUNTO

L'intervento verrà aperto con un preambolo finalizzato a evidenziare le novità che Serpieri introdusse in materia di bonifica con il r.d. 13/2/1933, n. 215, portando il provvedimento oltre le funzioni di risanamento e di difesa idraulica, per farlo divenire strumento di generale sviluppo economico e sociale. In particolare, si parlerà del ruolo dei Consorzi di Bonifica quali protagonisti e attori istituzionali che hanno promosso, garantito e realizzato l'azione della bonifica nel nostro Paese. Ad essi il legislatore nazionale e regionale riconosce una specifica competenza per la difesa del suolo, di razionale utilizzazione delle risorse idriche per l'irrigazione a usi plurimi nonché alla tutela dell'ambiente come ecosistema, riconoscendo la intersettorialità e la polivalenza funzionale della bonifica integrale sul territorio del nostro Paese.



## ABSTRACT

The intervention will be opened with a preamble aimed at highlighting the innovations that Serpieri introduced in the field of reclamation with the r.d. 2/13/1933, no. 215, taking the provision beyond the functions of rehabilitation and hydraulic defense, to make it an instrument of general economic and social development. In particular, the role of the Reclamation Consortia will be discussed as protagonists and institutional actors who have promoted, guaranteed and implemented the reclamation action in our country. To them the national and regional legislator recognizes a specific competence for the defense of the soil, for the rational use of water resources for irrigation for multiple uses as well as for the protection of the environment as an ecosystem, recognizing the inter-sectoral nature and the functional versatility of the integral reclamation on the territory of our country.

## BIBLIOGRAFIA

- ASVIS – ALLEANZA ITALIANA PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE (2020): *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile Rapporto 2020*, Obiettivi 3, 6, 9, 13.
- CAMERA DEI DEPUTATI (1996): Documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva "I Consorzi obbligatori di bonifica", 13<sup>a</sup> Commissione in Atti parlamentari XII Legislatura "Indagine conoscitiva e documentazione legislativa n. 5", 9 gennaio 1996.
- DINI M. (2010): *Arrigo Serpieri Georgofilo*, Firenze, 11 novembre 2010, Polistampa, Firenze.
- GALLONI G. (1997): *Nuovo ruolo dei Consorzi di bonifica nell'evoluzione della normativa a difesa del suolo*, in «Dir. e Giur. agr. e amb.», 1.
- GARGANO M. (2022): *Sfide e impegni dei Consorzi di bonifica presente e futuro*, in *La grande storia d'Italia raccontata dall'acqua*, ANBI, Polistampa, Firenze.
- IANDOLO E. (1960): *L'uomo di Governo*, in «La bonifica integrale», rivista ANBI.
- MARTUCCELLI A.M. (2011): *L'irrigazione e la protezione del territorio nell'Italia unita. Il percorso evolutivo della bonifica*, in «L'acqua», rivista dell'Associazione Idrotecnica Italiana per i 150 anni dell'Unità d'Italia, n. 6, dicembre.
- MEDICI G. (1992): *La bonifica per la protezione del suolo e per l'uso e la tutela delle acque*, in *La bonifica nella trasformazione del territorio e della società*, ANBI, Edagricole, Bologna.
- PACE A. e CADEDDU S. (1999): *Il mutato ruolo e la permanente centralità dei Consorzi di bonifica nell'evoluzione della disciplina delle "funzioni di bonifica"*, in «Diritto pubblico», 1.
- SENATO DELLA REPUBBLICA (2020): Risoluzione conclusiva di Indagine conoscitiva sui Consorzi di bonifica, IX Commissione permanente Agricoltura, Documento XXIV n. 28 in Atti XVIII legislatura, Resoconto n. 140, 21/10/2020.
- SERPIERI A. (1991): *La bonifica nella storia e nella dottrina*, ristampa 1<sup>a</sup> edizione, Edagricole, Bologna.



PAOLO NANNI<sup>1</sup>

## Arrigo Serpieri: i Georgofili e l'Ateneo fiorentino

<sup>1</sup> Università degli Studi di Firenze

I legami di Arrigo Serpieri con la città di Firenze e le sue istituzioni sono molteplici. Solo brevi cenni saranno sufficienti per inquadrare la vicenda e per definire i contorni del mio contributo, incentrato su Serpieri, i Georgofili e l'Ateneo di Firenze.

Serpieri giunse a Firenze trentacinquenne, nel 1912, chiamato a dirigere il nuovo Istituto Superiore Forestale delle Cascine erede di una tradizione unica nel campo dell'istruzione<sup>1</sup>. Sotto la sua guida, nel 1924, fu trasformato in Istituto Superiore Agrario e Forestale della nascente Università e poi, nel 1936, elevato al titolo di Facoltà dell'Ateneo di cui Serpieri divenne rettore dall'anno successivo, il 1937. Il suo radicamento a Firenze si era realizzato anche con altri importanti riconoscimenti e incarichi fin dagli anni Venti. Socio corrispondente dei Georgofili fin dal 1911, nel 1926 era stato acclamato presidente dell'Accademia, e tra il 1924 e il 1929 aveva ricevuto altre rilevanti «cariche pubbliche», come egli stesso appuntava nel suo curriculum conservato nell'archivio dell'Accademia dei Georgofili<sup>2</sup>: oltre a quella dei Georgofili,

Abbreviazioni nel testo: AAG (Archivio Accademia dei Georgofili); AUFi (Archivio dell'Università di Firenze); ACS (Archivio Centrale dello Stato, Roma).

<sup>1</sup> Sulla notevole bibliografia relativa alla pionieristica iniziativa di Ridolfi a Meleto, sull'istituto di Vallombrosa e su quello delle Pavoniere alcuni contributi mantengono un valore di sintesi generale (Imberciadori, 1983; Gianfrate, 1994; Patrone, 1970).

<sup>2</sup> Il curriculum è datato 20 gennaio 1934, quando Serpieri era ancora sottosegretario alla Bonifica Integrale, incarico per il quale, nel 1929, specificava di aver lasciato gli incarichi fiorentini ad eccezione della presidenza dei Georgofili. Il documento dattiloscritto contiene alcuni aggiornamenti a mano dell'anno successivo, tra cui in calce: «Nel gennaio '35 – lasciato l'ufficio di Sottosegretario di Stato per la Bonifica Integrale – ripresi il mio insegnamento alla Facoltà Agraria e a quella di Scienze Economiche nell'Università di Firenze» (AAG, *Arrigo Serpieri*, fascicolo Soci accademici).

che mantenne fino al 1944, ebbe inoltre la presidenza dell'Istituto Agricolo Coloniale, della Cattedra Ambulante di agricoltura, della Commissione Granaria, della Sezione Agraria del Consiglio provinciale dell'Economia, cariche quest'ultime che lasciò quando il nuovo ruolo di sottosegretario alla Bonifica integrale lo tenne lontano da Firenze dal 1929 al 1934<sup>3</sup>.

Accademia dei Georgofili, Facoltà di Agraria e Ateneo di Firenze rappresentano dunque legami che hanno accompagnato l'attività di Arrigo Serpieri, e che assumono un'importanza duplice. Innanzitutto si tratta di ciò che Serpieri progettò e realizzò in queste istituzioni fiorentine, rinnovando la tradizione dei Georgofili e dando fisionomia a una nuova facoltà e a un ateneo da poco nato ma poggiato su una secolare tradizione di studi<sup>4</sup>. Sono in questo caso l'acutezza e la rilevanza scientifica e tecnica della sua personalità, oltre alle sue capacità progettuali e organizzative che si riflettono nelle azioni intraprese. Ma c'è anche un influsso che Serpieri ricevette dall'ambiente fiorentino e georgofilo, che non è di secondaria importanza nella ricostruzione storica della sua personalità e del suo itinerario politico nell'Italia del tempo. Gli altri interventi di questo volume offrono specifiche trattazioni di questi aspetti. Tuttavia mettere a fuoco alcuni punti dell'attività svolta presso i Georgofili e l'Ateneo credo possa avere qualche motivo di interesse.

Per esigenze di chiarezza espositiva dettaglierò innanzitutto i tratti salienti di presidente dei Georgofili, di protagonista dell'istruzione agraria e di rettore dell'Ateneo, avvalendomi di trattazioni che ne hanno enucleato i diversi profili<sup>5</sup>, cercando di mettere in evidenza la visione progettuale di Serpieri. Inoltre, considerando il tragico periodo dell'Italia del tempo, dedicherò qualche nota conclusiva al suo operato tra storia, memoria ed evidenze archivistiche.

## I. SERPIERI PRESIDENTE DEI GEORGOFILI

Arrigo Serpieri era divenuto socio corrispondente dei Georgofili nel 1911 e ordinario nel 1920, portando in diverse occasioni il suo contributo di studio-

<sup>3</sup> Serpieri fu sottosegretario all'Agricoltura del Ministero dell'Economia Nazionale dal 1923 al 1924; sottosegretario alla Bonifica Integrale dal 1929 al gennaio 1935; deputato (1924-1939) e senatore del Regno (1939-1945).

<sup>4</sup> Alla storia dell'Ateneo fiorentino sono dedicate due opere: *Storia dell'Ateneo fiorentino. Contributi di studio* (Firenze, 1986); *L'università degli studi di Firenze. 1924-2004* (Firenze, 2004).

<sup>5</sup> Vale ricordare che esistono già trattazioni specifiche, come quelle su Serpieri Georgofilo (Dini, 2005; 2011), sul rettore (Marinelli, 2004) e sulla Facoltà di Agraria (Imberciadori, 1986; Falciai e Napoli, 2004). Anche chi scrive ha dedicato qualche nota storica su questi temi (Nanni, 1995; 2011).

so (Dini, 2011). Fu eletto presidente dell'Accademia nel 1926<sup>6</sup> e nel febbraio del 1927, con l'insediamento del nuovo consiglio, intervenne con un discorso inaugurale dal titolo esplicito: *Passato e avvenire dell'Accademia dei Georgofili* (Serpieri, 1927). I due termini avevano un evidente carattere programmatico. Il *passato* era la tradizione a cui Serpieri agganciava la sua riflessione non solo per motivare la rilevanza della più antica accademia di agricoltura (in Italia e in Europa), ma anche per evidenziare le sue potenzialità. Le considerazioni espresse in quell'occasione non sembrano estranee a due elementi centrali della sua visione teorica e pratica. La centralità dell'agricoltura nello sviluppo del Paese è punto nodale, ampiamente sottolineato da studiosi del tempo (Giuliani, 1960). Firenze e l'agricoltura toscana non erano solo terreno di applicazione delle sue idee, ma anche luogo d'elezione per quel suo carattere "riformista" riconosciuto dallo stesso Emilio Sereni (1974), e sui cui ritornerò. Il termine *avvenire*, ancorato a quel *passato*, rappresentava un tassello di importanza generale, che Serpieri declinava nei termini a lui più cari dello sviluppo che univa scienza e tecnica:

Io affermo che del passato una cosa soprattutto va gelosamente conservata, anzi perennemente rinnovata nei nostri spiriti: l'infinito e disinteressato amore dei nostri maggiori per l'agricoltura e gli agricoltori; quell'amore *operativo* che, fin da antichi tempi, poté unire nell'Accademia, in un comune intento, rappresentanti del più alto patriziato toscano con modesti ma valorosi fattori; illustri scienziati con pratici agricoltori; e che riuscì pertanto a coordinare le astrattezze della scienza con le concrete applicazioni, e a mantenere sempre in una sfera altissima, al disopra di ogni contrasto ed egoismo di individui di categorie e di classi, il pensiero dell'Accademia, costantemente volto al bene dell'agricoltura per il bene della collettività, della Nazione, della Patria (Serpieri, 1927, XXIX).

Ai Georgofili attribuiva il compito di intervenire con le proprie competenze al fine di dare contributi di conoscenza e di riflessione:

Questo a noi sembra fine fondamentale da raggiungere, che su tutti i problemi che interessano l'agricoltura – siano di carattere economico o giuridico o tecnico – si esprima alto e chiaro il pensiero dei Georgofili, caso per caso più competenti; comunque poi esso debba manifestarsi, sia in forma di discorsi e conferenze, sia in forma di pubblicazioni (ivi, XXXIV).

<sup>6</sup> Ai sensi dello statuto allora in vigore (1900) il presidente era eletto dal corpo accademico, mentre dal 1928 era nominato dal capo del Governo su proposta del ministro dell'Economia Nazionale e dal 1937 con Decreto reale su proposta del ministro per l'Educazione Nazionale. Le cariche avevano durata di cinque anni fino al 1937, quando furono ridotte a tre.

Ma oltre a questa attività che definiva di «carattere prevalentemente intellettuale e dottrinale», proponeva la nascita di «organismi di azione pratica», che si concretizzarono nella creazione di due Osservatori all'interno dell'Accademia, uno di Economia Statistica e uno di Diritto Agrario, come previsto dai nuovi statuti del 1928 che prevedevano «osservatori, laboratori e commissioni di studio» (art. 2). Studi e analisi dei diversi territori della penisola rappresentavano infatti un elemento cardine della sua elaborazione, che doveva connettersi con le funzioni generali di ministeri o organismi nazionali, come ad esempio l'Istituto Nazionale di Economia Agraria di cui Serpieri fu presidente. L'Accademia poteva svolgere così un ruolo di connessione tra il livello nazionale e quello locale, sia nella discussione dei temi generali, sia nell'analisi territoriale.

Dalle linee programmatiche alla prassi il passo fu breve. Nel 1928 veniva adottato il nuovo statuto e nel 1932 Serpieri otteneva per i Georgofili una nuova sede – la Torre de' Pulci, che ancora oggi è sede dei Georgofili – con le necessarie risorse per i lavori di adeguamento<sup>7</sup>, oltre al riconoscimento dell'Accademia come Ente Morale, consolidando così il finanziamento annuo (Petrocchi, 1933). Vale inoltre osservare i nomi dei componenti del Consiglio accademico dei Georgofili durante la presidenza di Serpieri<sup>8</sup>, dai quali emerge con evidenza lo stretto legame che realizzò tra l'Accademia e le facoltà dell'Ateneo, ovviamente con particolare riferimento alla Facoltà di Agraria.

Dal confronto tra le due riforme statutarie introdotte durante la presidenza di Serpieri (1928 e poi 1937) possono essere evidenziati alcuni elementi della vita dei Georgofili nel più ampio contesto storico (Caserta, 1999).

<sup>7</sup> Non avendo ricevuto finanziamenti straordinari dal Ministero per l'Educazione Nazionale, Serpieri si adoperò per trovare risorse a Firenze per i lavori di sistemazione del Palazzo de' Pulci (stimate in circa 125 mila lire), concesso all'Accademia dal Ministero degli Interni (Petrocchi, 1933). Il Consiglio Provinciale dell'Economia Corporativa di Firenze, ricevuto il bene stare dal Ministero delle Corporazioni, stanziò un contributo di 100 mila lire (in quattro rate), mentre la Cassa di Risparmio di Firenze destinò un altro contributo di 10 mila lire (AAG, *Finanziamento nuova sede*, fasc. 2.10).

<sup>8</sup> Negli anni di Serpieri furono consiglieri dell'Accademia: Arias Gino, *vicepresidente* (1927-32, poi epurato); Bellucci Adolfo (1927-29); Bolla Giangastone (1927-43); Bottini Luigi (1928-32) e *segretario* (1933-43); D'Ancona Giuseppe, *tesoriere* (1927-1938, epurato); De Nobili Lionello (1927-32); Di Frassineto Massimo, *vicepresidente* (1933-43); Ferrari Prospero, *bibliotecario* (1927-1930); Martelli Alessandro, *vicepresidente* (1927-32); Maugini Armando (1933-43); Merendi Ariberto (1933-43); Oliva Alberto (1928-31) e *bibliotecario* (1931-43); Palazzo Francesco Carlo (1937-43); Passerini Gino (1937-43); Pestellini Tito, (1933-38) e *amministratore* (1938-43); Petrocchi Bernardino, *segretario* (1927-32) e *vicepresidente* (1933-43); Poggi Tito (1927-32); Sanminiatielli Donato, *vicepresidente* (1927); Serragli Pier Francesco (1931-32) e *segretario* (1933-38, deceduto); Taruffi Dino, *segretario* (1927-28).

Nel 1928 l'Accademia era passata alle dipendenze del Ministero dell'Economia Nazionale (che aveva sostituito il Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio), e al ministro di questo dicastero spettava proporre il presidente, poi nominato dal capo del Governo, e nominare i componenti del Consiglio accademico sentito il parere del presidente. Il numero dei soci ordinari cresceva da 50 a 80 e la loro nomina era «sancita con decreto reale». Inoltre i lavori dell'Accademia erano per la prima volta riuniti sotto sette commissioni: economia agraria e sociale; diritto agrario; agronomia, agricoltura ed industrie dipendenti; zootecnica ed industrie dipendenti; ingegneria agraria; silvicoltura e connesse industrie; agricoltura coloniale.

Oltre ai riconoscimenti già citati, ottenuti nel 1932 (sede e riconoscimento in Ente Morale), le sorti dell'Accademia furono tuttavia investite dai nuovi indirizzi politici. Serpieri nel frattempo era stato estromesso dal ruolo di sottosegretario per la Bonifica Integrale e il passaggio dell'Accademia alle dipendenze del Ministero dell'Educazione Nazionale ebbe significative conseguenze, imponendo una revisione statutaria approvata nel 1937. Oltre alla riorganizzazione di punti relativi alle attività dei Georgofili e all'introduzione di un'ulteriore commissione dedicata alla «bonifica integrale»<sup>9</sup>, venivano modificati radicalmente i meccanismi di nomina delle cariche accademiche: presidente e vicepresidenti venivano nominati con decreto reale su proposta del ministro per l'Educazione Nazionale, a cui era attribuito sia il ruolo di proporre i nuovi accademici onorari e ordinari, sia la revoca dei soci che non solo «si rendano indegni» (come era in precedenza) ma anche «comunque, incompatibili con gli interessi dell'Accademia». Si tratta ovviamente di modifiche strettamente legate alle svolte politiche dell'Italia fascista, che comprendevano anche l'obbligo, peraltro molto discusso tra gli accademici<sup>10</sup>, del giuramento di fedeltà al regime fascista (art. 10), e che avrebbero aperto la strada, nell'autunno del 1938, alle leggi razziali con l'espulsione di alcuni Georgofili<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> La prima commissione, definita nel 1928 «economia agraria e sociale», diveniva nel 1937 «economia e politica agraria».

<sup>10</sup> L'introduzione del giuramento al fascismo vide pareri contrari da parte di alcuni georgofili (ad esempio Arturo Marescalchi e Giuseppe Tassinari), oltre alle critiche circa la dipendenza diretta dal Ministero per l'Educazione Nazionale, provvedimenti che infine furono accettati da Serpieri, forse per non perdere il finanziamento (Caserta, 1999, pp. 110-111).

<sup>11</sup> Furono epurati gli accademici Riccardo Dalla Volta (già presidente dell'Accademia), Gino Arias (vicepresidente dal 1927 al 1932), Giuseppe D'Ancona (tesoriere dal 1924 al 1938), Ciro Ravenna, Guido Valensin, Riccardo Bachi, Enrico Finzi, Ugo Forti, Augusto Graziani, Achille Loria, Giorgio Mortara, Felice Supino.

## 2. SERPIERI E L'ATENEO DI FIRENZE

Passando ai ruoli rivestiti all'interno dell'Ateneo di Firenze, due sono le sfere in cui Serpieri si rese protagonista: la promozione della Facoltà di Agraria – dove insegnò lasciando tracce indelebili nei suoi allievi e nella strutturazione del corpo docente – e il rettorato.

2.1. *La formazione in campo agrario e la Facoltà*

Come già ricordato, fu la direzione dell'Istituto Forestale delle Cascine ad essere la causa del trasferimento a Firenze di Serpieri. Al momento della trasformazione in Istituto Superiore Agrario e Forestale del nuovo Ateneo nel 1924, fu la sua iniziativa a portare a Firenze un corpo docenti di chiara fama. Dopo gli anni trascorsi a Roma come sottosegretario alla Bonifica Integrale, Serpieri riprese a pieno la sua attività didattica, e seguì in prima persona la nascita della Facoltà Agraria e Forestale avvenuta nel 1936<sup>12</sup>. Anche in questo caso si deve parlare di una progettualità che determinò l'alta qualificazione della sede fiorentina, che in effetti fu luogo di formazione e ricerca di una generazione di effettivo rilievo nella storia dello sviluppo dell'agricoltura italiana dal secondo dopoguerra.

Vale ricordare inoltre che fu grazie all'interessamento diretto di Serpieri che l'Istituto poté dotarsi di una azienda sperimentale. Nel 1931 l'allora Consiglio Provinciale dell'Economia (poi Camera di Commercio) acquistò la fattoria di Monna Giovannella e lo stesso Serpieri predispose un primo regolamento per l'utilizzazione delle superfici coltivate (Capecci, 1995)<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> L'Istituto Superiore Agrario e Forestale assunse la denominazione di Facoltà Agraria e Forestale nel 1936. Il corpo docenti era composto da grandi personalità: «Oliva (Agronomia generale), Serpieri (Economia e Politica agraria), Giuliani (Zootecnica), De Horatiis (Sistemazioni idraulico-forestali), Palazzo (Chimica agraria), Vitali (Topografia e Meccanica agraria), Bolla (principi di Diritto e Legislazione rurale), Morettini (Coltivazioni arboree), Ciferri (Botanica generale e sistematica), Alinari (Chimica inorganica), Baldasseroni (Zoologia generale), Borgioli (Anatomia e fisiologia degli animali domestici), Camparini (Estimo rurale e Contabilità), Di Caporiacco (Entomologia agraria), Fenaroli (Botanica forestale), Garoglio (Industrie agrarie), Pavari (Selvicoltura generale), Piccardi (Matematica), Principi (Mineralogia e Geologia), Scotton (Fisica), Sibilia (Patologia vegetale), Tamagnini (principi di Economia generale corporativa e Statistica), Verona (Microbiologia agraria), Zoli (Idraulica e Costruzioni rurali)» (Falciai e Napoli, 2004, p. 528).

<sup>13</sup> L'azienda copriva una superficie di 63 ettari suddivisi in 8 poderi condotti a mezzadria. Uno dei poderi fu ridimensionato e condotto con salariati per assolvere alle esigenze sperimentali e didattiche, insieme al pomario di poco più di un ettaro. Serpieri lasciò subito la direzione ad Angelo Comparini (1931-1951) a cui seguirono Mario Tofani (1951-1969), Enzo Giorgi



Nel contesto della formazione superiore in campo agrario non sono da sottovalutare gli orientamenti che Serpieri riteneva strategici, anche alla luce della Riforma Gentile (1923) e soprattutto della successiva «Carta della Scuola» (1939). In particolare si trattava di assicurare una specifica finalità di formazione professionale agli istituti tecnici, che dovevano preparare competenti direttori o ausiliari nella conduzione di aziende agrarie. Figure strategiche per lo sviluppo agricolo, distinte dalle finalità di ricerca o di direzione di più grandi complessi aziendali a cui doveva invece mirare la formazione universitaria. Serpieri si fece promotore presso i Georgofili di importanti iniziative di discussione<sup>14</sup>, per esaminare punti critici che gli erano particolarmente cari: ad esempio la varietà di provenienza degli iscritti agli istituti tecnici agrari anche in relazione all'apertura degli accessi agli studi universitari; o l'impostazione dei corsi di specializzazione che non si configuravano adeguatamente rispetto ai particolari ambienti agricoli dove avrebbero dovuto operare figure professionali di direttori tecnici (Serpieri, 1939; 1943).

## 2.2. Serpieri rettore dell'Ateneo

L'esperienza di studioso di chiara fama, di promotore dello sviluppo dell'agricoltura italiana e di fondatore dell'istruzione universitaria agraria e forestale, assunsero una nuova dimensione nel 1937, quando Serpieri divenne rettore dell'Ateneo. Già da un anno l'università di Firenze si era definitivamente strutturata in dieci facoltà, ma l'operato di Serpieri coincise con il «grande disegno di riallocazione delle sedi universitarie» (Marinelli, 2004, pp. XIV-XV)<sup>15</sup>.

Il RDL del 1933 (n. 1003 del 27 luglio) aveva reso esecutiva la «Convenzione per l'assetto edilizio della Facoltà di Medicina e Chirurgia della Regia Università» presso Careggi, che vedeva uniti in un Consorzio lo Stato (rappresentato dai quattro ministeri competenti dei Lavori Pubblici, dell'Interno, delle Finanze e dell'Educazione Nazionale), il Comune di Firenze, l'Università e l'Arcispedale di Santa Maria Nuova. La realizzazione del polo di Careggi, con le prime cliniche inaugurate nel 1937, aprì le porte per affrontare la

---

(1969-1977), Ugo Sorbi (1977-1979), Ilvo Capecchi (1979-1983). Nel 1984, durante il rettorato di Franco Scaramuzzi, l'azienda fu trasformata in Centro agricolo sperimentale "Monna Giovannella" e alla direzione di Ilvo Capecchi fece seguito nel 1987 quella di Mario Dini. Nel 1989 l'Università acquisì l'Azienda Agricola Montepaldi.

<sup>14</sup> Tra il 1938 e il 1939 furono realizzate varie conferenze, fino al *Convegno intorno a "la Carta della Scuola e l'istruzione agraria"* del 1939 e alla conversazione su *La funzione degli Istituti tecnici agrari e le sue attuali deviazioni* del 1943 (Nanni, 2011).

<sup>15</sup> Per lo sviluppo urbanistico delle sedi dell'Università di Firenze si rimanda ai contributi di Domenico Cardini (1984; 1991) e di Francesco Gurrieri e Luigi Zangheri (2004).

sistemazione del centro storico, seguendo le linee progettuali elaborate fin dal 1933 dall'allora preside della Facoltà di Architettura Alfredo Brizzi per il «Nuovo Centro Universitario a Firenze». Con la «Legge speciale per Firenze» del 1938 (RDL n. 1595 del 5 maggio) allo stesso Consorzio furono attribuite le competenze per i progetti del centro storico, e furono conferite le risorse necessarie per la realizzazione.

Di questa colossale progettazione Serpieri dava precisi aggiornamenti nelle sue relazioni annuali tra il 1939 e il 1940 (Gurrieri e Zangheri, 2004, pp. 45-46), illustrando anche il piano finanziario. Furono questi gli anni dell'acquisto del complesso di Santa Maria Nuova e dello Spedale degli Innocenti, che il potenziamento del polo biomedico a Careggi avrebbe consentito di liberare, al fine di consentire la creazione di un grande polo umanistico comprendente il quadrilatero di San Marco, le sedi dei due enti assistenziali (Santa Maria Nuova e Innocenti), giungendo fino a via Laura, via della Pergola e piazza Brunelleschi. L'università di Firenze avrebbe avuto così un polo umanistico e delle scienze sociali nel cuore della città, comprendente anche gli spazi per la grande biblioteca. Ai due grandi poli – il centro e Careggi – si univano poi le sedi distaccate di Villa Favard, la palazzina delle Cascine sede della Facoltà di Agraria, la clinica delle malattie mentali a San Salvi, l'istituto di Astronomia ad Arcetri e quello di antropologia nel palazzo Non Finito.

Lo scoppio della seconda guerra mondiale interruppe i progetti avviati, che furono poi ampiamente ridimensionati nel dopoguerra. Vale tuttavia rammentare che il Consorzio istituito in quegli anni tra lo Stato, l'Università e gli enti locali proseguì la propria attività fino agli anni Sessanta.

### 3. TRA STORIA, MEMORIA E ARCHIVI

Le cariche di Arrigo Serpieri come presidente dei Georgofili e rettore dell'Ateneo terminano entrambi nel 1944. Gli indiscussi meriti scientifici, i riconoscimenti della integrità morale tributati da quanti lo avevano conosciuto personalmente, si intrecciano con le vicende biografiche e istituzionali, lasciando la figura di Serpieri su un crinale interpretativo contraddittorio. Sebbene esponente di spicco delle politiche agrarie del Ventennio, nel 1934 Serpieri fu allontanato dal ruolo di sottosegretario alla Bonifica integrale che pure aveva elaborato. L'applicazione delle leggi razziali, nell'Accademia e nell'Ateneo, si intreccia con atteggiamenti personali che traspaiono dalle corrispondenze con i colleghi a cui andava la sua stima. E anche gli ultimi atti della sua presidenza e rettorato lasciano trasparire sentimenti individuali segnati dalla tragicità di quei momenti (appendice 1).

Nel 1943 erano scadute le cariche dei Georgofili, ma furono prorogate per un anno. Del giugno 1944 sono l'ultimo consiglio e assemblea degli accademici presieduti da Serpieri, prima del commissariamento affidato ad Alberto Bertolino. La commissione per l'epurazione, che lavorò in due sessioni tra 1945 e 1946, non decretò l'allontanamento di Serpieri, adducendo tra le cause anche la sua non adesione al partito fascista repubblicano (Repubblica Sociale Italiana) nel 1943<sup>16</sup>. Sempre nel 1943 (ottobre), il Senato Accademico chiese a Serpieri di mantenere la sua carica di rettore, che egli tuttavia rifiutò<sup>17</sup>. Dall'università egli venne poi epurato in prima istanza (il provvedimento non ebbe luogo per la contestuale collocazione a riposo), ma nell'arco di alcuni anni Serpieri fu reintegrato nei ruoli accademici come professore emerito (1949). Anche in questa occasione l'assenza di addebiti di «carattere morale» e la sua non adesione al partito fascista repubblicano furono alla base della sua riammissione (appendice 2).

Fatti storici già sufficienti per collocare la ricostruzione della sua figura di docente, scienziato e politico in una posizione un po' sfuggente, che corre sul duplice binario della storia e della memoria del tempo. E se alla ricostruzione storica non sottraiamo testimonianze, dirette e indirette, di quanti ebbero a che fare con l'indiscusso maestro di economia e politica agraria, non sono poche le sfumature che invitano a intrecciare storia, memorie e archivi (Mottana et al., 2019).

Alla storia appartengono l'elaborazione del pensiero economico agrario e le analisi condotte nel campo dello sviluppo agricolo e più in generale delle campagne italiane, considerando anche la notevole mole di pubblicazioni e opere monografiche date alle stampe dal Serpieri negli anni di piena attività<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> La commissione per l'epurazione accademica venne istituita il 31 luglio 1945 ed era composta da Alberto Bertolino (presidente), Renzo Giuliani, Angelo Campanini, Paolo Principi, Nello Niccoli, Alessandro Morettini. Chiamata dal Ministero della Pubblica Istruzione a dare maggiori dettagli sulle proprie delibere, la commissione chiuse i lavori nel 1946. Si riporta la parte relativa ad Arrigo Serpieri, nella quale si dichiara che non aderì al partito fascista repubblicano nel 1943: «*Serpieri Prof. Arrigo* – Iscritto al P.N.F. dal 1923; Deputato, Sottosegretario di Stato, Senatore; ha ricoperto varie altre cariche politiche, ma soprattutto ha dedicato la sua attività al progresso economico agrario, dimostrando sempre dignità ed equilibrio di giudizio; maestro negli studi di economia agraria ha contribuito a tenere alto il decoro della cultura scientifica ed ha promosso il progresso della tecnica; non si iscrisse al partito fascista repubblicano. Se ne propone il mantenimento nel ruolo dell'Accademia al cui prestigio egli ha notevolmente contribuito dirigendola autorevolmente per molti anni» (AAG, *Soci. Epurazioni*, Ea.6).

<sup>17</sup> AUFi, *Verbali del Senato Accademico*, 3, p. 327.

<sup>18</sup> Mi limito a citare il convegno di trenta anni fa dedicato alla costruzione teorica fra economia politica e realtà settoriale (Marinelli e Nanni, 1983). Più di recente altri contributi sono stati dedicati all'evoluzione delle scienze economico agrarie e alla figura di Serpieri economista (Canali et al., 2011; Di Sandro 2015; Di Sandro e Monti 2020). Una completa bibliografia degli scritti di Serpieri è contenuta nel volume di Giancarlo Di Sandro e Aldino Monti, mentre la completa indicazione degli interventi all'Accademia dei Georgofili è ricostruita da Mario Dini (2011).

Due suoi volumi, in particolare, rappresentano strumenti fondamentali per la conoscenza e la comprensione storica delle peculiarità dell'agricoltura italiana, per l'acutezza dell'analisi e dell'interpretazione delle realtà economico agrarie. Si tratta de *L'agricoltura nell'economia della nazione* (Serpieri, 1940)<sup>19</sup>, contributo essenziale per l'analisi delle sue strutture; e *La guerra e le classi rurali italiane* (Serpieri, 1930)<sup>20</sup>, che per la mole di dati costituisce una trattazione imprescindibile per lo studio delle campagne italiane a cavallo della Grande Guerra (Nanni, 2016).

Della storia fanno parte naturalmente la ricostruzione dell'operato di Serpieri nell'Italia e nella Firenze del tempo e il suo ruolo nelle vicende dell'agricoltura della prima metà del Novecento. Diverse prospettive di valutazione emergono dai ricordi diretti di Renzo Giuliani (1960), chiamato a insegnare a Firenze da Serpieri e poi presidente dei Georgofili o dalla relazione «testimonianza» di Emilio Sereni, che aveva lavorato con Serpieri. Mario Dini (2005; 2011) ne ha dato anni fa un ampio resoconto, a cui si può fare riferimento per una puntuale trattazione. Vale tuttavia fermare l'attenzione sul principale nodo problematico per la ricostruzione storica. Lo stesso Sereni affermava di non avere «nessuna ragione di risentimento personale nei confronti del prof. Serpieri», del quale apprezzava «non solo l'intelligenza e la cultura, ma anche le notevoli capacità organizzative», oltre a un «notevole acume tecnico e scientifico» (Sereni, 1974, pp. 314, 317). E proprio questi meriti acuivano la contraddizione tra l'«ispirazione “riformistica”» degli anni di ascesa di Serpieri e il «disastroso fallimento di tutta la politica agraria» compiuta dal fascismo, che pur aveva fatto uso dell'opera dell'insegna economista per poi allontanarlo dagli organi di governo nel 1934, come evidenziato da Sandro Rogari nel testo che segue in questo volume<sup>21</sup>.

E ancora dalla storia non si sottraggono gli atti che Serpieri compì nei suoi ruoli istituzionali, come l'applicazione delle leggi razziali del 1938, che portarono all'epurazione di accademici Georgofili e di docenti dell'Ateneo fiorentino. All'ufficialità della dichiarazione che come rettore inserì nel verbale, augurandosi che venissero riconosciuti i meriti dei colleghi allontanati<sup>22</sup>,

<sup>19</sup> Il volume è stato ristampato in copia anastatica dall'INEA nel 1993, con un'introduzione di Giuseppe Colombo.

<sup>20</sup> Il volume faceva parte della collana di «Storia Economica e Sociale della Guerra Mondiale» diretta da J.T. Shotwell (Columbia University) e promossa dalla «Fondazione Carnegie per la Pace Internazionale» nel primo dopoguerra. L'opera era suddivisa in Serie nazionali, e il Comitato italiano era composto da Luigi Einaudi (presidente) Pasquale Jannaccone e Umberto Ricci. Le pubblicazioni uscirono per i tipi di Laterza e Yale University Press.

<sup>21</sup> Si veda più avanti alle pp. 89-100.

<sup>22</sup> «Ai docenti che lasciano così la cattedra, rivolgo il saluto dell'Università, ed auguro che possano venir loro riconosciuti, in competente sede, i meriti necessari per continuare a servire, in altri

si uniscono le lettere che Serpieri inviò personalmente a ordinari epurati<sup>23</sup>, e le parole che nel successivo novembre scrisse al Ministero dell'Educazione Nazionale per una mitigazione dei provvedimenti, come nel caso di Federico Cammeo e di Enrico Finzi (Sordi, 2004). Auspici che rimasero senza esito, com'è tristemente noto, ma che forse lasciarono tracce nella memoria dei colleghi. Enrico Finzi, reintegrato dopo la guerra e preside di giurisprudenza, non fece mancare la sua approvazione alla delibera del Senato Accademico del giugno 1948, in cui si chiedeva la «restituzione all'insegnamento» di Serpieri<sup>24</sup>.

Le vicende storiche che coinvolsero direttamente l'operato di Arrigo Serpieri rimangono insomma sul crinale degli indiscussi meriti scientifici e la sua collocazione problematica nella storia italiana del tempo; o tra gli atti istituzionali e le tracce di memoria a cui ho solo brevemente accennato. I bilanci della storia non sono mai facili, specialmente se dalle ricostruzioni generali si scende nel campo della vita di coloro che l'hanno vissuta. Si tratta inoltre di aspetti che oltrepassano le mie competenze storiche, ma a cui posso contribuire segnalando risorse archivistiche utili per nuove ricerche e per portare luce su errori che purtroppo continuano a ripetersi.

Nell'appendice documentaria che conclude queste pagine ho riportato innanzitutto la duplice versione del verbale dell'Assemblea degli accademici ordinari dei Georgofili del 23 giugno 1944, ovvero la bozza predisposta in prima istanza e il testo autografo che Serpieri volle inserire in sostituzione (appendice 1). Parole molto più accalorate, da cui traspaiono i sentimenti di profonda amarezza con cui Serpieri esprimeva il consapevole senso di fallimento di quello in cui «purtroppo» aveva creduto<sup>25</sup>.

---

settori, l'Italia ed il Regime»: il testo contenuto nell'Annuario dell'Università di Firenze 1937-38 è riportato da Marrassini (2004) e da Falciai e Napoli (2004).

<sup>23</sup> Il 15 ottobre 1938 Serpieri scriveva un saluto (il testo è identico) a cinque ordinari epurati, ovvero Federico Cammeo, Giorgio Pacifico De Semo, Enrico Finzi, Ludovico Limentani, Attilio Momigliano. Il testo è riportato da Sordi (2004) e da Marrassini (2004): «Illustre Professore, mentre lasciate l'insegnamento che avete onorevolmente tenuto in questa Università, desidero che vi giunga il cordiale mio saluto. Le ragioni d'ordine superiore che hanno determinato le note disposizioni, non vietano di riconoscere il contributo di sapere e di attività didattica da Voi dato finora all'Università, e di darvene atto con gratitudine».

<sup>24</sup> Il 26 giugno 1948 Enrico Finzi non era presente, ma nella seduta successiva dell'8 luglio è riportata la sua adesione in sede di approvazione del verbale: «Scusano la loro assenza dalla seduta del giorno 26 giugno scorso i proff. Finzi e Berlingozzi. Al voto emesso dal Senato per la riammissione in servizio del prof. Arrigo Serpieri dichiarano di esser lieti di aderire parimenti i presidi proff. Finzi e Berlingozzi e il preside prof. Patrone, il quale aggiunge parole di alto compiacimento per l'opera scientifica e didattica sempre svolta dal prof. Serpieri» (AUFi, *Verbali Senato Accademico*, 4, p. 418).

<sup>25</sup> Dello stesso tenore appare il documento «testamento» di Serpieri pubblicato da Mario Dini (2005, p. 88), di cui tuttavia non fornisce precisa indicazione archivistica: «Ho stracciato, com-

Inoltre, nonostante continui ad essere citata nelle biografie di Serpieri la sua adesione alla Repubblica Sociale Italiana<sup>26</sup>, è doveroso ribadire che esistono documenti che attestano la non iscrizione al partito fascista repubblicano, chiaramente evidenziata dalla scheda archivistica pubblicata dall'Università di Firenze<sup>27</sup> e fondata sugli atti della sua riammissione nei ruoli accademici nel 1949 (appendice 2)<sup>28</sup>. Attestazione peraltro confermata anche dal fondo archivistico dell'Accademia dei Georgofili<sup>29</sup>.

Se la storia e il senso della storia sempre oltrepassano le nostre ricostruzioni, è fuor di dubbio che è dagli archivi che possiamo trarre sempre nuovi elementi per continuare a scrivere di storia, per il nostro tempo e per le nuove generazioni.

#### RIASSUNTO

L'attività di Arrigo Serpieri è particolarmente legata a due eminenti istituzioni fiorentine: l'Accademia dei Georgofili e l'Università di Firenze. Serpieri fu infatti presidente dei Georgofili dal 1926 al 1944 e rettore dell'Ateneo dal 1937 al 1943. Le iniziative e le azioni intraprese da Serpieri rappresentano un tassello importante nella storia di queste istituzioni e integrano la ricostruzione storica della sua poliedrica figura.

#### ABSTRACT

*Arrigo Serpieri: the Georgofili Academy and the University of Florence.* The activity of Arrigo Serpieri is particularly linked to two prominent Florentine institutions: the Georgofili Academy and the University of Florence. Serpieri was in fact president of the Georgofili from 1926 to 1944 and rector of the University from 1937 to 1943. The initiatives and

---

mosso, un mio primo testamento, scritto l'11 giugno 1940, primo giorno di guerra, con l'animo vibrante di fede nella vittoria e nell'avvenire della Patria: lo riscivo in uno dei più tristi periodi della mia vita, quando è crollato quel fascismo nel quale purtroppo avevo creduto; quando l'Italia è tragicamente sconfitta, materialmente e moralmente rovinata; quando è pure caduta in rovina quella posizione sociale e quella modesta agiatezza che con quarant'anni di assiduo lavoro avevo conquistato e pensavo di poter godere – per me e soprattutto per la mia Jole – nella vecchiaia. Quando la morte verrà sarà una liberazione. Iddio protegga e salvi l'Italia».

<sup>26</sup> A parte le non verificabili informazioni che circolano sui vari siti internet, aggiungo che l'errata notizia compare anche nell'edizione online del Dizionario Biografico degli Italiani, alla voce *Arrigo Serpieri*.

<sup>27</sup> Si veda la scheda archivistica on line di "Chartae. Fondi archivistici di Ateneo".

<sup>28</sup> Ringrazio gli archivisti dell'Università di Firenze, Fabio Silari e Manila Soffici, per il loro insostituibile aiuto nella ricerca delle carte archivistiche relative alla pratica di riammissione in ruolo di Arrigo Serpieri.

<sup>29</sup> Si veda nota 16.

actions taken by Serpieri represent an important piece in the history of these institutions and integrate the historical reconstruction of his many-sided figure.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- CANALI M., DI SANDRO G., FAROLFI B., FORNASARI M. (2011): *L'agricoltura e gli economisti agrari in Italia dall'Ottocento al Novecento*, Franco Angeli, Milano.
- CAPECCHI I. (1995): *Il Centro agricolo sperimentale della Facoltà di Agraria di Firenze. Precedenti storici, attualità e prospettive attraverso l'opera dei suoi protagonisti*, Accademia dei Georgofili, Firenze (Quaderni della «Rivista di storia dell'agricoltura», 3).
- CARDINI D. (1984): *L'assetto edilizio universitario e la città di Firenze tra passato e futuro*, in *Storia dell'Ateneo fiorentino. Contributi di studio*, Edizioni Parretti Grafiche, Firenze, 1986, pp. 1031-1096.
- CARDINI D. (1991): *Lo sviluppo edilizio dell'università di Firenze negli anni '80. Il rapporto Università-Città nella difficile ricerca di un piano*, Università degli Studi di Firenze, Firenze.
- CASERTA P. (1999): *Le modifiche apportate agli statuti dell'Accademia dei Georgofili dal 1753 al 1989*, «Rivista di storia dell'agricoltura», XXXIX, 2, pp. 53-73.
- DI SANDRO G. (2015): *Arrigo Serpieri: tra scienza e praticità di risultati. Dall'economia agraria alla bonifica integrale per lo sviluppo del paese*, Franco Angeli, Milano.
- DI SANDRO G., MONTI A. (2020): *Il papa laico: Arrigo Serpieri. Fra storia, politica ed economia agraria. Dalla contrattualistica agraria alla bonifica integrale*, Franco Angeli, Milano.
- DINI M. (2005): *Arrigo Serpieri*, in *L'Università degli Studi di Firenze fra istituzioni e cultura nel decennale della scomparsa di Giovanni Spadolini*, a cura di S. Rogari, Firenze University Press, Firenze, pp. 65-99.
- DINI M. (2011): *Arrigo Serpieri georgofilo*, Accademia dei Georgofili, Firenze.
- FALCIAI M., NAPOLI I. (2004): *La Facoltà di Agraria di Firenze. Dalla tradizione allo sviluppo scientifico e tecnologico*, in *L'Università degli Studi di Firenze 1924-2004*, Olschki, Firenze, vol. II, pp. 515-544.
- GIANFRATE G. (1994): *L'educazione agraria a Firenze*, Polistampa, Firenze.
- GIULIANI R. (1960): *Arrigo Serpieri*, «Atti dell'Accademia dei Georgofili», s. VII, vol. XII, pp. 283-307.
- GURRIERI F., ZANGHERI L. (2004): *L'assetto edilizio dell'Ateneo*, in *L'Università degli Studi di Firenze 1924-2004*, Olschki, Firenze, vol. I, pp. 37-48.
- IMBERCIADORI I. (1983): *Sulle origini dell'istruzione agraria in Toscana*, «Rivista di storia dell'agricoltura», XXIII, 1, pp. 247-277.
- IMBERCIADORI I. (1986): *Per la storia delle Scienze agrarie*, in *Storia dell'Ateneo fiorentino. Contributi di studio*, Edizioni Parretti Grafiche, Firenze, 1986, pp. 699-742.
- MARINELLI A. (2004): *Introduzione*, in *L'Università degli Studi di Firenze 1924-2004*, Olschki, Firenze, vol. I, pp. XI-XXIII.
- MARINELLI A., NANNI P., a cura di (1995): *Arrigo Serpieri e la sua costruzione teorica fra economia politica e realtà settoriale*, Stianti, San Casciano.
- MARRASSINI P. (2004): *Una facoltà improduttiva: lettere fra cultura e politica*, in *L'Università degli Studi di Firenze 1924-2004*, Olschki, Firenze, vol. I, pp. 49-164.



- MOTTANA A., SALVATORI F., REALI R. (2019): *Introduzione. Un'Italia da riscoprire e da ristudiare*, in *Le fonti archivistiche dell'agricoltura italiana per la ricerca storico-geografica tra Otto e Novecento*, Accademia Nazionale delle Scienze detta dei XL, Roma, pp. 5-9.
- NANNI P. (1995): *Arrigo Serpieri e l'Accademia dei Georgofili*, in *Arrigo Serpieri e la sua costruzione teorica fra economia politica e realtà settoriale*, a cura di Marinelli A. e Nanni P., Stianti, San Casciano, pp. 417-426.
- NANNI P. (2011): *Note storiche sull'Istituto agrario di Pescia nella prima metà del Novecento*, in *L'Istituto agrario di Pescia dal passato al futuro*, Atti del Convegno (Pescia, 17 marzo 2009), Associazione di Studi Sismondiani ("Quaderni di Valchiusa", 3), Firenze 2011, pp. 15-34.
- NANNI P. (2016): *L'agricoltura italiana durante la Guerra*, in *Agricoltura e ricerca agraria nella Prima Guerra Mondiale*, Accademia Nazionale delle Scienze detta dei XL, Roma, pp. 35-52.
- PATRONE G. (1970): *Il contributo tecnico scientifico della scuola forestale italiana dal 1969 al 1924*, in *L'Italia forestale nel centenario della fondazione della scuola di Vallombrosa*, Accademia Italiana di Scienze Forestali, Firenze, pp. 5-19.
- PETROCCHI B. (1933): *Gli studi e l'attività dell'Accademia dall'anno V al X dell'E.F. Relazione a cura del Segretario degli Atti e del Carteggio*, «Atti dell'Accademia dei Georgofili», s. V, XXIX, pp. 477-491.
- SERENI E. (1974): *L'agricoltura toscana e la mezzadria nel regime fascista e l'opera di Arrigo Serpieri*, in *La Toscana nel regime fascista (1922-1939)*, Olschki, Firenze, vol. I, pp. 311-337.
- SERPIERI A. (1927): *Passato e avvenire dell'Accademia dei Georgofili*, «Atti dell'Accademia dei Georgofili», s. V, XXIV, pp. XXVII-XXXVII.
- SERPIERI A. (1930): *La guerra e le classi rurali italiane*, Laterza, Bari.
- SERPIERI A. (1939): *Apertura del convegno*, in *Convegno intorno a "la Carta della Scuola e l'istruzione agraria" (Firenze, 3-4 luglio 1939-XVII)*, «Atti dell'Accademia dei Georgofili», s. VI, vol. V, p. 390.
- SERPIERI A. (1940): *L'agricoltura nell'economia della nazione*, Barbèra, Firenze (ried. anast. il Mulino, Bologna 1993).
- SERPIERI A. (1943): *Discorso di apertura*, in *Conversazione: La funzione degli Istituti tecnici agrari e le sue attuali deviazioni*, «Atti dell'Accademia dei Georgofili», s. VI, vol. IX, p. 293.
- SORDI B. (2004): *Giurisprudenza: sprazzi di storia nella cronaca della facoltà*, in *L'Università degli Studi di Firenze 1924-2004*, Olschki, Firenze, vol. I, pp. 165-200.



## Appendice documentaria

### I. COMUNICAZIONI DELLA PRESIDENZA DEI GEORGOFILI NELL'ASSEMBLEA DEGLI ACCADEMICI ORDINARI DEL 23 GIUGNO 1944

*L'Assemblea degli Accademici Ordinari del 23 giugno 1944, vedeva al primo punto dell'ordine del giorno le comunicazioni della presidenza. Si riporta di seguito la bozza dattiloscritta preventivamente redatta, che risulta barrata e da sostituire con il manoscritto di pugno dello stesso Serpieri. Il tono e il contenuto della redazione provvisoria e di quella definitiva, poi regolarmente riportata nel libro dei verbali ufficiale, rendono più chiari i sentimenti del presidente Serpieri (AAG, Adunanza privata del 23 giugno 1944, Be.1.31)*

*Prima bozza di Comunicazioni della presidenza per il verbale.* Il Presidente rileva la triste situazione in cui tutto il Paese si trova a causa della guerra che si combatte sul nostro suolo. Per tale ragione, così come altre attività, anche l'attività dell'Accademia, è stata forzatamente interrotta; le numerose difficoltà infatti hanno costretto a rinunciare alle normali periodiche riunioni. Già nel corso dell'annata 1943 l'attività accademica era in diminuzione e le riunioni sono state del tutto sospese durante l'anno accademico 1943-1944. Il Consiglio Direttivo nelle sue riunioni, e più particolarmente nella sua ultima del 2 giugno corrente, ha deciso ugualmente di pubblicare in una sola dispensa gli Atti ufficiali dell'Accademia. A tale scopo è stata inviata a tutti gli Accademici una circolare invitandoli a collaborare per la detta pubblicazione. Alcuni interessanti lavori sono già approvati e pronti per la pubblicazione, mentre se ne attendono altri dagli Accademici. In tal modo l'Accademia conserva poca della sua attività nell'attesa e nella speranza di poter riprendere il suo lavoro per la rinascita della nostra agricoltura tanto danneggiata dalla guerra.

*Minuta dichiarazione di Serpieri da inserire in sostituzione della prima bozza di Comunicazioni della presidenza.* Il presidente pronuncia le seguenti parole. Gli eventi tra i quali viviamo, quelli che dovremo ancora soffrire, sono di tale tragicità, che io non so dirvi, colleghi Georgofili, se non questo: voglia Iddio che l'Italia possa risollevarsi dal precipizio nel quale è caduta; che essa possa, per virtù delle nuove generazioni e delle sue stesse sofferenze, risalire a quella condizione di libertà, di indipendenza, di potenza, che credevamo, e non era, definitivamente raggiunta. E questa vecchia Accademia, che già dal 700 accompagnò e assecondò il risorgimento della nostra Patria, possa accompagnare e assecondare la nuova auspicata ascensione. Fin dall'autunno scorso l'attuale Consiglio direttivo era scaduto di carica: il governo ha creduto di

conservargli provvisoriamente i poteri, in attesa di modificazioni allo statuto e delle elezioni di un nuovo Consiglio. Intanto, nei tempi gravi ed infausti che abbiamo attraversato, non abbiamo ravvisato l'opportunità, né soprattutto avuto l'animo, di indire le consuete adunanze pubbliche. Tuttavia, giacché le disposizioni restrittive sulla stampa, riducono ad un solo fascicolo annuo la nostra Rivista, provvederemo, se ancora a noi ne spetterà il compito, ad assicurare la possibilità della sua pubblicazione, con memorie richieste ai colleghi georgofili, in guisa da non interrompere la antica serie degli atti.

## 2. ATTI DEL MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE PER IL REINTEGRO DEL PROF. ARRIGO SERPIERI (ROMA, 1949)

*Nella seduta del Senato Accademico dell'Università di Firenze del 30 novembre 1944, l'allora pro-rettore Piero Calamandrei dava notizia dei «provvedimenti per l'epurazione» disposti dal «Comando Militare alleato», tra cui figurava anche Arrigo Serpieri (AUFi, Verbalì Senato Accademico, 3, p. 361). Del 26 giugno 1948 è la delibera adottata dal Senato Accademico (rettore Bruno Borghi) con la quale veniva richiesto il «ritorno all'insegnamento» di Serpieri (AUFi, Verbalì Senato Accademico, 4, pp. 416-417). Si riportano di seguito gli atti a firma del Ministro della Pubblica Istruzione Guido Gonella per il reintegro di Serpieri (Ministero della Pubblica Istruzione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto. Roma, 11 maggio 1949, prot. n. 8626, div. I pos. 23, in ACS, Serpieri Arrigo, Fascicoli personali dei professori ordinari, 3° versamento, busta 433)*

Questo Ministero solo recentemente ha potuto accertare che il Prof. Arrigo Serpieri aveva, a suo tempo, tempestivamente prodotto opposizione, ai sensi del D.L.P. 25 giugno 1946, n. 15 avverso il suo collocamento a riposo disposto in applicazione del D.L.L. 11 ottobre 1944, n. 257. Tale opposizione (all. 1) si trasmette ora a codesta Presidenza per gli ulteriori provvedimenti di competenza.

Prima ancora che il Prof. Serpieri fosse collocato a riposo, ai sensi del citato D.L.L. n. 257, l'Alto Commissario aggiunto per l'epurazione aveva promosso giudizio di epurazione a carico del professore stesso per i seguenti addebiti: “avere attivamente partecipato alla vita politica del fascismo quale deputato al Parlamento, Senatore del Regno e Sottosegretario di Stato per l'Agricoltura e avere compiuto ripetute manifestazioni di apologia fascista nella sua qualità di Rettore dell'Università di Firenze e di Presidente della Sezione fiorentina dell'Istituto di Cultura fascista”. Tale procedimento di epurazione non ebbe più corso, essendo, nel frattempo, intervenuto il provvedimento di collocamento a riposo.

In merito agli addebiti mossi al Prof. Serpieri dall'Alto Commissario per l'epurazione, questo Ministero deve far presente che, dagli atti in proprio possesso, non risulta che il professore medesimo abbia mai dato prova di faziosità o di settarietà. Per quanto si riferisce allo stesso professore nella sua qualità di docente universitario, questo Ministero deve altresì far presente che nessun addebito di carattere morale gli è stato mai mosso e che, parimenti, non risulta gli siano stati mossi rilievi dalle competenti autorità accademiche circa l'attività didattica e scientifica da lui svolta nell'Università di Firenze.

Con deliberazione del 26 giugno 1948 – di cui si unisce copia (all. 2) – il Senato accademico dell'Università di Firenze ebbe ad esprimere, all'unanimità, e con termini assai calorosi, un voto per il ritorno del Prof. Serpieri alla sua cattedra che per tanti anni aveva occupata con indiscusso valore. Nel trasmettere tale voto il Rettore dell'Università di Firenze esprimeva il proprio parere favorevole alla riassunzione in servizio del Prof. Serpieri, riassunzione “rispondente all'unanime sentimento non solo del Senato, ma di tutto il Corpo accademico”. Premesso quanto sopra, esprimo parere favorevole all'accoglimento dell'unita opposizione.

*Nota allegata.* Il prof. Arrigo Serpieri, già ordinario di economia e politica agraria nell'Università di Firenze, collocato a riposo in applicazione dell'art. 2 del D.L.L. 11 ottobre 1944, n. 257, ha presentato opposizione ai sensi del D.L.L. 25 giugno 1946, n. 15. Egli, pertanto, si è limitato a presentare una semplice dichiarazione di opposizione, riservandosi di corredarla con documenti e memorie, e poiché questi non sono ancora pervenuti non si è in grado di riferire sulle sue difese. (...)

Il Comitato interno per l'epurazione dell'Università di Firenze, oltre a segnalare per le cariche politiche di cui sopra è cenno così ebbe ad esprimersi nei confronti del prof. Serpieri: “Nella sua qualità di Rettore dell'Università di Firenze dal 1937 al 1943, e di presidente della Sezione di Firenze dell'Istituto fascista di cultura dal gennaio al luglio dello stesso 1943, ha fatto ripetute manifestazioni di apologia fascista, specialmente adoperandosi per incitare gli studenti alla guerra e per fare apparire il corpo insegnante favorevole ad essa. Nel periodo repubblicano si è tenuto in disparte, non iscrivendosi al p.f.r. e rifiutando la carica offertagli di rettore; in questo periodo ha però collaborato al periodico *Italia e Civiltà*, con articoli di carattere non politico”. Sottoposto a giudizio di epurazione, il relativo procedimento non ebbe corso perché dichiarato estinto ai sensi di legge, in seguito al collocamento a riposo.



SANDRO ROGARI<sup>1</sup>

## Per un profilo politico di Arrigo Serpieri

<sup>1</sup> Università degli Studi di Firenze

La chiave di lettura dell'azione politica di Arrigo Serpieri è la coerenza e la continuità. Può sembrare paradossale esordire con questa affermazione relativamente a un uomo che transitò dal socialismo riformista, pur senza alcuna adesione partitica, al corporativismo fascista. Ma in realtà è del tutto giustificata dal profilo profondamente settoriale della sua visione politica. Intendo dire che Serpieri esprimeva una visione fortemente ruralista dello sviluppo del Paese e andava cercando, a partire dalla sua esperienza milanese, un contenitore politico nel quale collocare la sua visione per il futuro del Paese.

Mario Dini, studioso appassionato di Serpieri, è arrivato a scrivere, in una pubblicazione per il cinquantenario della scomparsa, che fu il fascismo ad assumere la politica agraria delineata da Serpieri, non viceversa<sup>1</sup>. È un'espressione un po' forte e solo parzialmente vera dal momento che lo sforzo massimo esercitato da Serpieri nel 1934 per rilanciare il suo disegno di bonifica integrale fallì e condusse alla sua defenestrazione dal sottosegretariato ricoperto dal settembre 1929. Quindi, quantomeno nel 1935, alla vigilia della svolta epocale della storia del regime fascista che coincide con la guerra d'Etiopia e le sue conseguenze sulla costruzione interna del totalitarismo fascista, si consuma la dissociazione forzata per insuperabile conflitto d'interessi con la grande proprietà agraria meridionale. Potrei anche aggiungere che sul tema della mezzadria, cui Serpieri dedicò studi accurati, la relativa Carta varata nel 1933 non recepì talune innovazioni sostanziali avanzate dal nostro.

<sup>1</sup> A. SERPIERI, *Memorie per il futuro*, con introduzione e a cura di M. Dini, nel cinquantenario della scomparsa di Arrigo Serpieri, Le Monnier, Fondazione Nuova Antologia, Firenze, 2010, p. 35.

Tuttavia, accreditati studiosi della storia del fascismo come Renzo De Felice ed Emilio Gentile hanno riservato adeguata attenzione alla politica di Serpieri negli anni cruciali della politica rurale del regime, mettendone in evidenza la centralità e la rilevanza. Il primo, con la consueta acutezza, individua in uno scritto di Serpieri del gennaio 1925 pubblicato su «Gerarchia», la rivista ideologica diretta da Mussolini, il dilemma cui si trova di fronte il fascismo nella fase di superamento della crisi aventiniana. La prima opzione è quella che Serpieri qualifica come deriva capitalistica e operaistica del regime. È l'opzione ch'egli avversa perché è percepita come radicalmente in contrasto con l'altra, ch'egli considera virtuosa, quella che conduce verso la sana ruralizzazione del Paese. Se il ceto medio, scrive, che ha fatto la forza dei fasci,

saprà aderire all'anticapitalismo dei ceti rurali e saprà farsi in questi la sua base sociale, spingendoli e guidandoli alla conquista del potere politico, sul quale da decenni essi non hanno quasi alcun peso; allora esso potrà accelerare l'avvento di una nuova Italia che dai suoi campi fecondi tragga gli elementi non pure di una nuova ricchezza, ma di una nuova civiltà rurale, più equilibrata, più serena, più moralmente sana, solidamente vincolata alla terra e quindi alla Patria<sup>2</sup>.

In poche parole, Serpieri delinea un modello alternativo di Paese che abbandoni i moduli industrialisti e, grazie alla convergenza fra ceto medio e rurali, restituisca a questi ultimi una centralità persa negli ultimi decenni prebellici e nella fase della riconversione finanziaria e industriale post bellica. Era un programma che, almeno in parte, Mussolini intese far proprio anche in funzione della autosufficienza alimentare perseguita con la battaglia del grano che, non a caso, partì proprio nel 1925 sulla base di studi elaborati da Serpieri. Essa, infatti, puntava a una soluzione autarchica grazie all'aumento delle rese per ettaro e alla disponibilità di nuove terre per la coltivazione previa bonifica integrale, fine cruciale dell'azione di Serpieri.

A proposito di quest'ultima, Emilio Gentile, nella sua recentissima, monumentale *Storia del fascismo*, scrive che con essa Serpieri condivise il disegno antropologico di Mussolini poiché per lui la bonifica integrale significava

meglio dislocare gli uomini sulla terra, dalle regioni oggi congestionate ad altre spopolate, in forme di sana colonizzazione (...) Nella densissima nostra popolazione coltivatrice dei campi un grosso contingente è rappresentato dai lavoratori avventizi (...) poveri uomini nomadi dall'una all'altra regione, senza sicurezza del domani, in perpetua irrequietezza, preda di ogni cattivo fermento spirituale, origine di ogni perturbamento sociale (...) con

<sup>2</sup> R. DE FELICE, *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato fascista 1925-1929*, Einaudi, Torino, 1968, p. 30.

la bonifica integrale si può ricondurre questo miserando proletariato ad aderire, con rapporti stabili e continuativi, alla terra madre, dando ad esso tranquillità di vita, uccidendo germi venefici di disgregazione sociale; si possono creare per domani nuove sedi adatte a una piccola proprietà vitale e fiorente<sup>3</sup>.

Quindi le ragioni della convergenza fra Serpieri e il fascismo erano reali, almeno su quello che fu il tema centrale della politica di Serpieri e che l'agronomo auspicava divenisse cruciale nella politica economica del regime.

La chiave di lettura del passaggio del nostro dal mondo della tecnocrazia liberale a quello della tecnocrazia fascista, con implicite valenze politiche più marcate, sta nella sua formazione nittiana. Nel 1912 il trentacinquenne Serpieri, già in cattedra a Milano presso la R. Scuola Superiore di agricoltura e che si è già conquistato fama di valente agronomo per i suoi studi innovativi sulla mezzadria e sulla politica forestale, viene inviato dal ministro dell'Agricoltura Francesco Saverio Nitti a gestire l'Istituto Superiore Forestale Nazionale di Vallombrosa che, l'anno dopo, fu trasferito nella direzione a Firenze e ufficialmente inaugurato nel 1914 da Serpieri che vi trasferì la cattedra di Economia e estimo rurale<sup>4</sup>. L'essere nittiano significava alimentare una visione interventista del ruolo dello Stato nella realtà economica del Paese. Era una visione riformatrice che Serpieri aveva maturato anche a contatto con la Società umanitaria<sup>5</sup>, espressione del migliore riformismo socialista lombardo e che lo aveva portato a rivedere il suo ruolo dell'economista agrario. L'impegno civile in funzione di una giustizia e perequazione sociale nelle campagne avvalorava e rafforzava un orientamento verso i rurali che non doveva essere solo tecnico.

Questa è la cifra che accompagnerà tutta la sua storia di agronomo e la sua esperienza di governo nei governi Mussolini. Quanto a formazione culturale e a orientamenti politici prebellici e post bellici, la sua figura può essere avvicinata a quella di Alberto Beneduce che, sempre provenendo da una cultura socialista riformista, fu l'inventore dell'Istituto per la ricostruzione industriale proprio nel 1933, quando Serpieri promuoveva nuovi strumenti legislativi per accelerare il processo di bonifica. Non a caso, anche Beneduce può essere qualificato come un tecnocrate di matrice nittiana che aveva fatto esperienza di ministro del Lavoro e della Previdenza sociale con Bonomi presidente del Consiglio, nel 1921. Né è casuale che i due siano accomunati dall'esperienza

<sup>3</sup> E. GENTILE, *Storia del fascismo*, Laterza, Roma-Bari, 2022, p. 938. Gentile cita dall'introduzione di Arrigo Serpieri a *L'agricoltura e i rurali. Discorsi e scritti di Benito Mussolini*, Libreria del Littorio, Roma, 1932 p. 47.

<sup>4</sup> M. FALCIAI, I. NAPOLI, *La Facoltà di Agraria di Firenze*, in *L'Università degli studi di Firenze, 1924-2004*, Olschki, Firenze, 2004, t. 2, pp. 522-523.

<sup>5</sup> S. MISIANI, *Arrigo Serpieri, Dizionario biografico degli Italiani*, Treccani, Roma, 2018, vol. 92.

di volontari nella grande guerra e che Beneduce abbia promosso nel 1917 l'Opera nazionale combattenti che Serpieri considerò un attore rilevante nell'ambito del riformismo agricolo del quale si fece promotore.

L'arruolamento in guerra come volontario convalida il suo profilo di intellettuale illuminato dalle idee progressiste, riconducibile alla congerie dell'interventismo democratico. Questo profilo trova conferma nel primo dopoguerra a Firenze, dove Serpieri si è trasferito prima della guerra per assolvere ai compiti assegnategli dal ministro Nitti. La sua adesione al Circolo di Cultura, fondato da Salvemini e dai fratelli Rosselli nella Firenze del primo dopoguerra, va in continuità con la sua partecipazione all'interventismo democratico<sup>6</sup>. Questo è un elemento importante che spiega, anche se non giustifica, la sua futura conversione. A Firenze, oltre a frequentare il Circolo di cultura, Serpieri continua a coltivare, col suo insegnamento alla Scuola Forestale, il secondo interesse fondamentale dalla sua formazione culturale nittiana: la politica forestale come aspetto centrale della politica agraria italiana. Certo Serpieri non è un uomo di destra.

Quando Mussolini costituì il Ministero dell'Economia nazionale, il 5 luglio 1923, ne attribuì la titolarità al liberale Mario Orso Corbino, che nel novembre precedente aveva votato contro la fiducia al suo governo e riservò a Serpieri il sottosegretariato per l'Agricoltura. Siamo nella fase in cui Mussolini cerca di conglobare nel suo governo quanti più consensi possibile, anche di potenziali ex oppositori, per raggiungere l'obiettivo del varo della legge Acerbo. Questa linea mussoliniana incontra oppositori feroci all'interno del movimento fascista, con in testa il leader della componente movimentista della cosiddetta sinistra fascista, Roberto Farinacci. Quest'ultimo, sul suo organo «Cremona nuova», nel settembre 1923, in polemica con le scelte del duce, arriva a qualificare Serpieri come uomo vicino a Miglioli, ossia alla sinistra popolare più intransigente, nelle lotte sociali degli anni precedenti<sup>7</sup>, qualificato addirittura come «comunista bianco». Non ho trovato riscontro di questa asserzione di Farinacci che va letta nel contesto della lotta in atto fra le varie fazioni fasciste. Ma è certo che Serpieri fosse un fautore della riforma dei contratti agrari e, pur non essendo avverso alla proprietà fondiaria, non esitasse ad assumere posizioni intransigenti anche verso di essa se mancava ai suoi compiti e alle sue responsabilità.

<sup>6</sup> Cfr. S. ROGARI, *Arrigo Serpieri*, in *Intellettuali e politica negli anni dell'avvento del fascismo. In occasione del centenario della costituzione del Circolo di cultura (Firenze 1920-1924)*, a cura di M. Tarassi, «Quaderni del Circolo Rosselli», n.s., 1, 2021, a. XLI, fascicolo 141, pp. 127-130.

<sup>7</sup> R. DE FELICE, *Mussolini il fascista. La conquista del potere 1921-1925*, Einaudi, Torino, 1966, pp. 541-543.



Questo emerse chiaramente nel marzo 1922 in occasione del congresso regionale veneto delle bonifiche che si tenne a San Donà di Piave sotto la regia di Silvio Trentin. In questa occasione, Serpieri affrontò la questione che più gli stava a cuore e che divenne centrale nella sua politica agraria degli anni successivi, il tema delle bonifiche. Egli pose al centro del suo intervento la necessità di superare la bonifica idraulica, con pure finalità di risanamento, a favore della bonifica integrale dei terreni, anche con il concorso dei proprietari fondiari. E fu proprio in questa occasione che pose la necessità di introdurre strumenti giuridici costringenti a favore di questi ultimi nel caso fossero inadempienti<sup>8</sup>. Era l'anticipazione dei provvedimenti di cui si fece promotore negli anni successivi, fino a prevedere l'esproprio e a scontrarsi con l'ostilità della proprietà fondiaria meridionale che riuscì a ottenere la sua defenestrazione.

Queste posizioni prelusero alla sua entrata nel governo Mussolini nell'agosto 1923, assieme a Mario Corbino, come dicevo, quando quest'ultimo diviene ministro dell'Economia nazionale, frutto dell'accorpamento di più ministeri e di riassorbimento di quello dell'agricoltura. La logica politica che presiede al rimpasto effettuato dal duce convalida la tesi che nel 1923 Serpieri non sia passato ancora armi e bagagli nelle fila del fascismo. Egli ha un profilo politico basso, ma comunque entra nel governo come tecnico di area liberale. La sua prima "creatura" come politico è la legge del dicembre 1923 per il *Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani*. Come abbiamo visto, è un tema primigenio della riflessione e dell'impegno di Serpieri come economista agrario, ma che viene a comporre un mosaico molto organico con gli interventi successivi. Il provvedimento è volto sia alla regimazione delle acque sia al recupero di terre utili all'economia agricola. In questa fase la politica di Serpieri è ancora vista di buon occhio da parte dei circoli democratici. Incontra una valutazione positiva da Salvemini, che ha conosciuto Serpieri al Circolo di cultura, ed è apprezzato da Giustino Fortunato. Di certo, Serpieri si è ispirato alle riflessioni raccolte da Nitti nella relazione "politica" da lui curata per conto della sottogiunta per la Calabria nell'ambito della *Inchiesta Faina sulle condizioni dei contadini nelle province meridionali e nella Sicilia*<sup>9</sup> che Nitti sottopose al vaglio di Giustino Fortunato ricevendone consigli e integrazioni. La visione di democrazia rurale che Nitti delinea in questa relazione è recepita da Serpieri come lo è la visione nittiana del latifondo. Non a caso proprio su questo tema s'incentra il dialogo con Fortunato.

<sup>8</sup> A. SERPIERI, *Memorie per il futuro*, cit., p. 25.

<sup>9</sup> S. ROGARI, *Mezzogiorno ed emigrazione. L'inchiesta Faina sulle condizioni dei contadini nelle province meridionali e nella Sicilia 1906-1911*, Centro editoriale toscano, Firenze, 2002, pp. XC-VI-CIV.

D'altra parte, la Calabria era la regione meridionale che soffriva al massimo grado del mancato controllo delle acque, con il fenomeno delle fiumare devastante per le culture e per la tutela del territorio. Quindi se il provvedimento del dicembre 1923 rientrava in uno dei tre cardini della politica rurale di Serpieri – tutela idrica e delle foreste, bonifica integrale e riforma della mezzadria – esso poteva essere calato nell'alveo di una tradizione politica di democrazia rurale riconducibile al grande meridionalismo liberale. Di sicuro, il fallimento del liberalismo nel tentare la riforma del latifondo e delle sue degenerazioni lo spingevano verso spiriti collaborativi col fascismo.

L'avvicinamento al fascismo è graduale e comunque avviene su un terreno di convergenza con le politiche rurali. Forse il passaggio cruciale è il discorso che Serpieri tiene al teatro comunale di Bologna, il 16 marzo 1924, quando illustra i meriti del governo fascista nell'ambito della politica agraria e i futuri interventi nel settore in tema di perequazione tributaria<sup>10</sup>. Merito di Serpieri e del governo fascista era stato introdurre i consigli agrari provinciali, molto graditi alla proprietà fondiaria. Lo era naturalmente anche la perequazione fiscale, sul quale il nostro tornò nell'aprile 1925 nella sede bolognese della Federazione italiana dei sindacati agricoltori<sup>11</sup>. Intanto, nell'aprile 1924 Serpieri era stato eletto nel listone fascista e sarà confermato nei successivi plebisciti del 1929 e del 1934 per essere poi nominato senatore nel 1939. Nel frattempo comincia a crescere l'avversione nei suoi confronti della proprietà fondiaria, soprattutto meridionale, per lo spirito interventista e dirigista di Serpieri in tema di recupero delle terre incolte o mal coltivate e il latifondo, soprattutto meridionale. Egli ha la chiara percezione di andare a ledere interessi forti, soprattutto perché conosce la mentalità del proprietario fondiario. Nel 1922 aveva scritto, a fronte del fallimento delle politiche liberali di riforma del latifondo, bene illustrando la *forma mentis* del latifondista:

Il ricco proprietario latifondista e assenteista – mentre poco sente il vantaggio di elevare i redditi già molto alti di cui gode – annette invece alla proprietà fondiaria sentimenti di prestigio sociale e politico che difficilmente gli consentono di privarsene. Se ne è avuta conferma anche di recente nella potentissima reazione di detta classe di proprietari contro l'azione iniziata dall'Opera dei combattenti. Quand'anche dal prezzo di espropriazione essi possono realizzare redditi non minori di quelli prima percepiti, essi si sentono *spogliati* – ma spogliati assai più nel senso politico e sociale della parola che in quello economico<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> S. ROGARI, *Dalle origini dell'associazionismo agricolo nazionale alla Confederazione nazionale fascista dell'agricoltura di Gino Cacciari*, in *La Confagricoltura nella storia d'Italia. Dalle origini dell'associazionismo agricolo nazionale ad oggi*, a cura di S. Rogari, il Mulino, Bologna, 1999, p. 196.

<sup>11</sup> Ivi, pp. 205-206.

<sup>12</sup> A. SERPIERI, *Memorie per il futuro*, cit., p. 70.

Insomma il possesso e l'estensione della terra conferiva status e poco contava per il proprietario fondiario quanto questa cultura da *rentier* danneggiasse l'economia agricola nazionale. Questa mentalità molto meridionale, ma non solo, era il prodotto di un Paese nel quale, salvo rare eccezioni, i capitali investiti in agricoltura non si erano convertiti in investimenti nell'industria manifatturiera<sup>13</sup>. Non a caso proprio all'Opera nazionale combattenti, creata da Nitti e gestita in una prima fase da Alberto Beneduce, pensava Serpieri per gestire le bonifiche e il recupero delle terre incolte.

Il secondo obiettivo che il nostro cerca di raggiungere nel maggio 1924 è il varo di un provvedimento di bonifica integrale che già contenga gli strumenti di intervento coatto e anche di esproprio, nei casi estremi, nei confronti dei proprietari inadempienti. Ma su questo terreno si scontra col fallimento. L'opposizione della proprietà latifondista meridionale unitamente alla crisi del governo Mussolini dopo il delitto Matteotti del 10 giugno 1924, anche se il cadavere di Matteotti fu ritrovato solo nell'agosto successivo, e l'uscita dal governo di Corbino e di Serpieri nel luglio segnano una lunga battuta d'arresto sul versante della politica rurale, tanto più se sostanziata in provvedimenti che allontanano il consenso di settori sociali ed economici importanti.

Sta di fatto che la presa di distanza di Serpieri da Mussolini con le dimissioni del 3 luglio dal ruolo di sottosegretario, assieme al suo ministro, non costituiscono motivo di rottura drastica e irreversibile col fascismo. Sembra piuttosto una pausa di natura opportunistica che, tuttavia, non gli impedisce, a partire dal 1925, un suo nuovo graduale avvicinamento. È stato ravvisato in questo l'influenza del cognato Gioacchino Volpe e della sua chiave di lettura della storia italiana dell'ultimo cinquantennio, come espressa dall'*Italia in cammino*. Ma sono propenso a pensare che il suo progressivo avvicinamento al fascismo, che lo porta fino a prendere la tessera del fascio nel 1927, sia piuttosto determinata dalla convinzione che le politiche fasciste possano finalmente mettere al centro dello sviluppo italiano l'Italia rurale. Per lui è la grande occasione da cogliere con un regime che sia sul versante della politica demografica, sia sul versante della politica alimentare persegue fini coerenti con la sua visione dell'Italia rurale. Si aggiunga poi che Serpieri, proprio perché di scuola nittiana, è un dirigista, di fondo. Questa sua visione da tecnocrate illuminato dello sviluppo rurale italiano trova nel fascismo il suo naturale alveo di applicazione.

<sup>13</sup> Per questa linea interpretativa rinvio al mio saggio *Modernizzazione e storia intellettuale. Un modello interpretativo della storia dell'Italia unita*, in *Rappresentanza corporazione conflitto. Ceti e figure dell'Italia rurale fra Otto e Novecento*, Centro editoriale toscano, Firenze, 1998, pp. 23-39. Si tratta della versione italiana di *Modernization and intellectual history. an interpretative model for the history of the united Italy*, pubblicato in «Intellectual News», n. 2, Autumn 1997.

L'assunzione della presidenza dei Georgofili, nel 1926, subentrando a un grande economista, docente del "Cesare Alfieri", Riccardo Dalla Volta, favorirà il consolidamento pubblico di questa convergenza, tornando sul tema delle bonifiche e divenendo principale ispiratore del duce nella elaborazione della legge del dicembre 1928 che fu denominata legge Mussolini, perché rappresentava al massimo grado la sintesi della politica agraria del regime, ma che era stata concepita da Serpieri. Ancor prima, nel maggio di quello stesso anno, egli aveva fondato l'Istituto nazionale di economia agraria che avrebbe guidato fino alla vigilia della guerra. In questo secondo caso si è trattato di un Istituto sopravvissuto al regime, ma che, sotto la presidenza Serpieri, ha promosso indagini e ricerche fondamentali sulla economia agraria del Paese. Esso è stato ispirato al principio della centralizzazione e della sistematicità delle inchieste, superando la prassi dell'occasionalità che aveva caratterizzato le inchieste agrarie nell'età liberale. Anche in questo, esso rifletteva gli indirizzi centralizzatori e dirigistici di Serpieri.

Gli anni dal 1928 al 1934 sono, dunque, quelli nei quali Serpieri detiene la posizione politica di massimo rilievo politico e può sviluppare il suo disegno di bonifica «con criteri moderni e, per certi aspetti, addirittura d'avanguardia che andavano ben oltre i tradizionali obiettivi di risanamento idraulico e di lotta contro la malaria e miravano a realizzare un complesso di opere di trasformazione agraria globale in grado di mettere in valore le zone agricole più arretrate del paese»<sup>14</sup>. È per lui la grande occasione per riprendere in mano i primi indirizzi di bonifica che risalivano alla legge Baccarini del 1882 relativa ai soli terreni paludosi e che aveva un impianto eminentemente idraulico, e dare loro applicazione nel contesto più ampio e comprensivo del recupero della terra incolta e mal coltivata, anche con la partecipazione forzata dei proprietari.

Il rimpasto del governo operato da Mussolini nel settembre 1929 e la ricostituzione del ministero dell'Agricoltura e delle Foreste fu l'occasione per riportare al governo Giacomo Acerbo, come titolare del ministero, e Arrigo Serpieri come sottosegretario con delega alle bonifiche. In pratica, quest'ultimo divenne esecutore di quella legge Mussolini del '28 ch'egli stesso aveva concepito in piena consonanza con gli indirizzi rurali del regime.

L'opera di Serpieri fu di parziale successo. Fu di successo nell'Agro Pontino, nel Tavoliere della Puglia e nel basso Volturno. Grazie al recupero di terre acquisite tramite l'Opera Nazionale Combattenti nacquero nuovi insediamenti

<sup>14</sup> R. DE FELICE, *Mussolini il duce. Gli anni del consenso 1929-1936*, Einaudi, Torino, 1974, p. 143.

urbani come Littoria, Sabaudia, Pontinia e Aprilia<sup>15</sup>. Dove invece Serpieri si scontrò con resistenze locali insuperabili fu in Calabria e in Sicilia. In queste terre gravarono sul fallimento della sua opera due limiti. Anzitutto, la scarsità delle risorse pubbliche rese disponibili dopo la grande crisi economica scoppiata nel 1929. Il 1932 fu un anno nel quale si avvertirono al massimo grado gli effetti della crisi, anche in termini di bilancio dello Stato, e questo provocò forti rallentamenti nell'acquisto delle terre e nei lavori. Il secondo motivo di fallimento fu rappresentato dall'avversione dei proprietari meridionali – quelli che, come abbiamo visto, Serpieri aveva così bene descritti nella loro mentalità da *rentier* nel 1922 – a intervenire con risorse proprie in quell'opera che incrementava il valore della loro stessa proprietà.

Proprio per superare queste resistenze, nel febbraio 1933 Serpieri varava un provvedimento integrativo della legge Mussolini con la disposizione del Testo unico delle bonifiche. Ad esso fece seguire un nuovo provvedimento approvato dal Consiglio dei Ministri nel settembre 1934 sotto la dizione di "Norme per assicurare l'integrità della bonifica" che rafforzava gli strumenti di esproprio della terra a danno dei proprietari inadempienti. Il 12 dicembre Serpieri illustrò il provvedimento alla Camera, descrivendo il provvedimento come passaggio decisivo della politica rurale del regime. In realtà, fu il canto del cigno della sua attività politica. Il Senato bocciò il provvedimento e Acerbo con Serpieri furono costretti alle dimissioni il 15 gennaio 1935<sup>16</sup>.

In realtà, non era la prima volta che il suo disegno di politica rurale falliva. Infatti anche nella prospettiva della elaborazione della Carta della mezzadria egli, nel suo ruolo di presidente dei Georgofili e di grande conoscitore dell'istituto fin dalla tesi di laurea discussa a Milano con Vittorio Niccoli, aveva raccolto in due volumi gli scritti dei georgofili sul tema e li aveva inoltrati alla Commissione con una sua nota di indirizzo rivelatrice delle sue finalità di riforma dell'istituto. In realtà, il regime voleva semplicemente celebrare la mezzadria come modello perfetto di corporazione operante nella campagna. Al contrario, Serpieri voleva innovarla e vivificarla, sviluppando le capacità imprenditoriali e di conduttore del contadino, anche aprendo alla possibilità che divenisse compartecipe nella proprietà del capitale di esercizio<sup>17</sup>. Egli ben aveva compreso che l'istituto, se non rinnovato, era destinato ad esaurirsi.

Ma ormai la deriva del regime era altra, tutta proiettata in un espansionismo imperiale che, a partire dal 1936, legava sempre più l'Italia alle sorti della Germania hitleriana. Col 1935 si chiude, quindi, la stagione di Serpieri

<sup>15</sup> Ivi, pp. 144-145.

<sup>16</sup> A. SERPIERI, *Memorie per il futuro*, cit., p. 29.

<sup>17</sup> R. DE FELICE, *Mussolini il duce. Gli anni del consenso 1929-1936*, cit., p. 153.

tecnico 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. In quell'anno perse anche la carica di presidente del Segretariato della montagna, ch'egli stesso aveva promosso con Meuccio Ruini e Luigi Sturzo nel 1919 e che fu soppresso. Tornò a esserne presidente onorario nel 1947 quando fu ricostituito<sup>18</sup>. Egli fu anche sostenitore dell'azione dell'Ente di colonizzazione del latifondo siciliano, che operò dal 1939 al 1943, con l'intento perseguito dal duce di battere in breccia i latifondisti siciliani fino a giungere all'esproprio e alla redistribuzione della terra a favore dei contadini, ma anche questo fu un fallimento per il sopraggiungere della guerra.

Di fatto, la rottura del 1935 e la perdita definitiva di ogni ruolo politico non comportarono una sua caduta in disgrazia. Infatti, nel 1937 fu designato dal ministro dell'Educazione nazionale Giuseppe Bottai rettore dell'Università di Firenze. Quando Serpieri diviene rettore, l'Università di Firenze è molto accresciuta rispetto alla trasformazione dell'Istituto Superiore pratici e di perfezionamento in Università di Firenze nel 1924 articolata in quattro Facoltà, con l'aggiunta di Giurisprudenza alle tre, Medicina, Scienze e Lettere e filosofia dell'Istituto. Nel 1936 il R. Istituto Superiore Agrario e Forestale, frutto della fusione propiziata da Serpieri fra l'Istituto Superiore Forestale Nazionale e la Scuola agraria di Pisa nel 1924, era divenuto Facoltà di Agraria e integrato nell'Università di Firenze<sup>19</sup>. Ormai il quadro dell'articolazione nelle varie Facoltà è quasi completo. Mancava solo la Facoltà di Scienze Politiche che verrà integrata nell'Università di Firenze, in piena gestione Serpieri, nel 1938, grazie all'aggregazione dell'Istituto Superiore di Scienze Sociali "Cesare Alfieri". Poi il quadro delle Facoltà resterà stabile fino agli anni '70 quando nascerà la Facoltà di Ingegneria. A questa vorticoso crescita organizzativa e dell'offerta formativa aveva fatto da corollario la crescita strutturale che pur mantenendo e talora potenziando taluni poli esterni di sviluppo come Careggi per Medicina e le Cascine per Agraria, oltre che Arcetri per la Fisica, aveva concepito su ispirazione di Raffaello Brizzi, preside della Facoltà di Architettura, la nascita di un Nuovo Centro Universitario che a partire dal 1936, in via preliminare, e poi dal 1937 per impulso di Serpieri avrebbe coltivato la vocazione universitaria del centro storico di Firenze. Il cosiddetto quadrilatero di San Marco, sede del Rettorato, si sarebbe esteso a piazza SS. Annunziata e a piazza Santa Maria Nuova.

Nel maggio 1938 Serpieri riesce a ottenere un cospicuo finanziamento che nell'ambito di una legge speciale per Firenze destina una somma di 22 milioni

<sup>18</sup> A. SERPIERI, *Memorie per il futuro*, cit., pp. 14 sgg.

<sup>19</sup> M. FALCIAI, I. NAPOLI, *La Facoltà di agraria di Firenze*, in *L'Università degli Studi di Firenze 1924-2004*, Olschki, Firenze, 2004, t. II, p. 527.

e mezzo all'Università in cinque esercizi<sup>20</sup>. Vengono avviate le acquisizioni degli edifici, ma lo scoppio della guerra interrompe il processo. Tuttavia, l'idea di Serpieri di un forte insediamento universitario nel centro storico di Firenze rispondeva alla sua idea Firenze città della scienza e della cultura che aveva coltivato da quando si era trasferito in questa città, prima della guerra. Ma il 1938 fu anche l'anno delle leggi razziali e della espulsione di docenti e studenti dalle Università italiane. Per l'Università di Firenze, il rettore Serpieri fu esecutore della normativa che espelleva 42 fra docenti e assistenti fra i quali illustri docenti come Riccardo Dalla Volta che, come abbiamo visto, era stato suo predecessore come presidente dell'Accademia dei Georgofili fino al 1926. Dalla Volta morirà deportato ad Auschwitz. Su Serpieri gravò sempre questa infamia che concorse a determinare la sua epurazione dai ranghi dell'Università dal 1944 al 1948, anche se dopo la caduta del regime fascista, il 29 luglio 1943 egli aveva rassegnato le dimissioni da rettore e non aveva assunto più alcuna carica accademica.

Fu reintegrato nel 1948, sia pure come fuori ruolo e ottenne il titolo di professore emerito quattro anni dopo, quando fu collocato in quiescenza.

Nel dopoguerra, divenne commentatore critico della riforma agraria a partire dal 1950 su grandi quotidiani nazionali, riaffermando le sue tesi sulla bonifica integrale ai fini del recupero delle terre non coltivate e del necessario impegno dei proprietari. Ma negli anni del boom economico quella visione dell'Italia che coltiva la modernizzazione rurale stava svanendo, assieme al progressivo e rapido ridimensionamento di quella popolazione rurale per la cui elevazione Serpieri si era battuto tutta la vita.

#### RIASSUNTO

La relazione intende seguire il filo del percorso politico di Arrigo Serpieri muovendo dalla sua formazione universitaria milanese quando collaborò con la Società umanitaria a contatto della quale sviluppò una sensibilità particolare in tema di tutela dei ceti più deboli delle campagne. Inoltre, a Milano entrò a contatto con Francesco Saverio Nitti la cui dottrina liberale ma interventista, per quanto riguarda il ruolo dello Stato nella modernizzazione dell'agricoltura italiana e il riscatto di quella meridionale, lo formò. Possiamo dire che Serpieri in termini di cultura politica fu un tecnocrate nittiano. L'idea di bonifica integrale, che fu al centro della sua politica riformatrice negli anni '20 e '30, maturò proprio a fianco di Nitti presidente del Consiglio 1919-1920. Si trattava di una visione riformistica dell'agricoltura italiana che aveva maturato a contatto con Nitti e con Silvio Trentin nella prima metà degli anni Venti. Del resto, la sua frequentazione degli ambienti democratici fu consolidata dall'adesione al Circolo di cultura di Salvemini e di Rosselli, a Firenze.

<sup>20</sup> D. CARDINI, *L'assetto edilizio universitario*, in *Storia dell'Ateneo fiorentino. Contributi di studio*, Parretti, Firenze, 1986, t. II, pp. 1057 sgg.



La sua conversione al fascismo avvenne nel 1925 e grazie a questa, come altri tecnocrati nittiani fra i quali per esempio Beneduce per la nascita dell'IRI, ebbe un ruolo politico importante nella politica agraria del regime. Dieci anni dopo "cadde in disgrazia" per l'avversione feroce dei latifondisti meridionali contro il suo progetto di bonifica che riprendeva la legge Baccarini del 1882 e che prevedeva anche l'esproprio in caso di adempienza del proprietario agrario nella bonifica. Divenne rettore dell'Università di Firenze nel 1937 e nel 1938 in questo ruolo fu responsabile dell'applicazione delle leggi razziali. Fu epurato nel dopoguerra, salvo essere reintegrato nei ruoli dell'Università ed essere nominato professore emerito. Nel secondo dopoguerra dalle sue collaborazioni con grandi quotidiani nazionali riemerse la sua formazione liberale, dichiarandosi avverso alla riforma agraria come promossa dalla Dc.

#### ABSTRACT

*The political career of Arrigo Serpieri.* Arrigo Serpieri was born in Bologna in 1877, but his cultural training was developed in Milan at the end of the XIX century. He assimilated a deep sensibility towards the rural lower people, in a close relationship with the "Società Umanitaria", and assimilated from Francesco Saverio Nitti the idea of the fundamental intervention of the state in improving agriculture both in its economical and social aspects. This vision of liberal technocrat, following the Nitti's mastery, was the peculiar profile of his reform policy in the agricultural field.

His conversion to the fascism loyalty, in 1925, favored his access to the government. He was responsible of the "bonifica integrale" policy for the reclamation of land which also provided to the expropriation of the property if the land owner didn't fulfil the obligation of reclaiming. This policy provoked the reaction of the southern land owners and Serpieri fell out of favor. He was compelled to resign and he ended up his career as rector of the University of Florence.

He cultivated the idea of giving centrality to the University and promoted the new plan of displacement of University in the historical center of the city. But as rector he enforced the racist legislation expelling from the University the Jewish professors. Weeded out after the Liberation, during the '50 he was reintegrated as professor of the University of Florence and acquired the title of professor emeritus.

During the '50 he was reintegrated as professor of the University of Florence and acquired the title of professor emeritus; he newly expressed his original liberal orientation, criticizing the agricultural reform advanced by the Christian Democracy. He died in Florence in 1960.

#### BIBLIOGRAFIA

- BEVILACQUA P., ROSSI-DORIA M. (1984): *Le bonifiche dal Settecento ad oggi*, Laterza, Roma-Bari.
- CARDINI D. (1986): *L'assetto edilizio universitario*, in *Storia dell'Ateneo fiorentino. Contributi di studio*, Parretti, Firenze.



- DE FELICE R. (1966): *Mussolini il fascista. La conquista del potere 1921-1925*, Einaudi, Torino.
- DE FELICE R. (1968): *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato fascista 1925-1929*, Einaudi, Torino.
- DE FELICE R. (1974): *Mussolini il duce. Gli anni del consenso 1929-1936*, Einaudi, Torino.
- DINI M. (2005): A. S., in *L'Università degli studi di Firenze fra istituzioni e cultura nel decennale della scomparsa di Giovanni Spadolini*, Atti del Convegno... 2004, a cura di S. Rogari, C. Ceccuti, FUP, Firenze.
- FALCIAI M., NAPOLI I. (2004): *La Facoltà di agraria di Firenze*, in *L'Università degli Studi di Firenze 1924-2004*, Olschki, Firenze.
- FUMIAN C. (1979): *Modernizzazione, tecnocrazia, ruralismo: A. S.*, in «Italia contemporanea», n. 137, pp. 3-34.
- GENTILE E. (2022): *Storia del fascismo*, Laterza, Roma Bari.
- MARASTI F. (2001): *Il fascismo rurale: A. S. e la bonifica integrale*, Settimo Sigillo, Roma.
- MELIS G. (2018): *La macchina imperfetta: immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna.
- MISIANI S. (2018): *Arrigo Serpieri, Dizionario biografico degli Italiani*, Treccani, Roma.
- ROGARI S. (1997): *Modernization and intellectual history, an interpretative model for the history of the united Italy*, in «Intellectual News», n. 2, Autumn.
- ROGARI S. (1999): *Dalle origini dell'associazionismo agricolo nazionale alla Confederazione nazionale fascista dell'agricoltura di Gino Cacciari*, in *La Confagricoltura nella storia d'Italia. Dalle origini dell'associazionismo agricolo nazionale ad oggi*, a cura di S. Rogari, il Mulino, Bologna.
- ROGARI S. (2002), *Mezzogiorno ed emigrazione. L'inchiesta Faina sulle condizioni dei contadini nelle province meridionali e nella Sicilia 1906-1911*, Centro editoriale toscano, Firenze.
- ROGARI S. (2021): A. S., in *Intellettuali e politica negli anni dell'avvento del fascismo. In occasione del centenario della costituzione del Circolo di cultura (Firenze 1920-1924)*, a cura di M. Tarassi, Quaderni del Circolo Rosselli, n.s., 1, a. XLI, fascicolo 141, pp. 127-130.
- SERPIERI A. (2010): *Memorie per il futuro*, introduzione e cura di M. Dini, Le Monnier, Firenze.
- STAMPACCHIA M. (2000): *Ruralizzare l'Italia! Agricoltura e bonifiche tra Mussolini e S. (1928-1943)*, Franco Angeli, Milano.



Cento anni dalla “Legge Serpieri”:  
tutela, gestione e valorizzazione  
dei boschi italiani



ORAZIO CIANCIO<sup>1</sup>

## Arrigo Serpieri forestale

<sup>1</sup> Accademia Italiana di Scienze Forestali

L'argomento di questo convegno è la legge n. 3267 del 30 dicembre 1923 – *Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani*, di Arrigo Serpieri. Una legge che ha costituito un fondamentale strumento per l'aumento delle foreste in aree montane in un momento della nostra storia in cui l'ampliamento della coltivazione forestale era indispensabile sia dal punto di vista della salvaguardia ambientale sia da quello sociale.

La legge prevede interventi di sistemazione idraulico-forestale per la difesa montana, l'aumento della superficie a bosco con specifici interventi di rimboschimento e la coltivazione dei boschi esistenti secondo metodi di selvicoltura e di gestione tendenti alla conservazione e alla continuità della produzione. Oltre a ciò fa riferimento a una serie di provvedimenti per l'identificazione dei boschi nelle diverse province italiane in modo da definire caso per caso quali disposizioni operative dovevano realizzarsi al fine di migliorare le finalità previste dalla legge.

Ma il Serpieri ha svolto funzioni che hanno dato al settore forestale importanza sul piano culturale di immenso significato e valore. Nel 1912 trasferì l'Istituto forestale di Vallombrosa a Firenze riorganizzandolo nell'Istituto Superiore Forestale Nazionale (ISFN). Questo Istituto divenne un importante centro di ricerca forestale. Poi fu trasformato in Istituto Superiore Agrario Forestale e successivamente in Facoltà di Agraria e Forestale dell'Università di Firenze. In pratica fu la base per la costituzione della prima Facoltà Forestale italiana.

Ma il suo impegno scientifico e tecnico si manifestò sia come rettore dell'Università di Firenze sia come presidente per 18 anni dell'Accademia dei Georgofili e per meriti speciali nel 1951 fu eletto accademico nell'Accademia Italiana di Scienze Forestali.

Quanto elaborato dal Serpieri sul piano economico, su quello agronomico e soprattutto su quello della bonifica integrale è tuttora di esempio per i ricercatori e gli scienziati che si occupano di queste problematiche. Sono ancora esemplari la bonifica del Tavoliere delle Puglie e delle Paludi Pontine. Purtroppo i latifondisti del Meridione non condivisero tali metodologie e si opposero non facendo applicare i principi guida.

Nei cento anni trascorsi dalla emanazione della legge Serpieri sono state elaborate e approvate diverse leggi per il settore forestale. Epperò a una attenta lettura i principi della legge 3267 sono la parte consistente di tutte queste nuove leggi. A mio avviso, questo è il principale merito di Serpieri: aver visto lontano immaginando come avrebbero potuto esplicitarsi le problematiche del settore forestale. In estrema sintesi: con tempi lunghi, anzi lunghissimi.

MARCO BROCCA<sup>1</sup>, NICOLETTA FERRUCCI<sup>2</sup>, MAURIZIO FLICK<sup>3</sup>,  
MARIO MAURO<sup>2</sup>, FEDERICO ROGGERO<sup>4</sup>, DAVIDE ROSSI<sup>5</sup>, NICOLA LUCIFERO<sup>2</sup>

## Legge Serpieri e paradigmi normativi forestali: tra storia e attualità\*

<sup>1</sup> Università del Salento

<sup>2</sup> Università degli Studi di Firenze

<sup>3</sup> Università degli Studi di Padova

<sup>4</sup> Sapienza Università di Roma

<sup>5</sup> Università degli Studi di Trieste

### I. LA LEGGE SERPIERI (R.D. 30 DICEMBRE 1923, N. 3267): GENESI NORMATIVA E CULTURALE DI UNA LEGGE-PARADIGMA

Dopo l'Unificazione, e all'esito di una serie di tentativi infruttuosi, l'Italia ebbe la propria legge forestale unitaria. La Legge Majorana-Calatabiano, del 20 giugno 1877, n. 3917, fu salutata come il nuovo «codice forestale italiano» (Lombardi, 1886; Manzitti, 1890), ossia come il testo normativo che aveva messo ordine nella variopinta tradizione delle leggi forestali degli stati italiani preunitari, dando al Paese una disciplina che, seppure minimale, offriva indicazioni uniformi per la gestione dei boschi e dei pascoli dell'intero territorio nazionale.

Si trattò – proprio per la sua impronta circoscritta e quasi timida – di legge prettamente conservativa, di vincolo; un vincolo operante *ex lege* al di sopra della linea di vegetazione del castagno. Lo Stato si ritagliò, con la legge, un ruolo meramente negativo, “di polizia”, ovvero anche, come pure si disse all'epoca, “di tutela”, volta al mantenimento dello *status quo*, ossia della stabilità dei versanti montani e collinari. Si trattò peraltro di tutela statica, perché la legge affidò la disciplina di dettaglio non già a piani, bensì a prescrizioni di massima di natura regolamentare da emanarsi a cura dei comitati forestali provinciali. Fu, altresì, tutela successiva, perché il legislatore rinunziò a eser-

\* Il par. 1 è scritto da Federico Roggero; il par. 2 è scritto da Davide Rossi; il par. 3 è scritto da Nicoletta Ferrucci; il par. 4 è scritto da Maurizio Flick; il par. 5 è scritto da Marco Brocca; il par. 6 è scritto da Mario Mauro; il par. 7 è scritto da Nicola Lucifero.

citare controlli preventivi sugli interventi di taglio, limitandosi a sanzionare i tagli che, a un controllo successivo, risultassero svolti in difformità dalla legge o dalle prescrizioni di massima.

Le legge del 1877 manifestò dunque la ritrosia dello Stato a imporre limitazioni alla proprietà privata. Essa fu una legge tipicamente liberale, che non affrontò davvero la “questione forestale”. I dissodamenti – resi possibili, in deroga al vincolo, dalle maglie piuttosto larghe della legge – si verificarono in gran numero, le terre furono messe a coltura, i boschi diminuirono, il rischio di smottamenti e di dilavamenti aumentò.

Con la legge sui rimboschimenti del 1888 (Legge 1° marzo 1888, n. 5238), lo Stato iniziò, molto per tempo, a modificare la propria postura rispetto alla “questione forestale”, impegnandosi attivamente in una politica di “restaurazione” del nostro patrimonio boschivo, finalizzata alle esigenze idrogeologiche. La legge disegnò un modello di tutela, al contrario di quanto osservabile per la legge del 1877, preventiva e dinamica, perché «disegni di coltura e conservazione», ossia piani, si sarebbero dovuti predisporre a cura della amministrazione forestale, per esser poi approvati dal Ministero dell’agricoltura, sentito il consiglio forestale. Ai rimboschimenti si affiancarono, in seguito, le opere di sistemazione idraulico-forestale (Legge 13 luglio 1911, n. 774, e susseguente R.D. 21 marzo 1912, n. 442), individuate quale ulteriore mezzo per la regimazione delle acque e per il contenimento del dissesto idrogeologico.

La strategia giolittiana, poi, tendente al riallineamento del Mezzogiorno per smorzarne le tendenze eversive, puntò anche sui boschi come cespiti di valore economico rilevante per lo sviluppo di province particolarmente svantaggiate (Legge 31 marzo 1904, n. 140, per la Basilicata; Legge 25 giugno 1906, n. 255, per la Calabria). Il trasferimento di queste logiche alla scala nazionale, operato con la Legge Luzzatti (Legge 2 giugno 1910, n. 277), segnò la definitiva consacrazione della valenza economica delle selve (le selve come cespiti rilevante della ricchezza nazionale), che andò dunque ad affiancarsi a quella idrogeologica e protettiva.

A quelli idrogeologici e a quelli economici, di più recente emersione, vanno aggiunti poi i motivi turistico-ricreativi-paesaggistici già emersi *in nuce*, perché sottesi alla legge 29 dicembre 1901, n. 535, con cui i boschi demaniali inalienabili di Vallombrosa, Camaldoli, Boscolungo, nell’Appennino toscano, la foresta del Cansiglio, in provincia di Belluno, e quella di Ficuzza, in provincia di Palermo, furono esclusi dalla gestione mediante piano economico prevista originariamente, per essi, dalla legge 20 giugno 1871, n. 283, per essere destinati a stazioni climatiche.

Si avvertì, in quegli anni del primo Novecento, la necessità di una nuova codificazione delle prescrizioni in materia forestale, ormai caratterizzate da



obiettivi variegati, molto distanti da quelli della legge del 1877. Un momento decisivo in questo senso è rappresentato da un articolo di Giuseppe Osti del 1913, in cui l'autore osservò come l'insieme delle disposizioni vigenti in materia di boschi e pascoli delineasse ormai un «ordinamento amministrativo della proprietà forestale, informato a concetti e a intendimenti, non che diversi, propriamente opposti a quelli tradotti nella legge medesima [sc.: del 1877]». L'Osti, nel 1913, vide proprio nella frammentarietà del quadro normativo, che regolava la proprietà forestale in modo tanto diverso rispetto alla legge fondamentale del 1877, la prima causa del 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». Grazie, infatti, alle leggi promulgate dopo quella del 1877, si era venuto chiaramente delineando un regime di «tutela economica della cultura forestale». La selvicoltura, in forza dei più recenti interventi normativi – soggiunge ancora l'Osti con parole particolarmente moderne – «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» (Osti, 1913). Una nuova consolidazione della legislazione forestale si rendeva dunque necessaria, per l'Osti, per porre ordine in un settore ormai molto cresciuto in dimensioni – a causa del mutamento di postura dello Stato, da passivo ad attivo –, e connotato da obiettivi tra loro disomogenei.

Gli anni della Grande Guerra, con le devastazioni che quest'ultima comportò, dettero ulteriore spinta alla codificazione, al contempo ponendo sulle spalle dello Stato responsabilità crescenti rispetto all'economia delle zone montane, le quali uscirono dal conflitto come quelle «maggiormente torturate per le fortissime utilizzazioni chieste ai boschi» (Commissione per il dopo guerra, 1918), ma soprattutto rendendo plasticamente evidente la necessità di inquadrare ogni settore dell'economia del Paese, compresa la selvicoltura, in una strategia superiore che avesse come obiettivo primario la prosperità economica della nazione.

Questa eredità complessa si scorge chiaramente nella Legge Serpieri del 1923 (R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267), salutata come il nuovo «codice forestale italiano» (Trifone, 1924), in cui furono commassate esperienze di tutela delle foreste – il vincolo, non più però *ex lege*, bensì su provvedimento amministrativo – e di decisa promozione della selvicoltura sia per finalità di tutela idrogeologica, sia per l'incremento della produzione di ricchezza a livello nazionale (demanio forestale dello Stato, disciplina dei boschi di enti pubblici, amministrazione forestale).

Non soltanto, però, si costruì, tra il 1877 e il 1923, il nuovo «codice forestale italiano». Il primo ventennio del Novecento, in particolare, è anche

il periodo della costruzione teorica dell'edificio del "diritto forestale", inteso quale settore autonomo dell'ordinamento giuridico, pian piano emergente all'interno del – pure nascente – diritto amministrativo.

Le limitazioni imposte dal legislatore all'uso delle selve erano lette già da tempo nell'ottica di una specifica declinazione della *suprema lex* del pubblico interesse: quella della strumentalità dei boschi alla preservazione del territorio, spazio della vita sociale. Nella matrice giusnaturalistica, il territorio aveva assunto il valore di spazio per la vita associata, indispensabile alla continuità e alla prosperità di quest'ultima. Sotto questo profilo, già il Beccaria, nel trattare della «economia de' boschi», aveva avvertito 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 regolamento» (Beccaria, 1822). Anche il Romagnosi aveva osservato, distesamente, come

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 temperato co' i rapporti solidali della comunanza; qui il diritto e la giustizia consacrano l'intervento della pubblica autorità (Romagnosi, 1845).

Dietro ai boschi si nasconde, dunque, nella prospettiva giusnaturalistica, la questione della preservazione del territorio, inteso come spazio della vita sociale: in altri termini, una questione di *salus reipublicae*. La matrice tedesca (Stein, 1865-1884), per parte sua, aveva da tempo influito sulle riflessioni degli autori italiani, contribuendo a innestare il dibattito intorno alla legislazione forestale nel quadro della riflessione sulla cosiddetta "scienza dell'amministrazione", ossia sulla sempre più larga assunzione da parte dello Stato di compiti amministrativi rilevanti per la vita dei cittadini. Questi riferimenti di fondo sono ben rintracciabili negli scritti degli autori che, tra Otto e Novecento, riflettono intorno allo statuto epistemologico del diritto forestale.

Nel periodo che va dalla Legge forestale del 1877 fino alla Legge Luzzatti (1910), spicca, in questo senso, la figura di Aronne Rabbeno, avvocato di Reggio Emilia, nella cui prospettiva il vincolo impresso sulle zone montane è indispensabile alla protezione del territorio pianeggiante, dove si svolge la vita della comunità: «se le acque violente e non perenni – scrive il Rabbeno – sono di nocumento alla proprietà, ed al contrario danno loro un immenso valore, quelle che non subiscono che tenui variazioni, 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 forestale». Lo Stato svolge dunque – è

l'insegnamento del Romagnosi, ripreso in più occasioni dal Rabbeno – azione di «tutela» della comunità dalle devastazioni; assume, cioè, il compito di garantire la *salus reipublicae* (si noti, peraltro: tutela della comunità che vive nel piano, nelle città: la comunità da proteggere è, conformemente alla matrice giusnaturalistica, la società borghese); e il Rabbeno reclama, conseguentemente, «la necessità di una legge che abbia bensì suo fondamento su larghi principii di libertà e che lascia all'interesse privato una sfera abbastanza larga, ma che pure statuisca dei principii di tutela generale nell'interesse pubblico» (Rabbeno, 1872). La materia della legislazione sui boschi va inquadrata, a suo giudizio, all'interno del corpo delle «leggi tutelari sociali» (Rabbeno, 1882). Il Rabbeno venne in effetti incaricato, egli stesso, nell'Università di Bologna, per l'anno accademico 1882-1883, del corso di «Scienza di amministrazione sociale», e in quel contesto si soffermò anche sulla legislazione forestale.

Negli anni che vanno dalla Legge Luzzatti del 1910 al 1923, all'impostazione «tutelare» giusnaturalistica – centrata sulla funzione protettiva svolta dai boschi – si affianca quella economico-produttiva, apprezzata oltretutto non solo in funzione della prosperità delle zone pianeggianti, bensì anche di quelle montane, ove insistono i boschi da vincolare; e la multifunzionalità del bosco comincia – seppure il conio del termine sia ben più recente – ad affacciarsi nella riflessione dei giuristi.

In questo quadro, Giangastone Bolla, nel 1915, in una memoria alla Accademia dei Georgofili, definì il diritto forestale come il «complesso dei precetti, degli istituti e delle attività con cui lo Stato limita e pone obblighi ai singoli subbietti della proprietà forestale, perché questa sia conservata ed aumentata per quei fini di benessere sociale dei quali essa è condizione imprescindibile». Lo Stato, cioè, mediante la legislazione forestale, protegge non soltanto l'assetto idrogeologico del territorio, bensì anche la sua capacità produttiva. Per il prolifico autore e avvocato, padre del diritto agrario italiano, 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 esistenza trascende i singoli che li possiedono e si estende a quello dell'intera collettività dei consociati.

Bisogna in definitiva tener conto, per il Bolla, del «duplice carattere che assume la foresta nell'economia montana e nazionale: *protettiva e industriale*» (Bolla, 1915).

Una nuova riflessione sul vincolo – che non fu modificato, restando dunque disciplinato dalla legge del 1877 – segnalò, conseguentemente, il ruolo

di garanzia svolto dalle selve rispetto a due interessi superiori, di cui lo Stato doveva ormai intendersi il portatore: quello alla conservazione del territorio e quello alla attitudine di quest'ultimo alla produzione, fonte della ricchezza nazionale (Venezian, 1920).

Gli anni che portano alla codificazione del 1923 sono dominati, sullo sfondo, e in questa direzione, dalla solida riflessione economico-agraria del Serpieri (Serpieri, s.d.; Serpieri, 1901; Serpieri, 1922/1923; Serpieri, 1910; Serpieri, 1920), i cui insegnamenti contribuirono in maniera decisiva a portare l'attenzione sulla rilevanza delle selve per la ricchezza e prosperità delle stesse zone montane, in cui ricadevano (e ricadono) molti dei boschi vincolati: il bosco è una delle componenti del sistema economico-produttivo delle terre alte, a sua volta parte dei meccanismi di produzione della ricchezza nazionale fondati sull'uso delle risorse agro-silvo-pastorali.

Il riflesso delle dottrine del Serpieri sul mondo giuridico emerge dagli scritti di Romualdo Trifone, storico del diritto ma anche versato nella legislazione forestale vigente, nonché coautore egli stesso, con il Serpieri, del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267. Nel 1920, il Trifone definì il diritto forestale come «quel complesso di norme giuridiche, che disciplinano l'attività pubblica e privata per la tutela e l'incremento della silvicoltura, considerata quest'attività da sola o in rapporto con quella che viene svolta a vantaggio delle altre industrie agricole e di montagna». L'oggetto delle prescrizioni non è, nella prospettiva del Trifone, la situazione giuridica soggettiva – la proprietà – che viene, più o meno intensamente, limitata nel suo contenuto di facoltà di godere e di disporre: si tratta, piuttosto, di interventi su di un bene avente valore economico, il cui utilizzo viene disciplinato di per sé – con le disposizioni volte alla tutela e all'incremento della selvicoltura –, oppure in connessione con la disciplina dei beni destinati all'esercizio dell'agricoltura e, in genere, della industria montana.

Al Trifone si devono altresì la proposta di comprendere stabilmente, all'interno della materia nascente del diritto forestale, la illustrazione dei profili istituzionali della amministrazione forestale, nonché la netta distinzione – ma anche la strettissima dipendenza del secondo dalla prima – tra politica e diritto forestale. E sempre al Trifone si deve l'individuazione del diritto forestale come settore oggetto di speculazione scientifica e di insegnamento:

Inteso e trattato con questa larghezza di concezione e di rapporti, isolato, sia pure idealmente, da tutte le scienze e discipline che lo circondano e che si sono innestate su di esso – sono le parole conclusive della prolusione del Trifone all'Istituto Superiore Forestale di Firenze –, il diritto forestale potrà esser considerato come qualche cosa di più che un accessorio di altre discipline o di più che una semplice esposizione di provvedimenti legislativi, ed essere ritenuto veramente capace di fornire materia per un corso di studi superiori (Trifone, 1920).

Non soltanto, in conclusione, si definì, con il R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, un nuovo codice forestale, bensì anche nacque il “diritto forestale” come settore dell’ordinamento; e anzi, lo stesso R.D. 3267/1923 fu già un prodotto della speculazione scientifica intorno al “diritto forestale”. L’innesto di quest’ultimo all’interno delle più generali politiche economico-montane italiane – frutto maturo, come detto, delle concezioni del Serpieri – condurrà, in seguito, alla Legge Fanfani sulla montagna, del 1952 (Legge 25 luglio 1952, n. 991), e permetterà alla dottrina giuridica di parlare di un «ordinamento giuridico forestale e montano» (Frassoldati, 1960).

Se poi si guarda alla attuazione del testo originario dell’art. 117 della nostra Costituzione, non è difficile verificare quanto la Legge Serpieri, diventata legge-quadro per la materia delle foreste, abbia influito sulla costruzione delle leggi regionali che, a partire dagli anni Settanta del Novecento, sono state promulgate. La Legge Serpieri, dunque, frutto di solida riflessione giuridica ed economica, ha funzionato da codice, ma anche da paradigma per lo sviluppo del diritto forestale e montano italiano; un paradigma, la cui influenza è ancora visibile, in anni a noi vicini, nel d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, e nel d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34.

## 2. L’ORGANIZZAZIONE DELLE FORESTE NELLE TERRE REDENTE: PROBLEMATICHE DI UNIFICAZIONE GIURIDICA

Se l’imporre alle *Nuove Provincie* rigidamente e globalmente la legislazione italiana è ingiusto, il compito che spetta al legislatore non può essere che questo: approfittare della annessione delle *Nuove Provincie* per rivedere nei suoi punti più deboli la legislazione italiana: accogliere in essa quanto nella legislazione del vecchio impero vi ha di buono e di idoneo ad una generalizzazione all’intero territorio del Regno; ed applicare all’Italia tutta una legislazione rinnovata che apra l’alveo dei vecchi istituti alle larghe correnti di esperienza che dalle *Nuove Provincie* emergono (Asquini, 1921).

Con la fine del primo conflitto mondiale e il conseguente ampliamento dei confini orientali della Penisola, si contemplarono una serie di opzioni giuridiche e istituzionali, nel tentativo di gestire al meglio il lento trapasso dalla sovranità imperiale a quella italiana (Capuzzo, 1992). Come cinquant’anni prima con l’agognata Unità, l’occasione appariva propizia per coniugare modalità differenti: da una parte la legislazione austro-ungarica – frutto della secolare tradizione di una delle monarchie più autorevoli del contesto europeo – e dall’altra il percorso normativo italiano espresso appieno in questa fase di ritrovata unione territoriale.

La realtà, invero, apparve ben più ardua e complessa delle speranze. Ai fasti di Vittorio Veneto e ai trionfalismi per la positiva conclusione dell'anelata Unità d'Italia – con la cosiddetta quarta guerra di Indipendenza, dal Brennero e dalle Venezie redente giù fino alla Sicilia –, fecero seguito una serie di difficoltà giuridiche e amministrative, probabilmente ancor superiori a quelle cui si era dovuto far fronte in occasione delle precedenti annessioni, nel biennio '59-'61, con il Lombardo-Veneto nel '66 e con Roma nel 1870. Già ai primi commentatori le differenze tra i vari momenti storici testé citati apparvero notevoli: uno studio comparativo tra le esperienze passate e quelle relative all'annessione delle *Nuove Provincie* poteva rivelarsi scientificamente interessante, ma era senz'altro inservibile per finalità politiche, nonché di fatto irrealizzabile. Neppure «il precedente del *Veneto* [che] viene richiamato anche troppo spesso per dimostrare come si possa, quando si voglia, fare presto a unificare», poteva costituire un punto di partenza in tal senso. Infatti, «l'unificatore del '66 spazzò via la reazione austriaca, infuse il soffio liberale della propria legge» (Salata, 1922). Ben presto fu chiaro come la situazione creatasi dopo la conclusione della Grande Guerra fosse totalmente nuova da affrontare: «l'ordinamento generale delle autonomie provinciali e comunali nelle terre redente è tra i più liberi d'Europa ed ha avuto, per merito della legislazione speciale delle singole Diete provinciali nostre, uno sviluppo degno di considerazione... e non c'è dubbio sulla superiorità di questa legislazione su quella del Regno» (Salata, 1922). Il contesto si presentava addirittura «a parti invertite», se comparato con le precedenti annessioni, con una struttura legislativa delle *Vecchie Provincie* stantia e farraginoso, che poteva perfino prendere ad esempio il modello ereditato dallo sconfitto Impero Austro-Ungarico.

Addentrando più specificatamente nelle questioni forestali, a conclusione del conflitto è Serpieri in persona che si fa carico di promuovere una serie di pubblicazioni considerando

non solo di portare, com'è dover suo, il contributo dei propri studi alla soluzione di importantissimi problemi pratici; ma anche di dimostrare il proprio affetto ai fratelli che entrano finalmente nella famiglia italiana con così ricca e saggia tradizione forestale e che le portano l'incomparabile dono della loro fede alimentata dalla lunga, dolorosa attesa (Serpieri, 1919).

Se è vero che l'estensione dei territori di cui si discute impone delle nette differenziazioni – Trentino, Alto Adige, Istria, Dalmazia, Trieste e Gorizia sono zone ricche di foreste, ma tra loro alquanto diverse per tipologie di alberi presenti, per morfologia del territorio e per la titolarità dei proprietari

–, comunque si sottolinea come vi sia una forte continuità con il resto della Penisola, a conferma di una italianità delle *Nuove Provincie* che non può minimamente essere messa in discussione. Sempre a detta del Serpieri, non è esagerato affermare che «in non pochi distretti, soprattutto trentini, 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 essa» (Serpieri, 1918). La legislazione forestale delle Terre Redente, infatti, appare «agli antipodi»: l'impianto italiano del 1877, pur con le numerose successive modifiche, era espressione di un impianto a matrice liberale e restio a imporre limitazioni alla proprietà, mentre quello imperiale appariva alquanto restrittivo: «bisognerà quindi cercare punti di contatto, cui attaccarsi per l'applicazione di norme transitorie o definitive» (Trifone, 1919).

Il riferimento normativo da cui prendere le mosse è certamente la legge fondamentale austriaca del 1852, da molti interpreti lodata per la brevità e per l'impostazione moderna, cui, però, fece subito seguito un atteggiamento tecnico e operativo diametralmente opposto. Nella concezione originaria, infatti, si voleva attribuire al proprietario libertà di amministrare i propri boschi, secondo le modalità richieste dalle differenti condizioni culturali e topografiche e in applicazione dei principi dettati più razionalmente dalla pratica e dalla scienza, altresì abolendo le restrizioni sul traffico dei prodotti forestali, nel tentativo di valorizzarli e, contemporaneamente, infondere nel proprietario l'amore per il bosco e il desiderio di prendersene cura al meglio. Di contro, a soli due anni dall'entrata in vigore, venne prevista – prima per la zona del Tirolo, ma poi estesa a tutto il territorio – una incisiva sorveglianza da parte di organi forestali dello Stato, sotto la diretta direzione dell'autorità politica (Serpieri-Vitale, 1920). L'evidente intento era quello di razionalizzare l'utilizzo del territorio, a prescindere dal soggetto che ne fosse proprietario – lo Stato, i Comuni o i privati – ricorrendo alla tecnica: in conformità a questo approccio, con la fine degli anni Sessanta dell'Ottocento si cominciarono ad assumere ispettori e commissari forestali con il precipuo compito di essere «custodi degli interessi pubblici». Ad essi furono attribuiti un numero sempre crescente di compiti e di competenze, sia amministrative quanto di economia forestale, comprensiva di rimboschimenti, di tutela della salute degli alberi, di sorveglianza sulla fluitazione, fino all'insegnamento forestale e alla elaborazione della statistica boschiva, senza tralasciare il delicato tema delle foreste di protezione. Le terribili calamità che colpirono il Tirolo e la Carinzia nel biennio 1882-1884 costrinsero a un'ulteriore implementazione del personale e dei compiti di polizia – ovviamente poco graditi alla popolazione – relativi alla regolazione del taglio, al divieto di combustione dei pini montani, all'obbligo



di imboschimento, all'estirpazione delle radici e delle ceppaie. Nell'arco di un trentennio i principi della normativa del '52 apparivano totalmente stravolti e l'attenzione si spostò sul ruolo dei tecnici, nel tentativo di ridurre gli odiosi atteggiamenti polizieschi in favore di un approccio mediatore tale dal «rendergli dei consiglieri della popolazione» (Trifone, 1919). Particolare attenzione era dedicata alla selezione del personale che, a vario titolo, si occupava del servizio forestale: essa avveniva in modo particolarmente attento, curando le diverse competenze interdisciplinari necessarie e attribuendo particolare valore al periodo di praticantato: tre anni in cui l'assunto doveva dimostrare di saper passare dalla teoria alla pratica. A conclusione di questa fase si assolveva a un esame ministeriale strutturato in una prova scritta e in una orale, quest'ultima spesso da svolgersi in un bosco e con un approccio prettamente operativo e tale da poter sperimentare le attitudini del candidato (Serpieri-Vitale, 1920). La progressione in carriera avveniva non per automatismi, ma per meriti, mentre il requisito necessario era l'aver conseguito il titolo di ingegnere presso la Scuola superiore di Agricoltura di Vienna, preparandosi su materie quali l'amministrazione e l'economia forestale, la sistemazione dei torrenti, l'industria del legname, l'economia e il commercio del legname, il regime giuridico dei boschi, della caccia e della pesca. Le difficoltà iniziali furono superate proprio assicurando alla popolazione la possibilità di ricorrere a personale istruito e preparato, con l'intento di affiancare il proprietario, consigliarlo, assicurando assistenza anche materiale tramite i prodotti boschivi messi a disposizione (Micoli, 1918). Con lo scorrere dei lustri diventava sempre più centrale e insostituibile il ruolo dei tecnici forestali: su tutti diviene nevralgica la figura del commissario all'ispezione, che doveva mediare tra i vari interessi in gioco, intervenendo sulle decisioni di politica forestale, dando disposizioni sulle scelte di gestione del territorio attraverso il taglio o il rimboschimento e fornendo pareri finanche sul trasporto del legname (Vitale, 1919). È certamente l'organizzazione amministrativa austriaca l'aspetto che più attira la dottrina italiana, ancor più se comparata con la burocrazia sabauda, sovente impreparata, mal strutturata e poco razionale, tanto da far dichiarare al Serpieri che il personale imperiale rappresentava un vero e proprio «lusso» e il perno attorno al quale gravitava l'ordinamento forestale.

La previsione di una forte autonomia delle Diete locali con la modifica della rappresentanza nel 1907 aveva ulteriormente contribuito a sensibilizzare il tema forestale, in quanto si poteva regolare localmente e senza il bisogno di attendere un provvedimento imperiale. D'altronde l'impostazione autonomista strutturata su un efficace decentramento era un elemento nodale per l'impianto austro-ungarico, e non tenerne conto sarebbe stato – si osservò – un atto decisamente impolitico e offensivo della tradizione locale (Ober-



dorfer, 1918). L'impianto che ne scaturì appare a sua volta debitore della legislazione della Serenissima Repubblica Veneta, molto sensibile al tema, in cui l'ingerenza pubblica era forte, non contraddistinta da un'ideologia impositiva, bensì dialogica e in cui tale intervento doveva favorire contemporaneamente e condensare l'interesse del singolo e la *res publica*, adottando criteri scientifici, tenendo in considerazione i principi economici e di igiene pubblica (De Berenger, 1863). Fin dal XV secolo ogni tentativo di Venezia di direzionare la politica boschiva dei Domini di Terraferma come dello Stato da Mar veniva letteralmente rifiutato, in quanto ogni ingerenza esterna veniva recepita come una indebita intrusione: si pensi alla strenua difesa delle proprie prerogative da parte dei Cadorini, che non «riuscirono a persuadersi che essi, custodi di questi beni e avvezzi a provvedere con essi ai propri bisogni, dovessero permettere un qualsiasi intervento» da parte di altri soggetti (Schupfer, 1912).

Altrettanto nodale fu l'introduzione del catasto boschivo, con cui l'Impero aveva provveduto a catalogare tutto il suo patrimonio forestale, diventando uno strumento utile per programmare le attività di tutela del patrimonio stesso e progettare una direzione economica e di sfruttamento. Con tale denominazione, infatti, non dobbiamo pensare a un catasto nel senso tecnico del termine, ma a una sistematica raccolta di dati coordinati in appositi prospetti e con tavole sinottiche (Serpieri-Vitale, 1920). Un vero e proprio censimento completo, suddiviso per tipologia di proprietari e natura dei boschi, distinti in quelli sottoposti a bando, nei boschi di protezione, oltre a quelli che non appartenevano a nessuna di queste due categorie e che, cionondimeno, erano comunque attenzionati. I primi raggruppavano

quelli che dovevano proteggere la sicurezza delle persone e dei beni dello Stato e dei privati contro le valanghe e la caduta delle rupi o dei sassi e contro gli sfasciamenti delle montagne e gli scoscendimenti del terreno;

con i secondi si consideravano quelli che, per ubicazione,

e per la speciale condizione del terreno, potevano, se denudati in ampi spazi, diventare facilmente mobili e in situazioni scoscese molto alte; o, se posti nel limite superiore della vegetazione boschiva, sulle rive di acqua d'una certa importanza, non formate da rocce, o, sulle chine scoscese dei monti, creare un pericolo per la conservazione propria e per quella dei boschi vicini (Trifone, 1921).

Mentre provvedimenti imperiali volti alla tutela della ricchezza boschiva si potevano raggruppare in tre grandi macro settori: quelli indirizzati al rimbo-

schimento, con cui si intendeva evitare che zone boscate rimanessero senza bosco per effetto dei tagli; l'imboschimento, con cui si mirava a recuperare terreni nudi e poveri; infine la sistemazione dei bacini montani, che riguardavano il regime delle acque e la consolidazione del suolo (Fischer – Stronstorff, 1917). Tali intenti venivano perseguiti tramite la costituzione di Commissioni indipendenti e operanti in differenti zone di competenza, formate da funzionari governativi, da delegati locali e da tecnici, con il precipuo intento di intervenire in maniera settoriale e mirata grazie a tutta una serie di fondamentali attività prodromiche di rilievo, di relazioni ispettive e di consultazioni preliminari.

Dovendo trarre delle conclusioni riassuntive, la normativa austro-ungarica appare alquanto frastagliata e provvisoria, con scelte compiute volta per volta in base al bisogno e non su una pianificazione generale, attraverso sessioni forestali in cui gli enti e i proprietari cercano una mediazione e dove il criterio economico prevaleva su ogni altro aspetto. Il raffronto tra questo modello e quello italiano è *tranchant*: dove è applicato

un criterio di tutela economica generale ne esiste uno eccezionale per ragioni strategiche, di clima ed idrogeologiche; e che invece, dove è applicato un criterio generale per ragioni igieniche ed idrogeologiche, come in Italia, ne esiste uno eccezionale per ragioni esclusivamente economiche. La regola per uno è quindi eccezione per l'altro (Trifone, 1921).

Si può quindi osservare che nel regime imperiale austriaco le strategie venivano gestite sostanzialmente su base casistica e concreta, con il necessario supporto di tecnici e un approccio negoziale tra i diversi soggetti interessati, mentre nel Regno d'Italia si era preferita una prospettiva uniformante, sulla base di disposizioni di massima e con il ricorso al concetto del vincolo.

Dopo la Grande Guerra, apparve fin da subito evidente come l'intento di trovare un equilibrio fosse alquanto arduo da realizzare, e che l'adeguamento delle *Nuove Provincie* doveva necessariamente essere graduale e sviluppato attraverso normative transitorie che partissero dai dati contenuti nel catasto boschivo, strumento nodale per comprendere la particolarità delle terre di cui ci si sarebbe dovuti occupare. Nel rispetto della tradizione, il legislatore italiano doveva favorire la gestione locale e cercare la collaborazione e il sostegno degli interessi agrari locali.

A meno di un lustro dalla conclusione della guerra mondiale, l'Italia, con il R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, si doterà di un nuovo apparato normativo, un vero e proprio codice che, proprio grazie ad Arrigo Serpieri e a Romualdo Trifone, era il frutto di un profondo e innovativo indirizzo speculativo (Roggero, 2022). In questo percorso, l'analisi comparativa dell'esempio austro-ungarico, il fascino per un'amministrazione efficiente e preparata, oltre al tecni-

cismo di uno strumento come il catasto così ricco e pieno di informazioni, offrirono certamente suggestioni e stimoli che, indirettamente, contribuirono ad influenzare le scelte compiute.

Con la retorica tipica del tempo, *L'Alpe* così aveva salutato la vittoria del 1918: «grandi sono pure i doveri dell'Italia forestale. Le armi dei nostri soldati ci diedero larga distesa di nuove foreste (...) mentre i fratelli redenti ci portano una magnifica tradizione di saggezza nell'uso delle ricchezze boschive» (Direzione, 1918). Non a caso i due celebri studiosi testé citati, con le loro analisi e i loro scritti, furono i più attenti e interessati alla legislazione imperiale, consapevoli di dover evitare che andasse perduto un bagaglio culturale e scientifico funzionante e particolarmente adatto al territorio alpino.

### 3. LEGGE SERPIERI E MODELLI LEGISLATIVI FORESTALI E AMBIENTALI

Compito arduo condensare nello spazio di poche righe il caleidoscopio di riflessioni suscitate dal R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, comunemente noto come legge Serpieri, letto con gli occhiali del giurista contemporaneo: la sua perdurante vigenza, sia pure con notevoli variazioni su tema, a cento anni dalla emanazione potrebbe efficacemente sintetizzare la singolare modernità dell'approccio alle tematiche forestali e ambientali *ante litteram* che ha guidato le sue disposizioni, fungendo da pietra d'angolo di una complessa costruzione che si è dipanata nel tempo lungo un percorso che ne ha potenziato la portata fino a proiettarla nella odierna dimensione che vede il bosco protagonista indiscusso della politica ambientale e climatica internazionale, dell'Unione Europea e nazionale ed elemento identitario del paesaggio (Ferrucci, 2021; Flick G.M. e M., 2020, pp. 24 ss.; Mauro, 2021, pp. 89 ss.).

Nelle trame della legge Serpieri il bosco e la selvicoltura emergono con forza dirompente da quella sorta di cono d'ombra dove erano state per lungo tempo relegate dal legislatore e dalla dottrina agraristica, sulla scia di una fantomatica paura della foresta di dantesca memoria (Adornato, 1996, p. XI), o forse solo in considerazione della sua peculiare essenza di attività tradizionalmente considerata agricola, ma che non ha mai intrecciato stretti legami con l'alimentazione, cioè non è mai stata dedicata a quel fine che, se pur non unico, come la teoria del ciclo biologico ci insegna, è rimasto per lungo tempo, intuitivamente e storicamente, lo scopo primario che guida l'esercizio dell'agricoltura, fino a giustificare la costruzione di un vero e proprio diritto agro-alimentare. È emblematica in tal senso la circostanza dell'esclusione del legno dall'elenco dei prodotti agricoli tracciato dal

Trattato istitutivo della Comunità economica europea, che ha inibito l'elaborazione di una politica comune di mercato per il legname, e ha indotto la Comunità a percorrere altre strade per intervenire legittimamente nella materia. Altrettanto significativa, sul versante della legislazione nazionale, è l'assenza di una definizione giuridica di bosco, di portata generale, da applicare su tutto il territorio dello Stato, che, se pur fonte di incertezze applicative di normative strategicamente rilevanti, come quelle ambientali e paesaggistiche, si è reiterata nel tempo fino all'approvazione del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, "Orientamento e modernizzazione del settore forestale a norma della l. 8 ottobre 1997, n. 352", che ha colmato la lacuna all'art. 2.

La legge Serpieri riscatta il bosco e l'impresa forestale dal ruolo ancillare riservato loro nell'ambito delle attività agricole, cogliendo in essi i segni di un settore dove si intrecciano la sfera del diritto strettamente individualistico, che ha soprattutto il senso degli interessi, e quella del diritto sociale, che ha piuttosto il senso delle funzioni (Milani, 1964): e in questa direzione inizia a disegnare con maestria la complessa trama giuridica che coglie e traduce in norme la plurifunzionalità che connota il bosco, come bene non solo produttivo, ma anche strumentale al perseguimento di finalità che vanno oltre la logica dell'interesse economico e si estendono a sfere che coinvolgono una multiforme gamma di interessi di natura collettiva. In questa direzione sotto l'egida di una illuminata sensibilità ambientale *ante litteram* la legge Serpieri coglie sapientemente l'idoneità del bosco a fungere da strumento idoneo a giocare un ruolo determinante nella architettura della difesa idrogeologica disegnata dalle sue disposizioni, che vanno oltre i confini del bosco, ma che riservano a quest'ultimo una posizione indubbiamente privilegiata.

La modernità di pensiero della legge Serpieri, matrice della profondità del suo impatto sui successivi sviluppi della materia, è tangibile anche nella costruzione di una peculiare cassetta degli attrezzi funzionale a garantire l'effettiva ed efficace realizzazione delle sue finalità, e dunque anche quella di forgiare l'uso del bosco alla realizzazione di un interesse pubblico, fino a disegnarne i contorni di bene a uso controllato: l'imposizione di un vincolo, quello idrogeologico, sui terreni, boscati e non, che per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con quelle contemplate dalle sue disposizioni, possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque; la previsione dettagliata del connesso regime autorizzatorio al quale assoggettare un elenco tassativo di attività considerate a priori dalla stessa legge potenzialmente impattanti sulla stabilità idrogeologica del terreno sul quale vengono esercitate, supportato da un sistema di sanzioni

che ne rafforzano la coercitività; e, infine, l'indicazione di parametri tecnici, prescrizioni di massima e norme di polizia forestale, inerenti le modalità della relativa esecuzione che rendono quelle attività compatibili con la finalità di difesa idrogeologica (Bolognini, 2011; Ferrucci, 2008; Matteoli, 2020; Roggero, 2022, p. 96).

La valenza plurifunzionale del bosco è colta dalla legge Serpieri anche sotto il profilo del ruolo ad esso riconosciuto come portatore di benefici climatico-salutistici, nella difesa di terreni o fabbricati dalla caduta di valanghe, dal rotolamento di sassi, dal sorrenamento e dalla furia dei venti, per le condizioni igieniche locali, oltre che per ragioni di difesa militare: supportata da un regime autorizzatorio più versato nella direzione di una declinazione di tali funzioni nella tutela di interessi facenti capo ad altri soggetti, sempre diversi dal proprietario, ma non alla collettività: da ciò l'espressa previsione della indennizzabilità di tali vincoli, estranea viceversa alla dinamica del vincolo idrogeologico.

Quel modello di tutela che si articola nella individuazione delle caratteristiche che il bosco deve possedere per formare oggetto di protezione, nella declinazione di un sistema autorizzatorio in un'ottica di bilanciamento tra le esigenze legate all'utilizzo produttivo del bene forestale e la protezione dei diversi profili di interesse pubblico che lo stesso riveste, nell'individuazione dei parametri identificativi della gamma di buone pratiche che ne garantiscono la concreta formattazione, viene traslato nel percorso legislativo che ha coinvolto il bosco dal post Serpieri ad oggi, laddove il diritto delinea gli strumenti mirati ad assicurare la concreta realizzazione delle sue finalità.

Ne costituisce esempio significativo e tangibile il coinvolgimento del bosco nel composito e complesso mosaico della disciplina paesaggistica, come tratteggiato dal Codice dei Beni culturali e del paesaggio, dalle successive modifiche e integrazioni apportate al suo testo originario, e da ultimo dal Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali. Questo complesso normativo riconosce al bosco una funzione paesaggistica, intesa quest'ultima nella moderna accezione coniata dalla Convenzione Europea del Paesaggio, dove il paesaggio è risultato di un'interazione tra uomo e natura, è elemento identitario di un territorio come percepito da chi di quel territorio fa parte, ed è dotato di valenza culturale. In quest'ottica il bosco laddove rivesta i parametri dimensionali indicati dalla legge, è un bene automaticamente soggetto a vincolo paesaggistico; mentre allorquando presenta i peculiari connotati estetico culturali previsti dal legislatore, può formare oggetto di vincolo attraverso un provvedimento amministrativo *ad hoc*. La soggezione a vincolo paesaggistico comporta, con modalità differenziate in funzione delle due diverse forme di vincolo *ex lege* o *ex actu*, l'applicazione di un regime autorizzatorio che obbliga

il proprietario, o possessore, del bosco medesimo a richiedere la preventiva autorizzazione paesaggistica prima di porre in essere interventi modificativi del bosco medesimo, e di un conseguente regime sanzionatorio comprensivo di sanzioni penali e amministrative da irrogare nei casi in cui tali interventi siano eseguiti in assenza o in difformità dalla preventiva autorizzazione. Quel meccanismo coniato dalla legge Serpieri di individuare gli strumenti di un bilanciamento tra gestione produttiva del bosco e garanzia della sua funzionalità pubblica, trova riscontro nell'ambito del regime paesaggistico del bosco, nella enucleazione in forma tassativa di una serie di attività in bosco considerate paesaggisticamente meno impattanti e per ciò esenti dalla preventiva autorizzazione paesaggistica o soggette ad autorizzazione paesaggistica semplificata. A sua volta la scelta seguita dalla legge Serpieri, di disegnare parametri legali di buone pratiche esecutive degli interventi autorizzati, è accolta dal Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali direttamente per quanto riguarda i boschi vincolati per legge, allorquando stabilisce che le attività indicate sono equiparate al liberalizzato taglio colturale solo se condotte secondo le indicazioni dettate dallo stesso Testo Unico e dalle leggi regionali; e, in relazione ai boschi vincolati in via provvedimentale, mediante rinvio a future Linee guida delle quali affida la redazione ai Ministeri dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, della Cultura, dell'Ambiente e della transizione ecologica.

In un orizzonte normativo sullo sfondo del quale spiccano evidenti i segni della linea tracciata dalla legge Serpieri, proprio nel settore del primo intervento ambientale, quello della tutela idrogeologica, si registrano nell'esperienza legislativa italiana le derive legate al parziale abbandono del modello vincolistico, a favore dell'opzione per un impianto normativo di difesa del suolo il cui deludente impatto operativo è chiaro sintomo dei punti di debolezza che lo connotano: la macchinosità dell'assetto istituzionale delle competenze coinvolte nella redazione dello strumento principe della difesa del suolo (Crosetti, 2008), il piano di distretto idrografico; l'opzione indotta dalla necessità di uniformare la normativa italiana a quella dell'Unione Europea, di abbandonare la logica del bacino idrografico, più consona alla struttura morfologica del nostro territorio, per aderire a quella del distretto idrografico i cui estesi confini comprensivi di porzioni di territorio non uniformi rende assai ardua la gestione ad opere delle Autorità di Distretto italiane. Del resto il complesso apparato della difesa del suolo, rivela le sue *defaillances* alla luce dei disastri ambientali che si susseguono in Italia (Flick G.M., 2023), legati alla instabilità idrogeologica, e della necessità, a distanza di un secolo dalla legge Serpieri, di intervenire nuovamente in materia attraverso specifiche misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

## 4. IL PATRIMONIO FORESTALE NAZIONALE DALLA LEGGE SERPIERI AD OGGI

La legge Serpieri (R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267) è stata il pilastro principale dell'ordinamento forestale italiano per un secolo. Si tratta di una legge intervenuta in un momento storico particolare, in cui stava mutando la concezione della proprietà. Nelle società liberali dell'Ottocento, la proprietà era concepita come "potere pieno ed esclusivo" del proprietario. La proprietà, in quel periodo, era il dominio nel quale i privati si muovevano e perseguivano i loro interessi, liberi da interventi e condizionamenti del potere pubblico (Rodotà, 2013). Diversamente, la legge Serpieri cerca di conciliare in maniera molto articolata la funzione produttiva del bosco con quella protettiva, di normare il diritto di proprietà sui terreni forestali introducendo nuovi vincoli e limitazioni.

Le leggi precedenti alla legge Serpieri nel loro complesso troppo spesso avevano trascurato l'interesse pubblico a sostegno dell'economia rurale e montana per una corretta preservazione del patrimonio forestale nazionale (Roggero, 2022, pp. 69-101). Tale omissione, ad esempio operata dal legislatore del '10 – il riferimento è alla l. n. 227/1910 – fu attentamente osservata da Arrigo Serpieri il quale evidenziò come: «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» La citazione, riferita allo stesso Arrigo Serpieri, è riportata negli Atti del Congresso di Bologna del 1909 (Mura, 1971). L'individuazione del problema economico-sociale come aspetto intrinsecamente connesso a una corretta tutela del bosco fece quindi da architrave nell'elaborazione della l. n. 3267 del 1923.

La legge Serpieri, come è noto, reca una disciplina rinnovata rispetto al regime del vincolo idrogeologico, stabilendone compiutamente la scansione procedimentale; inoltre, essa compendia la tipologia di vincoli apponibili ai terreni forestali, ovvero: il vincolo *idrogeologico*, il vincolo *protettivo*, il vincolo *per ragioni igienico-climatiche*, il vincolo *per ragioni di difesa militare* (art. 17) e, infine, il vincolo *economico* (art. 182) (Tamponi, 1983). Tramite la legge Serpieri la pervasività e l'uniformità sul patrimonio forestale nazionale del regime vincolistico hanno assicurato alle nostre foreste un governo di tutela incisivo, permeando i caratteri della proprietà forestale oltre che delle attività programmatiche e gestionali.

Ma, forse, i maggiori pregi della l. n. 3267 del 1923 risiedono proprio nell'essere riuscita a far sì che le sue sorti superassero indenni le epoche storiche grazie soprattutto alla lungimiranza di quel legislatore forestale che colse



l'imprescindibile nesso tra una tutela fortemente protettiva del patrimonio forestale – nel modo più uniforme possibile sul territorio nazionale – e la dimensione sociale dei territori a maggior vocazione boschiva, ossia le zone rurali e montane. Il nesso tra tutela protettiva e dimensione sociale sul territorio sarà un continuo punto di riferimento per il legislatore successivo, un importante lascito tramandato fino ai nostri giorni (Gravina Tonna, 2021).

Il legislatore, nei 100 anni di vita della legge Serpieri rispetto alle foreste, si è mosso come un pendolo, oscillando ciclicamente tra esigenze di tutela ed esigenze di valorizzazione, tra esigenze di conservazione ed esigenze di gestione, tra esigenze di interesse pubblico ed esigenze di interesse privato. La normativa forestale in questo arco di tempo ha cercato via via di individuare un punto di equilibrio tra questi diversi interessi, in particolare gli ultimi due: quello di natura privata (finalizzato alla produzione, alla lavorazione e all'utilizzazione del legno) e quello di natura pubblicistica (legato ai vincoli posti a tutela di interessi generali che la foresta offre alla collettività) (Flick G.M e Flick M., 2020, pp. 37 ss.).

L'ulteriore progressiva copertura normativa della materia forestale viene offerta in primo luogo dalla l. n. 1497 del 1939 (c.d. legge Bottai), la quale inaugura una disciplina di tutela del bene boschivo come bene paesaggistico (Ferrucci, 2021; Crosetti, 2021).

Successivamente, ulteriore e fondamentale tappa nel percorso normativo di tutela della risorsa forestale si rinviene nel Codice civile del 1942 il quale reca la nozione dei beni pubblici e annovera le foreste all'interno del patrimonio indisponibile dello Stato (art. 826, c. 2). Il sistema del codice, in particolare nei Libri III, relativo alla proprietà (artt. 866 e 867 c.c.), e V, concernente l'attività d'impresa (art. 2135 c.c.), inquadra la proprietà fondiaria e l'impresa agricola quali istituti preposti sì alla crescita economica del Paese, ma funzionali anche alla protezione del territorio.

Per quanto attiene specificamente ai profili inerenti al regime dominicale, agli artt. 866 e 867 c.c., il legislatore del '42 si preoccupa di stabilire precise limitazioni: con il primo e il terzo comma della prima norma, infatti, afferma anzitutto che: «i terreni di qualsiasi natura e destinazione possono essere sottoposti a vincolo idrogeologico, osservate le forme e le condizioni stabilite dalla legge speciale, al fine di evitare che possano con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque» e, in secondo luogo, che: «possono essere sottoposti a limitazione nella loro utilizzazione i boschi che per la loro speciale ubicazione difendono terreni o fabbricati dalla caduta di valanghe, dal rotolamento dei sassi, dal sorrenamento e dalla furia dei venti, e quelli ritenuti utili per le condizioni igieniche locali»; inoltre, la seconda norma di cui all'art. 867 c.c., rubricata espressamente «sistemazione



e rimboschimento dei terreni vincolati», afferma che «al fine del rimboschimento e del rinsaldamento i terreni vincolati possono essere assoggettati a espropriazione, a occupazione temporanea o a sospensione dell'esercizio del pascolo, nei modi e con le forme stabiliti dalle leggi in materia». Nell'ambito, invece, dell'attività d'impresa, assume rilevanza fondamentale per la materia forestale la nozione di imprenditore agricolo di cui all'art. 2135 c.c. ai sensi del quale: «è imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse»; tra le attività connesse, elencate dal terzo comma della disposizione, il legislatore della riforma (art. 7 l. n. 57/2001) ha specificato che sono comunque ricomprese

le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni e servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge (Mauro, 2021, pp. 97 ss.).

Dalle norme sopra citate emerge come il Codice civile rechi in sé la *voluntas legis* di conferire profili e obblighi di tutela al bene forestale, rispettivamente, sia all'interno della dimensione tipicamente statica della proprietà fondiaria, sia nel contesto dinamico dell'impresa agricola-selvicolturale (Gravina Tonna, 2021).

Sei anni dopo, la Costituzione del 1948 pone ai regimi proprietari un limite espresso e cogente: la funzione sociale. Il sistema degli articoli 42, 43 e 44 Cost., rispettivamente dedicati ai principi che orientano la proprietà pubblica e privata, la riserva di legge in materia di espropriazione a fini di utilità generale e i vincoli imposti alla proprietà fondiaria, enuclea la *ratio* del legislatore costituente: tali titoli di proprietà e di impresa non devono porsi in contrasto con la funzione sociale rivestita dai beni che ne sono oggetto (Rodotà, 2013). L'intenzione è evidente nella *littera* dell'art. 44 Cost., relativo alla proprietà fondiaria che qui interessa:

Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove e impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e media proprietà;

quale ulteriore importante dato, la norma costituzionale stabilisce, a chiusura, che «la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane» (Roppo, 2022).

Solo in una fase successiva, avvenuta tra gli anni '50 e '70 del secolo scorso, assistiamo ad una reale rivalutazione della funzione produttiva con la cosiddetta Legge Quadrifoglio (l. n. 984/1977). Nel contesto di riassetto del regime forestale tra Stato e Regioni e di industrializzazione del Paese, viene promossa una politica di programmazione e di sfruttamento forestale.

Segue poi una fase che possiamo definire ambientale, in cui la funzione produttiva e privata della foresta viene ridimensionata a favore della funzione sociale. Questa tendenza è stata avviata soprattutto dalla Legge Galasso del 1985 (l. n. 431/1985), che introduce il vincolo paesaggistico. È questo, probabilmente, il momento in cui diviene più elevato il rischio di uno scontro tra la concezione del profitto e quella della tutela dell'ambiente.

Si arriva così al 2001, con il D. Lgs. n. 227/2001 e soprattutto alla riforma del Titolo V della Costituzione. In questa fase si distingue il concetto di tutela da quello di valorizzazione, affidando la prima (con la legislazione esclusiva) allo Stato e la seconda (con la legislazione concorrente) alle Regioni. Si dimentica però che tra questi due ambiti non esiste una chiara linea di confine. Da ciò la necessità, da parte della Corte costituzionale, di ribadire più volte l'esigenza di una «leale collaborazione» tra le istituzioni. Altri passaggi fondamentali sono contenuti in alcune importanti sentenze della Corte costituzionale, tra il 2007 e 2008, dove si sottolinea il concetto di multifunzionalità del bosco (cfr. Corte Cost. nn. 104 e 105 del 2008).

Infine, negli ultimi vent'anni è mutato il contesto internazionale. L'ordinamento italiano ha recepito numerose direttive europee e ha sottoscritto molteplici impegni internazionali in materia di clima, ambiente, biodiversità, paesaggio, economia e bioeconomia, energia, sviluppo socioeconomico locale, cooperazione e commercio, cultura. Molti di questi provvedimenti, soprattutto quelli adottati dall'UE, hanno avuto inevitabili ricadute sul settore forestale italiano. Ne è scaturita per un verso la necessità di un ruolo attivo della gestione forestale sostenibile, per altro verso sono profondamente mutate le esigenze socioeconomiche del territorio ed il settore forestale ha richiesto negli ultimi anni nuovi servizi ambientali.

Venendo ai giorni nostri si arriva così al d.lgs. n. 34/2018, Testo Unico Forestale e delle Filiere Forestali (TUFF), il quale, a conclusione di questo lungo percorso, nonostante le inevitabili critiche e polemiche su talune sue scelte, sembra aver trovato un ragionevole punto di equilibrio tra le diverse istanze ed esigenze (Ferrucci, 2018). È un provvedimento che cerca di proporre un disegno unitario ed equilibrato e un coordinamento alla questione della *governance* guardando anche alle generazioni future (Romano, 2018).

Vi è da evidenziare come oggi giorno le estensioni superficiali relative alla proprietà pubblica e privata assumano un'evidente rilevanza in ordine alla disciplina gestionale dei beni forestali. In particolare, essendo gran parte delle aree boschive oggetto di proprietà individuale, è necessario che l'ordinamento forestale sia orientato il più possibile nel senso di una gestione sostenibile e partecipata delle risorse. Questo è un primo impulso per porre finalmente rimedio anche all'annosa questione della frammentazione della proprietà forestale nel nostro Paese. E a ricordarci che il bosco non è solo un'eredità personale del singolo proprietario è proprio il TUFF che, già in apertura, definisce il *patrimonio forestale nazionale* come *parte del capitale naturale nazionale* (art. 1). L'affermazione appare più declamatoria che di sostanza, considerando che la nozione di patrimonio forestale nazionale viene definita come l'insieme dei boschi in proprietà pubblica o privata, ma ciò non toglie che le scelte lessicali, anche quando prive di conseguenze sostanziali, sono di per sé indicative (Flick M., 2022).

In ogni caso, il legislatore del Testo unico del 2018 e della Strategia Forestale Nazionale del 2022 (SFN) sembra dare risalto alla funzione sociale della foresta. Va in questo senso l'istituzione del sistema di pagamento dei servizi ecosistemici (SPS), il favore per l'associazionismo e le forme consortili di proprietari e imprese, l'istituzione degli accordi di foresta e, in generale, la valorizzazione anche economica della multifunzionalità degli ecosistemi forestali. Si prospetta quindi un sempre maggiore coinvolgimento dei proprietari privati nelle attività gestionali quali attori fondamentali dello sviluppo sostenibile.

A conclusione di questa lacunosa e sintetica rassegna storico-giuridica sull'ordinamento forestale italiano può individuarsi una tendenza costante nella legislazione a partire dalla legge Serpieri: la necessità di operare un connubio – intrinseco nelle stesse caratteristiche del bene forestale – tra le molteplici funzioni del bosco, le quali gravitano lungo un'orbita che va dalla protezione idrogeologica e dal conferimento di servizi ecosistemici alla produzione di legname e di materia prima biodegradabile e rinnovabile indipendentemente dal suo regime proprietario. E in questo senso è da evidenziare come a partire dall'approvazione della Legge Serpieri assistiamo ad un percorso articolato per i boschi italiani. Da risorsa economica nella esclusiva disponibilità del proprietario (privato e pubblico), essi nel tempo diventano effettivamente mezzi per la tutela idrogeologica del territorio, fattori di sviluppo dell'economia nazionale, componenti essenziali del paesaggio, contenitori di valori ecologici meritevoli di tutela e protezione, *habitat* indispensabili alla conservazione di specie, presidi di tutela dell'ambiente.

Una lista, peraltro parziale, che rappresenta come la multifunzionalità e in particolare la funzione sociale delle foreste dagli albori della legge Serpieri

si sia via via affermata trovando nel corso dei 100 anni di vita di questa legge molti riconoscimenti ma talvolta anche dei punti di arresto.

##### 5. FORESTE E PAESAGGIO: IL CONTRIBUTO DELLA LEGGE SERPIERI

Si può scorgere nella legge Serpieri una tappa, sebbene indiretta, del percorso, maturato con la legge Galasso (legge n. 431/1985) e confluito nel codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004), di riconoscimento nei beni forestali della valenza paesaggistico-culturale, ossia di quell'interesse pubblico, espressione della acquisita consapevolezza della multifunzionalità del patrimonio forestale, che è stato significativamente rappresentato come la «terza dimensione» (Sismel, 1968) dei boschi, dopo quella economico-produttiva e quella ecologico-ambientale.

La rilevanza pubblicistica, *sub specie* culturale, ha animato il dibattito scientifico e la normativa forestale sin dalle origini, sebbene con un'intensità ridotta e spesso condizionata, se non soverchiata, da altre prospettive su interessi pubblici (difesa del suolo, regimazione delle acque, ecc.) e soprattutto privati (sviluppo dell'economia forestale); un'intensità abbozzata agli albori, mai interrotta nel tempo e progressivamente estesa sino a un pieno e compiuto riconoscimento nel citato codice del 2004 con l'inclusione (*ex lege*) tra i beni paesaggistici dei «territori coperti da foreste e da boschi» (art. 142, comma 1, lett. g).

Considerevoli sono due interventi legislativi degli inizi del Novecento: la legge n. 535/1901, con cui alcuni boschi nazionali (di Vallombrosa, Camaldoli, Boscolungo, Cansiglio, Ficuzza) venivano sottratti al regime forestale ordinario, che prevedeva tra l'altro la gestione mediante il piano economico previsto dalla legge n. 283/1871, perché destinati a stazioni climatiche, opzione che fa emergere la vocazione turistica dei boschi; la legge n. 411/1905, con cui un'area boscata, la pineta di Ravenna, era dichiarata inalienabile e sottoposta a vincolo di rimboschimento, per il suo essere luogo di memoria letteraria e artistica, legge che è considerata la prima in Italia in materia di paesaggio (Crosetti, 2020), in quanto ispirata al connubio tra «natura» e «cultura».

È significativo che il riferimento alle «foreste» comparisse (assieme a quello sui «paesaggi», «acque» e «tutti quei luoghi ed oggetti naturali» espressivi di interesse storico o artistico) nella proposta di legge presentata dall'on. Rosadi e sostenuta dal ministro Rava quale tentativo di prima legge organica in materia di beni culturali, poi approvata con la legge n. 364/1909, ma con l'espunzione dei riferimenti ai beni espressivi del paesaggio e con un restringimento dell'ambito applicativo alle «antichità e belle arti». L'argomentazione emersa in sede di dibattito parlamentare era che il tema del paesaggio avrebbe meri-

tato un'apposita iniziativa legislativa, ma malcelava un intento evidentemente soprassessorio.

Difatti, bisognerà attendere più di dieci anni per l'approvazione della legge n. 778/1922, dedicata alla «tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico» di cui promotore era il ministro Benedetto Croce, che fungeva da legge “riparatoria” di quelle precedenti che avevano trascurato le bellezze naturali accantonandole rispetto ai beni culturali propriamente detti. È significativo che nelle parole del ministro vi sia l'esplicito riferimento anche alle foreste:

Certo il sentimento, tutto moderno, che si impadronisce di noi allo spettacolo di acque precipitanti nell'abisso, di cime nevose, di foreste secolari, di riviere sonanti, di orizzonti infiniti deriva dalla stessa sorgente, da cui fluisce la gioia che ci pervade alla contemplazione di un quadro dagli armonici colori, all'audizione di una melodia ispirata, alla lettura di un libro fiorito di immagini e di pensieri. E se dalla civiltà moderna si sentì il bisogno di difendere, per il bene di tutti, il quadro, la musica, il libro, non si comprende, perché si sia tardato tanto a impedire che siano distrutte o manomesse le bellezze della natura (Croce, 1920).

La legge ha promosso l'individuazione e la tutela di diverse aree boscate – secondo il meccanismo del riconoscimento amministrativo del notevole interesse pubblico e la qualificazione come bellezze naturali – spesso in combinazione con altri beni e aree di interesse paesaggistico (tra gli altri, i boschi del Monte Pirchiriano assieme agli speroni rocciosi su cui si staglia la sacra di San Michele, il bosco delle Fate di Fontanigorda, il boschetto di Monticelli di Firenze, il bosco assieme a Villa Cavagnano a Rapallo). L'impostazione è stata ripresa e perfezionata dalla legge n. 1497/1939 in cui la categoria delle «bellezze naturali» è stata declinata in una molteplicità di fattispecie; pur senza annoverare i boschi e le foreste, la legge si prestava a un'applicazione anche al patrimonio forestale, più intensa rispetto alla legge Croce, e difatti le soprintendenze – e poi anche le regioni – hanno vincolato diverse aree boscate riconducendole alle ipotesi di «bellezza naturale» ovvero di «complesso avente particolare valore estetico e tradizionale» ovvero di «bellezza panoramica» (tra gli altri, il Gran bosco della Mesola, i boschi e le pinete della tenuta di Castel Porziano, il bosco di Santa Maria unitamente alla certosa di San Bruno e quello che circonda l'abbazia di Fossombrone).

In questo contesto si colloca la legge Serpieri che ha avuto il merito di contribuire, tra le prime norme dell'epoca, a una nuova opzione di politica legislativa, quella dell'adozione di leggi generali che abbandonano la strada dei provvedimenti puntuali e superano la concezione della proprietà libera

da vincoli (Cassese, 1975); una legge che, favorendo il riconoscimento della rilevanza pubblicistica dei beni, contribuisce all'emersione e all'affermazione di un nuovo regime giuridico dei beni, definito dei beni ad uso controllato (Crosetti, 2014), basato sul binomio vincolo-autorizzazione.

La logica vincolistica non era estranea alla disciplina forestale, già caratterizzando la precedente legge Majorana-Calatabiano (legge n. 3197/1877), ma rispetto a essa la legge Serpieri segna un indubbio passo in avanti: sia per l'ampliamento delle ipotesi di vincolo (idrogeologico, igienico-climatico, per difesa militare, ecc.) sia per l'estensione delle aree vincolabili sia per l'introduzione di un meccanismo autorizzatorio utile per garantire un controllo di tipo preventivo sugli usi delle aree boscate (Roggero, 2022). In particolare, lo strumento autorizzatorio perfezionava e completava l'istituto del vincolo, favorendo quella tutela di tipo preventivo e dinamico sottesa al meccanismo autorizzatorio e ritenuta utile nella gestione di beni di interesse insieme economico e sociale. In altre parole, la legge Serpieri offriva uno schema di intervento pubblico – quello di vincolo/autorizzazione – che sarà ripreso e rafforzato dalla legislazione successiva, non solo quella in materia forestale, ma anche quella a tutela di altri beni di interesse pubblico. È il caso della legge sulle bellezze naturali che si incentra su questo schema e lo rafforza elevandolo a presidio generale della salvaguardia del paesaggio, compreso quello – come visto – forestale. Dalla legge Serpieri la legge del 1939 mutua l'impostazione della tutela amministrativa fondata sugli istituti del vincolo e dell'autorizzazione e fa tesoro di un'esperienza più che decennale: se la legge del 1939 ha potuto sottoporre a vincolo paesaggistico aree boscate è perché la legge Serpieri ha tutelato, per altre finalità pubblicistiche, il patrimonio forestale attraverso un regime implicante un uso controllato dei beni e, quindi, garantendo un sostanziale mantenimento morfologico del territorio boscato, specialmente nel suo aspetto visivo ed estetico, dal quale, appunto, la legge del 1939 ha potuto attingere nella "ricerca" di aree meritevoli di tutela per la loro valenza paesaggistico-culturale.

Tra le disposizioni della legge che denotano una visione dei beni forestali in senso culturale rileva l'art. 104 istitutivo della «festa degli alberi». La norma si colloca nel capo dedicato all'«Istruzione, propaganda ed assistenza», che disvela l'obiettivo primario del legislatore di regolazione – e promozione – dell'economia forestale, come dimostrano le misure a sostegno dell'associazionismo forestale, del miglioramento fondiario, della piccola imprenditoria forestale nonché di quelle volte all'incremento della produzione e del commercio dei prodotti forestali (art. 105). La norma istitutiva della manifestazione sugli alberi, dal tenore alquanto scarno e con rinvio a disposizioni ministeriali quanto a forme e modalità esecutive, aveva una valenza insieme educativa e pratica,

che poi la retorica dell'epoca caricò di significati simbolici e propagandistici (creazione dei «boschi littori», poi «boschi dell'impero»; Giordano, Romano, Spigarelli, 2023), essa ha il merito di riconoscere la dimensione culturale degli alberi e di dedicare a essa specifica attenzione all'interno della normativa che si presentava come quella di riordino e riforma organica della materia forestale. Da questa prospettiva, la disposizione può essere letta come quella norma che riprende, formalizza e rafforza un'opzione già presente nell'ordinamento (circolare del ministro Bacchelli del 27 giugno 1899; regio decreto n. 18/1902), di istituzione di manifestazioni sugli alberi, che implicavano la piantumazione di nuove piante più che la celebrazione di esemplari già esistenti e significativi perché ad esempio rari, maestosi, vetusti o collegati a eventi storici. Un'opzione che non troverà recepimento nelle successive leggi organiche in materia forestale, bensì collocazione in altre fonti anche attraverso un'evoluzione concettuale: il riferimento è anzitutto alla legge n. 10/2013 – legge dedicata allo «sviluppo degli spazi verdi urbani» – che ha istituito la «Giornata nazionale degli alberi» per il giorno 21 novembre (con l'effetto di abrogare l'art. 104 della legge Serpieri), in cui la messa a dimora di nuove piante è solo una delle attività possibili di educazione ambientale; un'eco è rinvenibile anche in quel filone normativo regionale e statale specificamente dedicato alla tutela degli alberi monumentali, per la loro valenza paesaggistico-culturale (d.lgs. n. 42/2004, art. 136; legge n. 10/2013, art. 7; d.m. 23 ottobre 2014; d.m. 31 maggio 2016), e alla loro valorizzazione anche mediante iniziative celebrative, come la giornata nazionale degli alberi (si consideri la «Giornata nazionale degli alberi 2022» che il Masaf ha voluto dedicare ai boschi e agli alberi monumentali in essi contenuti).

#### 6. LA VALORIZZAZIONE DELLE PRODUZIONI FORESTALI LEGNOSE: L'EREDITÀ LASCIATA DALLA LEGGE SERPIERI

Tra gli elementi che ancora oggi connotano l'attualità della legge Serpieri va segnalata una considerazione del bosco quale bene complesso e multifunzionale, tale da determinare la necessità di salvaguardarlo e proteggerlo, tentando un equilibrio tra produzione e conservazione. Vincoli, prescrizioni di massima e di polizia forestale hanno così rappresentato, e continuano a rappresentare, strumenti attraverso i quali l'interesse pubblico incide sulle facoltà di sfruttamento da parte del proprietario. È tuttavia operazione tutt'altro che facile trovare un giusto punto di equilibrio. In tal senso, l'art. 108 della Legge Serpieri affidava all'Azienda speciale del Demanio forestale di Stato il compito di «provvedere mediante l'ampliamento della proprietà boschiva dello Stato



alla formazione di riserve di legname per il paese», proponendo un modello di gestione «razionale» e che sia «norma ed esempio ai silvicoltori nazionali». Già nel 1923 esisteva dunque la consapevolezza della necessità di sfruttare il bosco anche per il suo potenziale economico, senza naturalmente sacrificare le esigenze ambientali. L'obiettivo era raggiunto proponendo al selvicoltore un modello cui ispirarsi, quello seguito dall'Azienda Demaniale (Abrami, 2017).

Il quadro fattuale è oggi profondamente mutato. Solo per citare alcuni elementi, l'Azienda è stata soppressa; nel corso degli anni hanno iniziato a emergere ulteriori interessi, primo fra tutti quello paesaggistico; il consumatore è progressivamente diventato un soggetto che, attraverso le sue scelte, sempre di più può influenzare il comportamento del produttore; il mercato del legno non è più nazionale, ma la competizione si misura su scala globale. Nonostante la diversità del quadro attuale, l'originaria esigenza è rimasta la medesima: proporre al selvicoltore modelli di gestione del patrimonio forestale che possano coniugare le esigenze di produzione con quelle di conservazione. Nel segno di questa continuità oggi potrebbe essere letto l'art. 10 TUFF, laddove invita le Regioni a promuovere «la certificazione volontaria della gestione forestale sostenibile».

In questa prospettiva, sembra così opportuno indagare i modelli gestori che propongono queste certificazioni forestali, quali siano i messaggi comunicati ai consumatori e come questi strumenti di diritto privato contribuiscano a valorizzare la gestione forestale sostenibile, perseguendo anche obiettivi di carattere collettivo (Mauro, 2021).

Nel contesto internazionale due sono le certificazioni forestali attualmente più diffuse, la FSC e la PEFC (Russo-Tallia, 2018).

Procedendo con ordine, la certificazione FSC, acronimo di *Forest Stewardship Council*, origina da un'organizzazione internazionale e indipendente, nata nel 1993, cui partecipano un'eterogeneità di soggetti tra cui gruppi ambientalisti e sociali, comunità indigene, proprietari e imprese forestali, scienziati e tecnici. L'organizzazione è divisa in tre camere, ciascuna rappresenta gli interessi ambientali, sociali ed economici (i tre pilastri della sostenibilità). L'obiettivo è cooperare per promuovere la gestione forestale sostenibile. In tal senso, i protocolli di cui FSC richiede il rispetto si fondano su 10 principi e 70 criteri, costantemente aggiornati con la partecipazione di tutti gli interessati e che incidono sull'intera produzione, dalla pianificazione fino al taglio. A ciò si aggiunga, proprio in una prospettiva di promozione della filiera, che il marchio FSC può essere utilizzato anche su prodotti derivati dal legno, così dimostrando che questi derivano da boschi e foreste amministrati in maniera sostenibile. Infine, le imprese concessionarie del marchio sono sottoposte a verifiche periodiche da parte di organismi autonomi e indipendenti (valutati, controllati e accreditati da FSC) e devo-



no dotarsi di un sistema di tracciabilità, denominato *chain of custody*, tale da consentire di risalire a tutti coloro che hanno partecipato ai vari passaggi della catena produttiva forestale.

L'altra certificazione è la PEFC, acronimo per *Programme for the Endorsement of Forest Certification*, che si pone come alternativa alla FSC. A questa, tuttavia, aderiscono solamente proprietari e imprenditori forestali, il cui obiettivo è migliorare l'immagine della selvicoltura e della filiera foresta-legno, promuovendo comunque forme di gestione sostenibile. Come per la FSC, anche il marchio PEFC può essere apposto su prodotti ottenuti da materia prima proveniente da foreste certificate PEFC.

Proprio perché alla PEFC partecipano solo proprietari e imprenditori forestali, pur animati da buone intenzioni, è stato sottolineato come gli standard qualitativi adottati non tengano in dovuta considerazione gli interessi di tutti gli *stakeholders*, rappresentando ciò un ostacolo al perseguimento degli obiettivi della sostenibilità.

Per converso, i principi e i criteri FSC fornirebbero standard internazionalmente riconosciuti per la «responsible forest management» (FSC-STD-50-001), dovendosi sottolineare la scelta di impiegare l'espressione «gestione forestale responsabile» anziché «gestione forestale sostenibile», così suggerendo l'estrema complessità del concetto e come, ad oggi, non siano ancora stati predisposti, in via definitiva, standard per misurare la sostenibilità.

Certo è che la certificazione FSC dedica attenzione alle popolazioni che abitano un determinato territorio, preoccupandosi che siano adeguatamente rispettate le tradizioni e i diritti dei loro lavoratori, e ciò a differenza di quella PEFC dove tale profilo è solo eventuale. Tuttavia, la certificazione FSC, per il suo contenuto ampio e la sua diffusione globale, non è comunque in grado di comunicare un messaggio paesaggistico, che descriva la storia delle comunità insediate e le loro tecniche selvicolturali. In tal senso, non va interpretata come una forma di arretramento il fatto che la certificazione PEFC non dedichi una grande attenzione a tale aspetto, proprio perché le esperienze e la storia degli abitanti di un certo territorio sono uniche e irripetibili e non possono essere affidate a un segno utilizzato in tutto il mondo.

Il vigente panorama potrebbe essere poi significativamente innovato dalle nuove linee guida, e dalla relativa certificazione, cui accenna la nuova Strategia forestale pubblicata a luglio 2021 dall'Unione Europea.

Ferma questa considerazione, la strategia forestale europea ambisce all'adozione di linee guida per una selvicoltura di stampo maggiormente ambientalista, cui successivamente legare un sistema di certificazione volontaria denominato «più rispettoso della natura», in modo che le imprese che vorranno uniformarsi a tali prescrizioni possano beneficiare di un marchio di qualità UE.

Nel richiamare gli orientamenti elaborati in sede paneuropea e il principio della gestione forestale sostenibile, tali linee guida, e il correlato sistema di certificazione, dovrebbero avere l'obiettivo di tutelare e ricostituire il patrimonio forestale in funzione di combattere i cambiamenti climatici, invertire la perdita di biodiversità e garantire ecosistemi resilienti e multifunzionali.

Le linee guida sono ancora in corso di elaborazione e la loro pubblicazione sarebbe dovuta avvenire durante il secondo trimestre del 2022, mentre il marchio, invece, avrebbe dovuto essere adottato entro il primo trimestre del 2023. Ad oggi, probabilmente a causa delle diverse crisi che hanno colpito il nostro pianeta, prima quella pandemica e ora il conflitto bellico, questi provvedimenti non sono ancora stati adottati. Certo è che, dalla lettura della strategia, tali linee guida sembrano valorizzare la sostenibilità solo sotto il profilo ambientale, senza tenere in adeguata considerazione il tema socio-culturale che, comunque, rappresenta uno dei pilastri su cui poggia la sostenibilità (Ferrucci, 2021).

Al di là delle specifiche differenze, tutte le menzionate certificazioni dovrebbero essere strumentali a comunicare al consumatore una qualità della produzione che sarà di processo e che, per poter essere raggiunta e perseguita, inevitabilmente inciderà sulla organizzazione imprenditoriale del singolo selvicoltore. Analogamente, anche quel modello gestorio che proponeva l'Azienda andava in un certo modo a influenzare l'organizzazione aziendale dei singoli selvicoltori, in maniera probabilmente non troppo dissimile da come oggi incidono le certificazioni forestali.

Naturalmente, la legge Serpieri è stata approvata in un momento storico in cui il tema delle certificazioni non poteva evidentemente essere contemplato. D'altra parte, in un contesto in cui lo scambio del legname avveniva su scala nazionale e i problemi della deforestazione non erano percepiti, non era nemmeno sentito il bisogno di avere degli strumenti che potessero essere riconosciuti a livello internazionale.

A prescindere da ciò, tanto il ruolo affidato all'Azienda quanto alle certificazioni hanno tra loro in comune l'obiettivo di incidere sull'organizzazione aziendale dei singoli imprenditori, in funzione di promuovere delle forme di gestione del bosco che ne valorizzino la multifunzionalità e che, nel linguaggio odierno, definiremmo sostenibili.

Sotto questo profilo, l'art. 10 TUFF e il suo invito rivolto alle Regioni a promuovere «la certificazione volontaria della gestione forestale sostenibile» sembra così raccogliere quell'eredità lasciata dalla Legge Serpieri e dal suo articolo 108, non di certo nella forma di uno Stato che si fa imprenditore ma di una Regione che, nel suo essere un soggetto terzo e imparziale, utilizza degli strumenti pensati per il mercato in funzione di promuovere interessi di rango collettivo.

## 7. L'ASSOCIAZIONISMO FORESTALE DALLA LEGGE SERPIERI AD OGGI

La forte frammentazione della proprietà forestale e la scarsa gestione del territorio rappresentano un problema di tipo strutturale e storicamente connesso al settore forestale a livello nazionale. Una criticità del sistema che in passato ha portato il legislatore, nazionale e regionale, a promuovere, in più occasioni e con alterne fortune, strutture associative, o comunque a partecipazione collettiva, per superare il limite della polverizzazione delle proprietà per una gestione più efficiente delle superfici boscate. Tuttavia, nel corso degli ultimi decenni queste difficoltà si sono fortemente accentuate per fattori che sono, in parte, propri al settore e determinati anche dalla sua disciplina, e in parte, dettati dal contesto economico e dall'evoluzione del mercato su scala mondiale.

A tale proposito, deve essere rimarcata l'estrema rilevanza che gioca l'appartenenza della proprietà boschiva sulla gestione dell'attività. Rispetto alle altre attività agricole, in cui per lo più la proprietà fondiaria è dei privati, cosicché uniforme è il condizionamento dato dal regime proprietario, l'attività forestale è invece condizionata da diversi regimi di appartenenza per il fatto di essere i boschi di proprietà pubblica e privata e, questa, individuale e collettiva. Il tema è oltremodo complesso ove si considerino gli interessi giuridicamente rilevanti che convergono sulla gestione del bosco, di matrice pubblicistica, quali quelli di conservazione e valorizzazione ambientale – e in particolare quelli finalizzati alla tutela del territorio e alla sua salvaguardia con azioni di adattamento ai cambiamenti climatici – e paesaggistica; mentre si discostano da questi, almeno apparentemente, gli interessi imprenditoriali, e quindi prettamente individuali, propri dell'attività di selvicoltura per la produzione del legno (Germanò-Rook Basile, 1985).

In tale contesto, si è tradizionalmente fatto leva sugli interessi pubblicistici volti alla conservazione del territorio attraverso la previsione del generale divieto di trasformazione e l'imposizione del vincolo idrogeologico, contenuta nel r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, in linea con la previgente legge forestale del 20 giugno 1877, n. 3917. In epoca più recente, con l'evoluzione della materia, ha acquisito spessore il concetto di *plurifunzionalità* del bosco con la quale si è voluto porre l'accento su una nuova dimensione che supera il profilo della difesa idrogeologica per comprendere, attraverso una autonoma e distinta disciplina, la tutela dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, 152, c.d. "*Codice dell'ambiente*") e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, "*Codice dei beni culturali e del paesaggio*"). Nei singoli testi normativi il bosco è al centro dell'attenzione del legislatore come bene che rileva nella prospettiva della tutela ambientale e non più soltanto come elemento di rilievo all'interno

delle aree protette e delle zone montane, e della tutela paesaggistica che ne ha delineato i caratteri di bene culturale (Ferrucci-Brocca, 2019).

Per perseguire gli obiettivi indicati e superare i limiti strutturali del settore forestale a cui si è fatto riferimento in precedenza, il legislatore riformista è intervenuto sull'impianto originario per sostenere lo sviluppo di forme di gestione associata delle proprietà pubbliche e private (art. 2, co. 2, lett. c, Tuff) per garantire la tutela e la gestione attiva delle risorse agro-silvo-pastorali (Ferrucci, 2017).

In dettaglio, l'art. 10, co. 5, Tuff prescrive che le regioni sostengano l'associazionismo fondiario tra i proprietari dei terreni pubblici e privati, nonché la costituzione e la partecipazione ai consorzi forestali, le cooperative che operano prevalentemente in campo forestale o altre forme associative tra i proprietari e i titolari della gestione dei beni terrieri, valorizzando la gestione associata delle piccole proprietà, i demani, le proprietà collettive e gli usi civici. La norma citata si colloca nel *corpus* normativo del Tuff con una chiara proiezione finalistica in quanto la gestione associata viene favorita dal legislatore per perseguire un duplice ordine di obiettivi: da un lato, la ricomposizione della frammentata proprietà fondiaria attraverso una più efficiente gestione sostenibile e razionale del bosco, e dall'altro il recupero dei terreni abbandonati e silenti. Ciò si rileva dalla stessa collocazione delle disposizioni di riferimento nel contesto dell'art. 10 rubricato, per l'appunto, *"Promozione ed esercizio delle attività selvicolturali di gestione"* che dispone, a tale proposito, la promozione da parte delle regioni della crescita di tutte le imprese che operano nel settore forestale e che svolgano almeno una delle pratiche di gestione forestale di cui all'art. 7 Tuff. Definita la finalità della norma, il legislatore non innova particolarmente la disciplina di riferimento, limitandosi invece a prevedere fattispecie negoziali preesistenti, sostanzialmente, che possono essere distinte in tipiche – e segnatamente l'associazionismo fondiario, i consorzi forestali, le cooperative forestali, nonché la concessione in gestione delle superfici forestali pubbliche a operatori pubblici o privati – e atipiche, queste ultime riconducibili alle *altre forme associative tra i proprietari e i titolari della gestione dei beni terrieri*, alternative alle prime e volutamente generiche in modo da comprendere ogni forma di accordo destinato alla gestione e valorizzazione delle proprietà forestali.

Se le fattispecie tipizzate dalla norma si esauriscono nell'adattamento di istituti civilisti all'attività forestale, i cui contenuti e la cui disciplina sono regolate dal Codice civile o dalla legge speciale, nel caso delle figure atipiche queste comprendono diverse fattispecie contrattuali che si concretizzano, in forza dell'autonomia contrattuale, in intese tra soggetti privati, e privati e pubblici, con il fine della tutela e della gestione attiva delle risorse agro-sil-

vo-pastorali e del miglioramento dei fondi abbandonati e della ricostruzione di unità produttive economicamente sostenibili.

Va altresì detto che l'art. 10 del Tuff rappresenta una disposizione ampia e non del tutto organica in quanto ricomprende sia previsioni deputate a indicare i requisiti formali per l'esercizio delle attività di gestione forestale di cui all'art. 7 e, in particolare, l'individuazione dei criteri minimi per gli operatori forestali per la loro iscrizione in appositi albi regionali e per la loro formazione, sia disposizioni volte a prevedere le forme di gestione associata della proprietà fondiaria. Peraltro, tale riferimento ai criteri minimi per lo svolgimento dell'attività forestale non delinea un profilo specifico dell'imprenditorialità collegata all'attività forestale, che quindi si riconduce all'attività agricola ove ricorrano le condizioni di cui all'art. 2135 c.c., oppure a quella commerciale, ma rappresenta un prerequisito per lo svolgimento delle attività selvicolturali attraverso l'obbligatorietà dell'iscrizione agli albi regionali e della formazione professionale; una previsione, questa, che si ritiene condivisibile soprattutto se, per l'iscrizione all'albo e per l'esercizio dell'attività forestale, si perseguirà l'intento di individuare a livello regionale criteri di maggiore rigidità relativamente all'effettiva professionalità e capacità degli operatori forestali, in modo da elevare la qualità degli imprenditori e, conseguentemente, diminuire i danni al patrimonio forestale aumentati in modo rilevante nel corso degli ultimi anni anche per la presenza di operatori non specializzati e talvolta improvvisati.

Posto che il legislatore si limita a una mera elencazione priva di specifiche previsioni di carattere generale capaci di caratterizzare ulteriormente tali fattispecie nel contesto della disciplina forestale, queste rappresentano strutture per l'esercizio dell'attività di impresa che troveranno un possibile adattamento alla singola situazione in funzione della normativa regionale e in ragione della volontà delle parti e dell'obiettivo che queste ultime intendono perseguire. Ciò che indubbiamente accomuna tutte queste fattispecie è l'obiettivo di superare la polverizzazione delle proprietà forestali, pubbliche e private, ai fini di una gestione forestale attiva, posto che – come si è avuto modo di osservare – il tema dimensionale delle proprietà rappresenta la maggiore criticità da superare per tentare di proiettare il settore in una dimensione economica maggiormente competitiva e garantire servizi preventivi ed operativi di salvaguardia del territorio nell'interesse collettivo.

In particolare, tale scopo può essere perseguito attraverso forme associative che intervengono a sostegno e a tutela dell'impresa forestale nella promozione di filiere produttive e nella concentrazione dell'offerta dei prodotti. In questa prospettiva trova menzione l'associazionismo fondiario che da sempre rappresenta la forma privilegiata di aggregazione di proprietari, in presenza esclusiva

ovvero in partenariato con la parte pubblica – e con riferimento a questi ultimi l'art. 10, co. 5, Tuff, prevede una deroga al limite imposto dall'art. 4 d.lgs. 175/2016 – eventualmente coinvolgendo gli operatori del settore forestale, aumentando il livello di aggregazione e promuovendo la creazione e lo sviluppo di filiere del legno. Tale disposizione riflette la previsione della *Strategia forestale europea*, nonché le politiche di sviluppo rurale, e si propone l'obiettivo di agevolare la formazione di unità produttive economicamente sostenibili nel settore forestale. Queste associazioni, che riflettono le disposizioni codicistiche ai fini della loro disciplina interna, costituzione e rappresentanza verso terzi e che possono eventualmente ottenere il riconoscimento ed essere iscritte nel registro regionale delle persone giuridiche (artt. 14-42 c.c.), rappresentano una struttura costituita volontariamente da privati in cui viene valorizzato il profilo gestorio, rispetto alla proprietà fondiaria dei singoli associati, che resta nella loro titolarità. Invero, è principalmente il ruolo dei privati quello che acquisisce rilievo sul piano dell'attività, piuttosto che quello dell'ente pubblico, che invece ha un ruolo di incentivazione e promozione.

Diversamente dalle associazioni fondiarie, i consorzi e le cooperative forestali rappresentano realtà imprenditoriali. In particolare, i consorzi sono costituiti, ai sensi dell'art. 2602 c.c., su base volontaria da proprietari pubblici e privati, nonché da operatori forestali, e costituiscono un'organizzazione comune, a partecipazione prevalentemente privata, per la gestione e lo svolgimento di determinate attività sulla base di una disciplina unitaria. Se la struttura consortile riflette la disciplina generale prevista dal Codice civile, sia con riferimento alla costituzione, sia con riferimento alla partecipazione dei soci e alla gestione dell'attività, questa si caratterizza per la partecipazione diffusa di soggetti diversi (tra cui proprietari fondiari, cooperative, Comuni, enti che operano nel settore quali le Comunità montane) accomunati da un interesse verso uno specifico territorio. L'attività di gestione viene svolta mediante il conferimento di un mandato dal proprietario-socio al consorzio che tramite l'organo gestorio agisce per dettare una disciplina comune alle loro attività oppure svolgere determinate fasi delle rispettive imprese dei soci, tra cui l'elaborazione, revisione e attuazione dei Piani di gestione e assestamento, oppure la progettazione per l'accesso ai finanziamenti pubblici (ad es. piani di sviluppo rurale) e la gestione del patrimonio forestale, manutenzione e opere di ingegneria idraulica, valorizzazione dei servizi turistici nel bosco, nonché una concertazione tra proprietari ed amministrazione pubblica in merito alle politiche di settore.

La cooperativa forestale, invece, riunisce più soggetti per gestire in comune una unica attività di impresa, con la conseguenza che tutti i partecipanti perseguono il medesimo obiettivo ed operano a scopi mutualistici. Inoltre, l'art. 10, co. 6, Tuff, riproduce i contenuti della relativa norma abrogata e

quindi conferma per le cooperative forestali e i consorzi che forniscono in via principale, anche nell'interesse di terzi, servizi nel settore selvicolturale, tra cui la sistemazione idraulico-forestale, l'equiparazione a imprenditori agricoli, da cui l'applicazione della relativa disciplina. Nate negli anni '70 per contrastare l'abbandono delle aree montane, si sono nel frattempo affermate in determinate aree del territorio nazionale sviluppando attività imprenditoriali e valorizzando le risorse umane e naturali al fine di creare nuovi modelli di sviluppo sostenibile. Queste realtà hanno acquisito particolare rilevanza nelle aree di montagna ove garantiscono ancora oggi la permanenza dei residenti attraverso l'occupazione e attività forestali, di prevenzione idrogeologica, gestione della filiera del legno o energetica e attività turistico-ricreative.

Le considerazioni che precedono evidenziano, da un lato, la consapevolezza da parte del legislatore riformista di una delle maggiori criticità insite al sistema forestale, che fin dalla Legge Serpieri caratterizzano il nostro Paese, ossia la frammentazione della proprietà e il continuo abbandono dei boschi, e la sua titolarità differenziata tra soggetti pubblici e privati e, dall'altro, i nuovi obbiettivi che, sulla base delle fonti internazionali ed europee, il nostro Paese è chiamato a perseguire. Nuove prospettive e nuovi obiettivi a cui, va detto, il sistema normativo non sembra rispondere quanto agli strumenti collettivi per la gestione forestale (Lucifero, 2021). Si coglie dalle disposizioni del Tuff l'esigenza di prestare attenzione al ruolo svolto dal bosco anche sul piano economico per le esigenze del mercato: nella prospettiva dettata dalla *gestione forestale sostenibile* l'attività gestoria viene segnata dalla *gestione attiva* intesa quale strumento anche culturale di responsabile tutela attiva del territorio e del paesaggio, di conservazione degli ecosistemi e della diversità biologica, di prevenzione dei processi di degrado da cause antropiche e naturali, di salvaguardia della risorsa idrica, di contenimento dei cambiamenti climatici e anche di approvvigionamento delle filiere produttive nazionali e locali legate alla risorsa del legno e, quindi, di sviluppo socioeconomico del Paese.

## RIASSUNTO

La legge Serpieri (RD 30 dicembre 1923, n. 3267) giunse all'esito di un percorso cominciato con la legge di unificazione forestale del 1877 (legge 20 giugno 1877, n. 3917). Il legislatore italiano passò da una considerazione soltanto idrogeologica delle foreste a una anche economica: le selve furono viste come fattore fondamentale per lo sviluppo economico del Paese, ed aumentò la presenza attiva dello Stato nel settore forestale. La legge ebbe vigore anche nelle "Terre Redente", ossia nelle province (l'Istria e la Dalmazia, la Venezia-Giulia e la zona del Trentino) divenute italiane a seguito della Grande Guerra. Lo studio della legislazione forestale dell'ex Impero asburgico offrì spunti e stimoli al legisla-



tore italiano del dopoguerra, che si trovò a governare la transizione verso la armonizzazione dei due sistemi. Già nella Legge Serpieri si vedono i germi del concetto moderno della multifunzionalità del bosco, arricchitosi negli anni successivi con le valenze paesaggistiche e ambientali. La Serpieri ha individuato però anche gli strumenti da utilizzare per la conservazione delle diverse funzioni assicurate dai boschi: il vincolo, l'elenco delle attività soggette ad esso, il regime autorizzatorio e sanzionatorio. Si tratta di un paradigma ancora oggi valido per il legislatore forestale. La Legge Serpieri ha inoltre gettato le basi per la individuazione dello "statuto" della proprietà forestale, come proprietà fortemente caratterizzata per la funzione sociale cui assolve; uno "statuto" che, nel periodo repubblicano, è andato sempre più caratterizzandosi per la prevalenza delle funzioni (sociali, per l'appunto: art. 42 Cost.) di interesse pubblico. Singoli settori dell'ordinamento italiano, che nel tempo hanno trovato organica codificazione, sono dunque debitori, in maniera più o meno ampia, della Legge Serpieri: il diritto dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, 152), il diritto del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), e, più in generale, l'intervento normativo per la regolazione dell'uso del territorio. La Legge Serpieri, infine, incentiva lo sfruttamento privato, imprenditoriale, delle selve, salvo incanalarlo verso le superiori esigenze nazionali di tutela del suolo e di prosperità economica generale. In continuità con quel modello oggi potrebbe essere letto l'art. 10 del d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, *Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali* (TUFF), che invita le Regioni a promuovere «la certificazione volontaria della gestione forestale sostenibile». Più in generale, il TUFF, innova l'intera materia forestale con l'obiettivo di definire una gestione attiva e razionale del bosco sempre bilanciata con le esigenze idrogeologiche, paesaggistiche, ambientali. In quest'ottica, rilevante – come già ai tempi della Legge Serpieri – è il tema delle strutture collettive e/o associative destinate alla gestione del bosco.

#### ABSTRACT

The Serpieri Law (RD December 30, 1923, n. 3267) arrived at the outcome of a process begun with the forest unification law of 1877 (Law June 20, 1877, n. 3917). The Italian legislator moved from an only hydrogeological consideration of the forests to an economic consideration too: the forests were seen as a fundamental factor for the economic development of the country, and the active presence of the State in the forestry sector increased. The law was also in force in the "Terre Redente", i.e. in the provinces (Istria and Dalmatia, Venezia-Giulia and the Trentino area) which became Italian following the Great War. The study of the forest legislation of the former Habsburg Empire offered ideas and stimuli to the post-war Italian legislator, who found himself governing the transition towards the harmonization of the two systems. Already in the Serpieri Law, we can see the seeds of the modern concept of the multifunctionality of the forest, enriched in the following years with landscape and environmental values. However, Serpieri has also identified the tools to be used for the conservation of the various functions ensured by the woods: the constraint, the list of activities subject to it, the authorization and sanction regime. It is a paradigm that is still valid today for the forestry legislator. The Serpieri Law has also laid the foundations for the identification of the features of forest ownership, as a property strongly characterized by the social function it performs; a property which, in the republican period, was increasingly characterized by the prevalence of functions (social, precisely: art. 42 of the Constitution) of public interest. Individual sectors of the



Italian legal system, which over time have found organic codification, are therefore debtors, to a greater or lesser extent, to the Serpieri Law: environmental law (Legislative Decree 3 April 2006, 152), landscape (legislative decree 22 January 2004, n. 42), and, more generally, the regulatory intervention for the regulation of the use of the territory. Finally, the Serpieri Law encourages the private, entrepreneurial exploitation of the woods, unless it is channeled towards the higher national needs of soil protection and general economic prosperity. In continuity with that model, art. 10 of Legislative Decree 3 April 2018, n. 34, "Consolidated text on forests and forestry production chains" ("TUFF"), which invites the Regions to promote «the voluntary certification of sustainable forest management». More generally, the TUFF innovates the entire forestry sector with the aim of defining a management active and rational nature of the forest always balanced with the hydrogeological, landscape and environmental needs. From this point of view, the theme of collective and/or associative structures intended for the management of the forest is relevant – as was already the case at the time of the Serpieri Law.

#### OPERE CITATE

- ABRAMI A. (2017): *Governo del territorio e disciplina giuridica dei boschi e delle aree protette*, Aracne, Ariccia.
- ADORNATO F. (1996): *L'impresa forestale*, Giuffrè, Milano.
- ASQUINI A. (1921): *L'unificazione della legislazione commerciale entro i nuovi confini del Regno*, «Rivista del Diritto Commerciale», vol. XIX, pp. 252-262.
- BECCARIA C. (1822): *Elementi di economia pubblica*, (1804), in Id., *Opere*, II, Società Tipogr. dei Classici Italiani, Milano, § 69, p. 158.
- BOLLA G. (1915): *Del diritto forestale e delle sue nuove direttive in Italia. Memoria letta alla R. Accademia dei Georgofili nell'adunanza del dì 15 febbraio 1915*, «Atti della Reale Accademia economico-agraria dei Georgofili di Firenze», s. V, vol. XII, disp. II, aprile, pp. 111-136.
- BOLOGNINI S. (2011), *Il bosco e la disciplina forestale*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 2, *Il diritto agroambientale*, Utet, Torino, p. 81e ss.
- CAPUZZO E. (1992): *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana. Legislazione e amministrazione a Trento e Trieste (1918-1928)*, Giuffrè, Milano.
- CASSESE S. (1975): *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, «Rass. Arch. Stato», n. 1-3, p. 116 ss.
- COMMISSIONE PER IL DOPO GUERRA (1918): verb. 27 novembre 1918, in ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Presidenza del Consiglio dei ministri, Gabinetto, Affari generali, Prima guerra mondiale (1915-1922)*, busta 138 bis, fasc. 16, nonché busta 138, fasc. 16.
- CROCE B. (1920): *Relazione introduttiva al disegno di legge n. 204/1920*, presentata al Senato in data 25 settembre 1920.
- CROSETTI A. (2008): *La difesa del suolo e il regime delle acque*, in A. CROSETTI e N. FERRUCCI, *Manuale di diritto forestale e ambientale*, Giuffrè, Milano, p. 457 e ss.
- CROSETTI A. (2014): *La tutela dei beni forestali*, in R. FERRARA – M. A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, Giuffrè, Milano, p. 641 ss.
- CROSETTI A. (2020): *Le valenze culturali dei beni forestali nei più recenti riconoscimenti normativi*, «Aedon-Rivista di Arti e Diritto on line», n. 1, p. 9 ss.

- CROSETTI A. (2021): *Il coordinamento con la normativa paesaggistica*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al Testo Unico Foreste e Filiere forestali (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34)*, Wolters Kluwer, Milano, 2018, pp. 185 e ss.
- DE BERENGER A. (1863): *Saggio storico della legislazione veneta forestale dal secolo VII al XIX*, Libreria alla Fenice Giusto Ebhardt, Venezia.
- DIREZIONE (1918): *Vittoria*, «L'Alpe. Rivista Forestale Italiana», a. V, s. II, nn. 10-11 (ottobre-novembre), pp. 217-218, con commento redazionale in calce.
- FERRUCCI N. (2008): *Il vincolo idrogeologico*, in A. CROSETTI – N. FERRUCCI, *Manuale di diritto forestale e ambientale*, Giuffrè, Milano, p. 443 e ss.
- FERRUCCI N. (2017): *Le attività agro-silvo-pastorali alla luce del nuovo regime dell'autorizzazione paesaggistica (d.p.r. 13 febbraio 2017, n. 31)*, «Diritto Agroalimentare», pp. 494-496.
- FERRUCCI N. (2018): *Il nuovo testo unico in materia di foreste e filiere forestali: una prima lettura*, «Diritto Agroalimentare», pp. 265 ss.
- FERRUCCI N. (2021): *Le declinazioni del bosco nell'ambito della pianificazione paesaggistica alla luce del Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, «Diritto Agroalimentare», p. 119 e ss.
- FISCHER R. – STRONSTORFF A.H.E. (1917): *Das österreichische Reichsforstgesetz mit Erläuterungen zu seiner Handhabung*, Verfasser, Vienna.
- FLICK G.M. (2023): *Dal vincolo idrogeologico della legge Serpieri alla frana di Ischia: cento anni di conquiste e di sconfitte verso la transizione ecologica e digitale*, «Georgofili Info», 18 gennaio.
- FLICK M. (2022): *La foresta: pianificare oggi per (soprav)vivere domani*, «Riv. Giur. Amb.», p. 301 ss.
- FLICK G.M., FLICK M. (2020): *Elogio della foresta. Dalla selva oscura alla tutela costituzionale*, il Mulino, Bologna.
- GERMANÒ A. (2002): *L'impresa selvicolturale ed i suoi profili giuridici con riguardo al decreto legislativo 227/2001 in materia di orientamento e modernizzazione del settore forestale*, in F. ADORNATO (a cura di), *Attività agricole e legislazione di "orientamento"*, Milano, pp. 182.
- GERMANÒ A. e ROOK BASILE E. (1985): *Problemi di struttura dell'impresa forestale*, «Cellulosa e Carta», fasc. 4, p. 1.
- GIORDANO D., ROMANO R., SPIGARELLI C. (2023): *La Festa dell'Albero. Dalle origini al Regio decreto Serpieri del 1923*, «Sherwood», 6 febbraio.
- GRAVINA TONNA A. (2021): *L'ordinamento forestale: prospettive di tutela e gestione sostenibile*, Tesi di Dottorato di ricerca, Università di Roma La Sapienza, pubblicata sul sito labsus.it, pp. 27-75.
- LOMBARDI F.G.S. (1886): *Il codice forestale del Regno d'Italia*, Tip. Tulimiero e C., Avellino.
- LUCIFERO N. (2021): *Le strutture collettive per una gestione attiva e razionale delle risorse forestali*, in M. D'ADDEZIO e S. BOLOGNINI (a cura di), *F-Law Forestry Law and Food Law. Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all'insegna dei canoni della sostenibilità*, Torino, 2021, p. 45.
- MANZITTI L. (1890): *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*, E. Pietrocola, Napoli.
- MATTEOLI S. (2020): *Le acque e la difesa del suolo*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, 3a ed., Giappichelli, Torino, p. 19 e ss.

- MAURO M. (2021): *La selvicoltura nel sistema del diritto agroambientale internazionale ed europeo*, Wolters Kluwer, Milano, 2021.
- MICOLI G. (1918): *Legname e selvicoltura nel dopoguerra*, «L'Alpe. Rivista Forestale Italiana», a. V, s. II, nn. 10-11 (ottobre-novembre), pp. 219-224.
- MILANI F. (1964): *La proprietà forestale*, Giuffrè, Milano, p. 6.
- MURA A. (1971): *Profilo storico della legislazione sulle foreste e sui territori montani*, «Riv. Trim. dir. Pubbl.», p. 1205.
- OBERDORFER A. (1918): *I problemi della Venezia Giulia*, «Unità», a. VIII, n. 24.
- OSTI G. (1913): *Appunti per uno studio sistematico della legislazione forestale*, «L'Alpe», a. XI, nn. 1-2 (gennaio-febbraio), pp. 78-95, 160-179.
- RABBENO A. (1872): *Le selve e le inondazioni. Studi di legislazione forestale*, Unione tipografico-editrice, Torino-Napoli, pp. 37-38 e 56.
- RABBENO A. (1882): *Studi sulla tutela ed ingerenza dello Stato mediante leggi speciali*, Tipografia di Luigi Bondavalli, Reggio-Emilia.
- RODOTÀ S. (2013): *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, il Mulino, Bologna, p. 273 ss.
- ROGGERO F. (2022): *Alle origini del diritto forestale italiano. Il dibattito dottrinale dal 1877 al 1923*, Giappichelli, Torino.
- ROMAGNOSI G.D. (1845): *Del régime economico-politico dei boschi dell'Etna in Sicilia*, in Id., *Opere*, VI.1, *Economia politica e statistica*, Perrelli e Mariani Editori, Milano, p. 543.
- ROMANO R. (2018): *Il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, «Agriregionieuropa», 2018, n. 54, p. 14.
- ROPP V. (2022): *Diritto privato*, Giappichelli, Torino, p. 190 ss.
- RUSSO L., TALLIA C. (2018): *La certificazione volontaria della gestione forestale sostenibile e la tracciabilità dei prodotti forestali*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al Testo Unico Foreste e Filiere forestali (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34)*, Wolters Kluwer, Milano, 2018.
- SALATA F. (1922): *Il nuovo governo e le nuove provincie*, «Le Nuove Provincie: rivista mensile», vol. I, fasc. 3, pp. 1-50.
- SCHUPFER F. (1912): *Il Cadore. I suoi monti e i suoi boschi*, Tipografia del Senato, Roma.
- SERPIERI A. (s.d.): *Appunti di economia forestale ed estimo. Lezioni*, R. Istituto Superiore Agrario e Forestale, Firenze.
- SERPIERI A. (1901): *Pascoli alpini e legislazione forestale*, Tipo-Litografia Agraria, Milano.
- SERPIERI A. (1910): *Economia montana e restaurazione forestale*, in Atti del Congresso forestale italiano. Bologna 1909, I, Società Emiliana Pro Montibus et Silvis, Bologna, pp. 46-66.
- SERPIERI A. (1918): *Notizie sui boschi dell'Italia redenta*, «L'Alpe. Rivista Forestale Italiana», a. V, s. II, n. 12 (dicembre), pp. 257-264.
- SERPIERI A. (1919): *Prefazione*, in TRIFONE R., *La legislazione forestale nelle terre redente (note ed appunti per un eventuale programma di riforme)*, Tipografia di Mariano Ricci, Firenze.
- SERPIERI A. (1920): *La montagna, i boschi, i pascoli*, in *L'Italia agricola e il suo avvenire*, II, Tipografia della R. Accademia dei Lincei, Roma, pp. 1-88.
- SERPIERI A. (1922/1923): *Direttive e modalità della politica forestale italiana*, «Annali del R. Istituto superiore forestale nazionale. Firenze», a. VIII, pp. 1-80.
- SERPIERI A., VITALE A. (1920): *I boschi e gli ordinamenti forestali nelle Nuove Provincie (coi testi legislativi in appendice)*, Tipografia di Mariano Ricci, Firenze.

- STEIN L. (VON) (1865-1884): *Die Verwaltungslehre*, Cotta, Stuttgart.
- SUSMEL L. (1968): *La terza dimensione delle foreste*, «Annali dell'Accademia italiana di scienze forestali», XVII, Firenze, p. 17 ss.
- TAMPONI M. (1983): *Una proprietà speciale. Lo statuto dei beni forestali*, Cedam, Padova, p. 139 ss.
- TRIFONE R. (1919): *La legislazione forestale nelle terre redente (note ed appunti per un eventuale programma di riforme)*, Tipografia di Mariano Ricci, Firenze.
- TRIFONE R. (1920): *Concetto e limiti del diritto forestale*, «Annali del R. Istituto superiore forestale nazionale. Firenze», V, pp. 188-200.
- TRIFONE R. (1924): *I criteri informativi della nuova legge sui boschi ed i terreni di montagna*, «Rivista di diritto agrario», 1924, pp. 538-545; 1925, pp. 11-19.
- FRASSOLDATI C. (1960): *L'ordinamento giuridico forestale e montano in Italia*, Accademia Italiana di Scienze Forestali, Firenze.
- VENEZIAN G. (1920): *La questione del vincolo forestale*, in Atti del Congresso forestale italiano di Bologna del 1909, Bologna, giugno 1909, (1910), ora in Id., *Opere giuridiche*, II, Athenaeum, Roma, pp. 299-318.
- VITALE A. (1919): *L'ordinamento dei servizi forestali di Stato nei territori redenti*, «L'Alpe. Rivista Forestale Italiana», a. VI, s. II, nn. 4-5 (aprile-maggio), pp. 86-101.

ALBERTO ABRAMI<sup>1</sup>

## Il lungo percorso della legislazione forestale dal vincolo idrogeologico al vincolo di destinazione

<sup>1</sup> già professore ordinario di Diritto forestale e dell'ambiente, Università degli Studi di Firenze

Il regio decreto legislativo 30 dicembre 1923 n. 3267, recante “Riordino e riforma in materia di boschi e terreni montani”, venne emanato in seguito ai criteri direttivi contenuti nella legge di delegazione al Governo 3 dicembre 1922 n. 1601, la quale aveva fatto tesoro del dibattito espresso dai Convegni di selvicoltura svoltisi a partire dagli anni di inizio secolo fino al 1918, quando, cioè, si avvertì da più parti la necessità di sostituire la prima legge forestale dello Stato unitario, 20 giugno 1877 n. 3917<sup>1</sup>.

Questa normativa aveva fissato il vincolo in modo generalizzato lungo e oltre la fascia della vegetazione del castagno – in considerazione del fatto che si tratta di coltura presente pressoché in tutte le Regioni del nostro Paese – mentre le aree sottostanti a tale fascia potevano divenire oggetto, a discrezione dell'Autorità amministrativa, di un vincolo puntuale – imposto dal Comitato forestale su proposta dell'Ispettorato forestale – al fine di evitare che si procedesse alla trasformazione del terreno boscato in coltura agraria quando essa avrebbe potuto provocare smottamenti, frane, valanghe e dar luogo anche a un disordinato corso delle acque, come recita l'art. 1 della legge del 1877.

Si diceva sopra che il decreto n. 3267 del 1923 fu preceduto da un intenso dibattito, sicché non si trattò di una normativa affrettata, ma a lungo preparata, nota ai più con la denominazione di legge forestale e possiamo con certezza aggiungere che venne salutata, al suo apparire, da unanimi consensi poiché si ritenne che avesse raggiunto l'obiettivo fondamentale di conciliare l'interesse pubblico alla difesa idrogeologica del territorio con l'interesse privato alla pro-

<sup>1</sup> In argomento R. TRIFONE, *Storia del diritto forestale in Italia*, pubblicazioni della Accademia Italiana di Scienze Forestali, Firenze, 1956 p. 215 e ss.

duzione di legname<sup>2</sup>. Non altri interessi, sia pubblici che privati, erano, all'epoca, riferibili al bosco, quando cioè non si era neppure affacciata la questione ambientale, né si avvertiva l'importanza del bosco in quanto entità biologica ed ecosistemica, da cui l'odierna tutela della biodiversità.

Va evidenziato fin da ora che il decreto del 1923, come si può evincere dalla sua intitolazione, ha una finalità che va oltre il dato selvicolturale, in quanto concerne non solo i boschi, ma con un riferimento ben più ampio, comprende "i terreni montani" in generale, indipendentemente dalla loro natura e destinazione, ma interessati, nella stessa misura dei terreni boscati, dal vincolo idrogeologico.

In realtà, il fine primario della normazione del 1923, non è tanto l'interesse per il bosco in quanto tale, bensì l'interesse volto a garantire, attraverso il bosco, la difesa del suolo, ossia di provvedere mediante la conservazione e l'uso razionale della vegetazione arborea al mantenimento della stabilità del terreno e del regime delle acque, come la legge recita nel suo esordio.

Per raggiungere questo fine, il bosco è considerato strumento fondamentale per via della consolidata esperienza, non diversamente dalle risultanze scientifiche, che gli alberi imbrigliano il terreno con la trama delle loro radici e assorbono, o comunque rallentano, attraverso la presenza del cotico erboso, il flusso delle acque<sup>3</sup>. Tale è il motivo per cui il bosco non può essere nella piena disponibilità del suo possessore e, su questo motivo, riposano le ragioni del vincolo, non già forestale, ma idrogeologico. Se però il bosco – come qualsiasi altro terreno di diversa natura – non è considerato essenziale alla difesa del suolo, ossia risulta esentato dal vincolo, l'uso di quel bosco rimane in pieno dominio del suo possessore ovvero privo della tutela silvana.

Si stabiliva dunque un chiaro collegamento tra l'imposizione del vincolo e l'effettiva situazione di pericolo idrogeologico del terreno, superando l'artificiosa linea del castagno al di sopra della quale la legge del 1877 fissava d'autorità il vincolo idrogeologico; ma si verificherà anche, come si accennava sopra, la liberalizzazione delle altre superfici forestali che dal vincolo rimangono escluse, come accadrà per i boschi situati nelle aree pianeggianti: per questi terreni boscati non ci sarà alcuna disciplina.

Oltre ai territori boscati, sono oggetto del vincolo idrogeologico «i terreni di qualsiasi natura e destinazione», poiché l'interesse del legislatore non con-

<sup>2</sup> Presidente della Commissione incaricata dal Governo di redigere il testo della normativa fu Arrigo Serpieri da cui anche l'uso comune di denominare il decreto del 1923 come legge Serpieri.

<sup>3</sup> Cfr. Quaderno «Foreste e alluvioni» n. 149 dell'Accademia italiana dei Lincei, Roma, 1971 dove si rileva che le frane fuori dal bosco raggiungono un numero doppio rispetto a quelle dove è presente la vegetazione arborea.

sente la diversificazione fra terreni boscati e gli altri non boscati, dal momento che fine della legge è la difesa idrogeologica del territorio. Tuttavia, l'interesse del legislatore delegato sarà rivolto soprattutto ai terreni boscati per la loro intrinseca naturale complessità, per cui si darà luogo – per il rinvio che ne farà la legge – a una dettagliata regolamentazione emanata dall'allora Comitato Forestale, intitolata «prescrizioni di massima e di polizia forestale», come vedremo meglio in seguito.

Se il vincolo possiamo definirlo l'asse portante della normativa, in quanto mira a prevenire il dissesto idrogeologico mediante comportamenti di “non fare”, la legge forestale interviene anche quando non è più sufficiente l'intervento preventivo – come, appunto avviene con l'imposizione del vincolo – poiché ora occorrono comportamenti in positivo, ossia di “fare”. In questo caso l'intervento pubblico prende forma mediante l'esecuzione di due categorie di opere: idraulico-forestali e idrauliche, avendo come dato di riferimento il bacino montano che diverrà oggetto, una volta perimetrato, degli interventi sistematori, come si dirà fra poco.

Gli effetti del vincolo idrogeologico, dei quali ora diremo, disegnano anche i confini della proprietà forestale, una proprietà, cioè, tipizzata da limiti strutturali posti nell'interesse pubblico e, quindi, esercitata in funzione sociale dal suo proprietario per cui non comprende – questo tipo di proprietà funzionalizzata – ogni utilizzazione del bene vincolato, rimanendo escluse quelle utilizzazioni che pregiudicano l'interesse pubblico garantito dal vincolo. Questo il significato della funzione sociale della proprietà che troviamo nell'ordinamento forestale, il quale impedisce che l'utilizzazione del bene protetto possa svolgersi in contrasto con l'interesse generale rappresentato dalla tutela idrogeologica del terreno.

La dottrina giuridica, riguardo alla funzione sociale della proprietà, prevista dall'art. 42 II comma della nostra Costituzione, l'ha configurata rispetto a diverse categorie di beni – intendiamo dire non solo forestali – i quali, fin dalla loro origine, sono connotati dall'interesse pubblico e quindi limitati nel loro uso che viene controllato da parte della Pubblica Amministrazione. La Corte costituzionale, nel giudicare la costituzionalità delle diverse limitazioni in relazione all'assenza di forme indennitarie, sicché si determinerebbe un'espropriazione sostanziale, ha rilevato che le limitazioni non vengono imposte dall'ordinamento giuridico, ma sono nella natura dei beni, sicché l'ordinamento non costituisce il limite, ma ne accerta l'esistenza che preesiste al diritto.

Per quanto riguarda, in particolare, la proprietà forestale gravata dal vincolo idrogeologico, la Corte Costituzionale, nel dichiarare inammissibile, con ordinanza 16 gennaio 1987 n. 25, l'avanzata richiesta della possibile incosti-



tuzionalità della norma, in quanto configurerebbe un'espropriazione larvata senza indennizzo, ha rilevato che il vincolo «non importa ablazione della proprietà in tutto o in parte e si risolve in favore dello stesso proprietario che riceve protezione dal bene oggetto del suo diritto di proprietà».

La questione dell'indennizzabilità delle limitazioni al diritto dominicale, che appassionò gli studiosi di una volta<sup>4</sup>, oggi non si pone, nonostante che la vigente legislazione forestale abbia dilatato l'interesse pubblico relativo al bosco oltre i confini determinati dal vincolo idrogeologico, fino a comprendere la tutela della biodiversità. Ciò è dovuto al fatto che la società contemporanea non guarda più al bosco avendo come unico interesse l'estrazione del legname – salvo il limite della salvaguardia idrogeologica del terreno – come nel decreto n. 3267 del 1923, perché si è presentata in tutta la sua drammaticità la questione ambientale e con essa la necessità di uno sviluppo sostenibile; ciò ha fatto emergere i valori ecologici del bosco, ovvero le funzioni, non già di interesse privatistico, ma di interesse della collettività.

Veniamo ora a trattare dell'imposizione del vincolo idrogeologico nella legge del 1923: lo faremo succintamente perché ormai appartiene alla storia del diritto forestale, essendo stata, quella procedura impositiva, completamente sostituita per legge mediante un vincolo di destinazione, prima, dal decreto n. 227 del 2001 e, successivamente, dal vigente testo unico n. 34 del 2018.

Essa prende, dunque, inizio con la proposta di vincolo avanzata d'ufficio dall'Autorità forestale che individua, all'interno del bacino idrografico, o torrentizio, i confini dei terreni da vincolare per poi descriverli su una mappa catastale per ciascun Comune di appartenenza. Si tratta di una procedura garantista che riflette il dominio delle idee liberali dell'epoca, perché il privato interessato può dire la sua presentando dei "reclami" contro la proposta di vincolo, del quale è venuto a conoscenza, non già, peraltro, mediante la notifica personale, ma mediante la pubblicazione all'albo pretorio comunale.

Con l'intervento del privato si instaura un contraddittorio, fra il possessore del terreno proposto per il vincolo e l'Autorità amministrativa procedente, davanti a un soggetto terzo, il Comitato forestale, ossia un organismo tecnico-amministrativo, competente per il territorio della Provincia, ma anche per parti di essa, estraneo all'Amministrazione ministeriale. A tale organismo, poi sostituito dalla Camera di Commercio, Industria e Agricoltura fino al trasferimento della materia foreste alle Regioni, spetta la decisione relativa al vincolo. Ciò non significa che il Comitato forestale svolga una attività giurisdizionale, perché il reclamo del privato non può classificarsi fra i rimedi giuridici, che sono rivolti verso un atto già formato, ma è ascrivibile a una forma di col-

<sup>4</sup> Sul punto, A. MURA, *Ordinamento forestale e problemi montani*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 103 e ss.



laborazione con l'Amministrazione, prevista talora dalla legge allo scopo di garantire che l'esercizio della funzione amministrativa avvenga nel rispetto non solo dell'ordinamento, ma anche nel rispetto dell'interesse del privato<sup>5</sup>.

Il decreto legislativo n. 3267 del 1923 demanda, come sopra abbiamo visto, all'Amministrazione forestale il potere di individuare le zone e, quindi, i terreni da sistemare all'interno del bacino idrografico, da proporre al Comitato forestale per l'imposizione del vincolo. Questa caratteristica strutturale della legge richiedeva tempi non brevi per la sua esecutività, sol che si pensi all'attività di ricognizione del bacino idrografico e alle scadenze della procedura impositiva. Fatto sta, che nell'intervallo di tempo compreso fra l'entrata in vigore della legge e la sua pratica attuazione, i proprietari silvani, nel timore di vedere compressa l'utilizzazione del bene in seguito al vincolo, procedettero a tagli massicci, quanto indiscriminati<sup>6</sup>. Per far fronte a tale situazione venne emanato un decreto legge 3 gennaio 1926 n. 23 avente un carattere interlocutorio ed emergenziale, destinato cioè a essere efficace fin quando non si fossero dispiegati gli effetti della legge n. 3267 del 1923 relativi all'imposizione – o esclusione – del vincolo idrogeologico.

Il provvedimento normativo, oltre a vietare la trasformazione del bosco in altra coltura, salvo autorizzazione, prevedeva l'intervento del Comitato forestale anche qualora i boschi risultassero utilizzati in modo da comprometterne gravemente la conservazione. In tal caso il Comitato forestale poteva, a seconda delle circostanze, dettare le modalità dell'utilizzazione forestale, o se del caso, sospenderla. Nel caso d'urgenza la sospensione poteva essere ordinata dall'Ispettorato forestale salvo successiva ratifica da parte del Comitato.

Il vincolo idrogeologico per il fatto di essere strumento di difesa del suolo – tant'è che riguarda non solo i boschi, ma, come già sappiamo, i terreni di «qualsiasi natura e destinazione» – può venir meno, su richiesta del privato interessato, o d'ufficio, qualora le stesse circostanze che ne hanno determinato l'imposizione non ne giustifichino più la permanenza, come risulta dalla disciplina disposta dagli articoli 12 e 13 del decreto forestale. Il primo di tali articoli attribuisce al proprietario del terreno la possibilità di richiedere al Comitato forestale la rimozione del vincolo, quando si dimostri che in seguito a «lavori eseguiti» o a «mutate forme di utilizzazione dei terreni» o più genericamente «per altre cause», risulti cessato il pericolo di danni che aveva giustificato l'imposizione del vincolo. Quando risultino queste condizioni, potrà essere anche la stessa Amministrazione forestale a proporre d'Ufficio

<sup>5</sup> Così, G.P. PONTICELLI, *Appunti in materia di imposizione di vincolo idrogeologico*, in «Giur. it.», II, 1958, p. 335 e ss.

<sup>6</sup> Cfr. R. TRIFONE, *Storia del diritto forestale in Italia*, cit., p. 278.

la richiesta di svincolo al Comitato forestale. In entrambi i casi che abbiamo descritto si segue la procedura prevista per l'imposizione del vincolo.

Quello che vale la pena rilevare, anche in questo sistema che conduce allo svincolo del terreno, è la stretta connessione esistente tra la superficie forestale e la tutela idrogeologica del territorio, nel senso che il bosco cessa di essere protetto quando venga comunque assicurata la difesa del suolo, a conferma di quello che oggi appare il limite della legge e, cioè, di avere considerata la protezione del bosco non come fine, ma come mezzo.

Questa, che abbiamo descritto, la normativa concernente il vincolo, ma il decreto n. 3267 del 1923, nella sua evoluzione legislativa è approdato all'attuale testo unico del 2018 dove – è quanto ora interessa mettere in evidenza – si supera il sistema vincolistico per un generalizzato vincolo di destinazione relativo all'intera categoria dei territori boscati. Questa forma di vincolo trova la fonte non già in un atto amministrativo, come nel caso dell'imposizione del vincolo idrogeologico, ma nella legge, come vedremo meglio in seguito.

Dopo questa necessaria puntualizzazione, torniamo alla legge Serpieri, che è l'oggetto del nostro Convegno, per occuparci degli effetti dell'imposizione del vincolo idrogeologico. Questi possiamo definirli di due categorie e sono rinvenibili nella legge, rispettivamente agli art. 7, per quanto concerne la conservazione della destinazione del bene vincolato, e agli artt. 8 e 9, per quanto riguarda il suo uso, in particolare la produzione legnosa (art. 8) nonché l'esercizio del pascolo (art. 9).

Consideriamo, dunque, gli effetti previsti dall'art. 7, sopra richiamato, dove si fa divieto di «trasformare il bosco in altra qualità di coltura» e di «rompere i terreni saldi con una periodica lavorazione». Entrambi i divieti non hanno un carattere assoluto poiché possono essere rimossi dall'Autorità amministrativa, ovvero dal Comitato forestale, mediante autorizzazione qualora l'intervento antropico che si intende realizzare venga ritenuto compatibile con le finalità che giustificarono l'imposizione del vincolo (art. 7).

Cosa si debba intendere per «trasformazione del bosco in altra qualità di coltura», lo chiarisce il regolamento di esecuzione 16 maggio 1926 n. 1126, che all'art. 20 individua nella coltura agraria la possibile trasformazione del bosco, annoverando ogni altro diverso intervento come «movimento di terreno», per il quale è sufficiente la sola denuncia all'Ufficio forestale. Questo ufficio, entro 30 giorni dal ricevimento, può soltanto dettare le modalità circa l'esecuzione dell'intervento, e se poi quel periodo lo lascia trascorrere, l'intervento richiesto può automaticamente realizzarsi.

Per meglio chiarire la portata della norma che individua, come sopra si è detto, nella coltura agraria il mutamento di destinazione del bosco, escludendo, quindi, che ogni altra ipotesi possa configurare la trasformazione, occorre

rapportarsi al periodo storico nel quale quella norma è sorta, quando, cioè, era vivo l'interesse, e non altro, a procurarsi, mediante il disboscamento, le terre da destinare all'agricoltura intesa in senso stretto. Quando, già negli anni di poco successivi al termine del secondo conflitto mondiale, si iniziò a dissodare il bosco per realizzare costruzioni edilizie e impianti sportivi, o per l'apertura di cave e altro, senza dover ricorrere all'autorizzazione amministrativa, perché a parere dell'Amministrazione competente non si configurava una trasformazione del bosco in coltura agraria, ma un semplice movimento di terreno per il quale era sufficiente rendere nota la cosa all'Ufficio forestale, ci si rese conto che la norma aveva fatto il suo tempo<sup>7</sup>.

Nel mentre l'Amministrazione forestale si muoveva – infruttuosamente<sup>8</sup> – per cercare una via amministrativa, che si rivelerà inadeguata, al fine di mettere un freno all'espansione edilizia nei territori boscati, anziché promuovere un intervento legislativo, fu la giustizia amministrativa che colmò il vuoto normativo mediante la sentenza del Consiglio di Stato 16 marzo 1971 n. 183<sup>9</sup>. Con questa sentenza – che darà luogo a un costante indirizzo giurisprudenziale – si crearono le condizioni per una diversa interpretazione da quella avutasi fino ad allora dagli Uffici. Il giudicato giurisprudenziale verrà, inoltre, fatto proprio in modo unanime dalla legislazione regionale che ormai stava per iniziare.

La decisione del Consiglio di Stato, mediante una interpretazione estensiva, ma anche sistematica, della norma – in quanto fa perno sull'elemento finalistico del sistema forestale – ebbe a ricondurre il divieto di trasformazione del bosco in altra coltura disposto dall'art. 7, alla più ampia figura del divieto del mutamento della destinazione in atto, dal momento che già la soppressione del bosco espone il terreno al pericolo di alterazione idrogeologica che costituisce la ragione del vincolo. È vero, però, che la sentenza ignorò la disposizione regolamentare, che sopra abbiamo riportato, e per questo non mancarono delle critiche in dottrina<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> In argomento, R. AMATI, *Salvare il bosco dal cemento*, in «Monti e boschi», 1, 1970, p. 1 e ss.

<sup>8</sup> Il Consiglio superiore dell'Agricoltura e Foreste, deprecando con un voto del 19 maggio 1964 l'utilizzazione dei terreni boscati per l'uso edilizio, ebbe a promuovere la costituzione di apposite Commissioni regionali a carattere consultivo composte dai Ministeri interessati che però non approdarono ad alcun risultato concreto.

<sup>9</sup> Per un commento alla sentenza si vedano, A. ABRAMI, *Edificabilità e vincolo idrogeologico*, in «Foro Amm.vo», 1972, p. 7; E. BENEDETTI, *Osservazioni in tema di utilizzazione edilizia di terreni soggetti al vincolo idrogeologico*, in «Giur. Agr. It.», 1972, p. 396; M. AGOSTINI, *Aspetti giuridici ed amministrativi della difesa del bosco e dei terreni sottoposti al vincolo idrogeologico*, in «L'Italia forestale e montana», 1974, p. 1.

<sup>10</sup> Critiche sono espresse da F.C. RAMPULLA, A. ROBECCHI MAINARDI, A. TRAVI, *Uso del territorio e vincolo idrogeologico*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 52, nonché da A. D'AMICO, *Vincolo idrogeologico: problemi di competenza in caso di nuovi insediamenti urbanistici*, in «Riv. Giur. Edil.», II, 1977, p. 136 e ss.

L'interpretazione di "trasformazione" del bosco – ossia dissodamento del medesimo – dell'art. 7 della legge forestale, intesa dal nostro massimo organismo di giustizia amministrativa, come cambio di destinazione comunque realizzatosi, determinò l'effetto di dilatare, con la legislazione regionale, i contenuti del vincolo idrogeologico sul piano dell'urbanistica, materia divenuta di competenza regionale allo stesso modo della materia foreste.

Un'urbanistica regionale che si era espansa, secondo il dettato dell'art. 80 del decreto n. 616 del 1977, in organizzazione e gestione del territorio comprensiva anche della tutela ambientale: una sorta di pan-urbanistica come qualcuno in dottrina ebbe maliziosamente a definirla.

In questa iniziale urbanistica di alcune Regioni – siamo negli anni '70 del secolo scorso quando, cioè, la protezione paesaggistico-ambientale con i suoi piani regionali non era ancora apparsa sullo scenario legislativo nazionale – il vincolo idrogeologico diviene uno degli strumenti di controllo dei possibili usi del territorio, sicché possiamo affermare che degli effetti del vincolo idrogeologico si fa garante anche la legislazione urbanistica regionale. È quanto si rinviene nella legge della Regione Lombardia 15 aprile 1975 n. 15 recante «disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico», nonché nella legge Piemonte 5 dicembre 1977 n. 56, recante il titolo significativo di «tutela ed uso del suolo», più tardi integrata dalla legge 27 dicembre 1991 n. 70, secondo la quale il piano territoriale dispone i vincoli idrogeologici specificando la relativa disciplina di intervento ed uso del suolo<sup>11</sup>.

Esempio non meno significativo di pan-urbanistica che ingloba al suo interno il vincolo idrogeologico – a conferma della sua caratterizzazione di salvaguardia del territorio – si rinviene anche nella legge della Regione Abruzzo 12 aprile 1983 n. 18 recante «norme per la conservazione, tutela e trasformazione del territorio», dove la materia dell'urbanistica interseca la materia forestale in relazione a determinate aree forestali, nel senso che si fa divieto di ogni trasformazione di rilievo urbanistico delle superfici boscate con destinazione all'alto fusto, al pari delle le aree rimboschite.

Questa "invasività" dell'urbanistica all'interno della materia forestale non è affatto da lamentare, poiché è indubbio che essa, trasformando il vincolo idrogeologico in strumento di pianificazione del territorio, rafforza il sistema forestale per quanto concerne la conservazione del terreno boscato, ma l'utilizzazione del bosco ai fini della produzione di legname e degli altri prodotti

<sup>11</sup> Per un'ampia disamina delle relazioni fra vincolo idrogeologico ed urbanistica nella legislazione regionale, si veda F.C. RAMPULLA, A. ROBECCHI MAINARDI, A. TRAVI, *Uso del territorio e vincolo idrogeologico*, cit., *passim*.

secondari, non può che essere regolamentata, e unicamente, dalla legislazione forestale, sorta appositamente per questo fine. E in ciò consiste la tipicità di questa legislazione che disciplina l'esercizio della selvicoltura volta a conciliare l'interesse produttivistico privato con gli interessi generali della conservazione.

Vediamo l'altro effetto del vincolo idrogeologico, relativo alle utilizzazioni del bene gravato dal vincolo e la cui fonte troviamo, come si diceva sopra, negli artt. 8 e 9 della legge del 1923. Si tratta di una disciplina regolamentare, avente il carattere della generalità e dell'astrattezza, alla quale la legge fa rinvio e con la quale si realizza in modo minuto il governo del territorio vincolato con particolare attenzione alle utilizzazioni forestali. Stiamo parlando delle "Prescrizioni di massima e di polizia forestale" emanate a livello di Provincia – ma anche per parte di questa – dall'allora Comitato forestale e oggi, in seguito al trasferimento della materia alle Regioni, sostituite da regolamenti regionali.

Ai sensi dell'art. 8, le «Prescrizioni di massima» devono prevedere «le modalità del governo e delle utilizzazioni dei boschi e del pascolo nei terreni pascolativi, le modalità della soppressione ed utilizzazione dei cespugli aventi funzione protettive, nonché quelle dei lavori di dissodamento dei terreni saldi e della lavorazione del suolo nei terreni a coltura agraria in quanto ciò sia ritenuto necessario per prevenire i danni di cui all'art. 1» ossia danni di natura idrogeologica. Possiamo affermare che le "Prescrizioni di massima e di polizia forestale" siano norme di natura regolamentare a prevalente contenuto tecnico, espresse a livello locale – prima provinciale, ora regionale – mediane le quali si dà attuazione alla legge, precisandone la portata in relazione al governo del bosco in generale, e alle utilizzazioni arboree in particolare, prescrivendo i tempi, le modalità e l'estensione dei tagli.

Garantite mediante sanzioni amministrative, anche queste di competenza delle Regioni, le Prescrizioni di massima impongono obblighi di carattere negativo, in quanto prevedono l'astensione di una serie di interventi in determinati periodi e prima di certe scadenze, al fine di non menomare la produttività del bosco. Non mancano, tuttavia, obblighi aventi contenuti di "fare" allo scopo di assicurare, in contemporanea all'estrazione del legname, la difesa idrogeologica del territorio. Ci riferiamo all'obbligo del rimboschimento delle aree dove esistono fustaie coetanee tagliate a raso, o all'obbligo di provvedere all'abbattimento del materiale schiantato o andato a fuoco al fine di provvedere alla ricostituzione naturale del soprassuolo, e più in generale, all'obbligo di eseguire le cure colturali, man mano che si procede al taglio dei boschi cedui.

Nel loro complesso le Prescrizioni di massima interpretano, nell'utilizzazione del bosco, e in particolare per quanto riguarda l'estrazione del materiale legnoso, il dato di natura, ovvero i ritmi che la natura impone al fine di con-

sentire che la raccolta del legname non venga a menomare la consistenza del bosco nel suo perpetuarsi nel tempo e, cioè, non prima che sia compiuto il ciclo biologico di riproduzione della pianta arborea. In tal modo si realizza, insieme all'interesse della collettività, l'interesse del selvicoltore.

Vale la pena aggiungere che, per quanto riguarda il pascolo, l'art. 9 della legge offre già una succinta, ma non sommaria disciplina, tanto essa è significativa, in relazione alle restrizioni all'esercizio del pascolo nei terreni vincolati, e nei boschi in particolare, soprattutto in considerazione del pascolo caprino nei boschi radi e deperienti, di nuovo impianto o aventi cespugli con funzione protettiva.

È lecito affermare che le Prescrizioni di massima caratterizzano, negli aspetti tecnici, i contorni del diritto di proprietà forestale, tant'è che, insieme alla legge e al regolamento d'esecuzione, sono anch'esse rivelatrici di un tipo di proprietà dove l'ampiezza dei poteri del titolare del diritto dominicale dipende dallo scopo di pubblico interesse volto a evitare il danno idrogeologico.

Questo scopo non è peraltro imposto dall'esterno – e ciò interessa sottolineare – ossia dall'ordinamento, ma è intrinseco alla natura del bene, sicché il vincolo si limita a certificare questa condizione, ma non la crea, come del resto avviene, solo per fare un esempio, nella proprietà relativa ai beni culturali. Ne consegue che il vincolo idrogeologico, come già si è osservato allorché si è richiamata la sentenza della Corte Costituzionale al riguardo, non è indennizzabile, altrimenti dovremmo ritenere legittimi gli atti che possono provocare un danno idrogeologico al terreno<sup>12</sup>.

Con il trasferimento delle funzioni in materia di Foreste alle Regioni, alle Prescrizioni di massima si sono sostituiti, come si accennava prima, i regolamenti emanati dalle Regioni. Questi sono andati, man mano nel tempo, precisando meglio i propri contenuti rispetto alla complessità degli aspetti forestali come portati avanti dalla legislazione delle diverse Regioni nella loro evoluzione, ossia comprensivi non solo degli interessi idrogeologici, ma anche degli ulteriori interessi di natura pubblica dei quali il bosco è portatore, e avendo, inoltre, presente, per quanto concerne la programmazione dell'estrazione legnosa, i criteri dello sviluppo sostenibile.

Ora non si può sottacere come il decreto n. 3267 preveda un altro tipo di vincolo – che, peraltro, ha avuto una scarsissima, se non addirittura nessuna, incidenza pratica – in quanto non riveste un interesse generale, ma è relativo a un determinato soggetto interessato alla conservazione del bosco in quanto ne trae vantaggio e, quindi, questo stesso soggetto dovrà provvedere all'in-

<sup>12</sup> Così G.D. VENEZIAN, *La questione del vincolo forestale*, in "Atti del convegno forestale" di Bologna del 1909 nonché in *Opere*, 1920, vol. II, p. 302.

dennizzo, non diversamente da quanto previsto dal codice civile per le servitù prediale. Si tratta del vincolo che l'articolo 17 della legge forestale definisce per «altri scopi» e che ricorre quando si tratta di «proteggere i boschi che per la loro particolare ubicazione difendono terreni e fabbricati dalla caduta di valanghe dal rotolamento di sassi, dal sorrenamento e dalla furia dei venti» e quand'anche «sono ritenuti utili per le condizioni igieniche locali».

La proposta di vincolo non avviene d'ufficio da parte dell'Amministrazione forestale, come nel caso del vincolo idrogeologico, ma per iniziativa del soggetto interessato, come si diceva sopra. Questo viene individuato in ogni soggetto privato, ma anche nella Provincia e nel Comune, che desidera sia assicurata la presenza e corretta utilizzazione del bosco da parte del suo possessore per via della funzione di difesa dei beni esercitata dalla vegetazione arborea.

Il Comitato Forestale, una volta accertata la necessità del vincolo, determina le forme e le modalità di utilizzazione del bosco oggetto del vincolo, nonché l'ammontare dell'indennizzo che sarà stabilito, in mancanza di accordo fra le parti dal Tribunale competente territorialmente, sulla base dei minori redditi derivanti dalle limitazioni imposte, rispetto alla consuetudinaria utilizzazione del bene boscato.

La legge forestale prevede, all'art. 23, una procedura particolare allorché si presentino situazioni di urgenza ossia risulti un fondato motivo che l'utilizzazione del bosco produca i danni che l'art. 17 vuole evitare e che sopra abbiamo riportato. In questo caso «chiunque vi abbia interesse» può richiedere al Comitato forestale l'astensione da qualsiasi forma di utilizzazione del bene fino «all'esaurimento della procedura». Il potere di attivare la procedura potrà peraltro essere riconosciuto al portatore di un interesse differenziato, e non meramente occasionale, quale è quello del passante o del turista<sup>13</sup>. Non intendiamo soffermarci oltre su questo vincolo, noto anche come vincolo «protettivo», perché di esso non c'è più traccia nel testo unico forestale n. 34 del 2018, ma ci preme segnalare che quegli stessi valori che si intendono garantire nell'art. 17, sono ora determinanti, insieme ad altri di cui diremo più avanti, ai fini dell'autorizzazione alla trasformazione del bosco in altra destinazione produttiva.

Il testo unico del 1923 tratta a parte la proprietà forestale appartenente allo Stato, ai Comuni e agli Enti pubblici. Questa proprietà viene protetta non già in relazione all'interesse idrogeologico, come avviene nella proprietà

<sup>13</sup> In questo senso C. FRASSOLDATI, *L'Ordinamento giuridico forestale e montano in Italia*, Accademia italiana di scienze forestali, Firenze, 1960, p. 171. L'Autore osserva che il provvedimento d'urgenza potrà essere emanato se il richiedente ha titolo per la successiva domanda di dichiarazione di necessità del vincolo, sicché dovrà essere portatore di un interesse differenziato.



forestale privata, ma in quanto si ritiene che il soggetto pubblico proprietario di beni forestali sia obbligato a non lasciare inutilizzato un bene produttivo. Ciò dovrà avvenire mediante un “piano economico”, diversamente dalla proprietà privata, per la quale la legge del 1923 non prevede l’obbligo del taglio, e la stessa osservanza delle “Prescrizioni di massima” ha un altro rilievo rispetto all’obbligo del piano economico con il quale provvedere, a precise scadenze, all’estrazione del legname.

Si era, peraltro, con queste previsioni normative relative alla proprietà pubblica, negli anni '20 del secolo scorso, quando nel bosco non si vedevano altri valori dalla produzione di legname, né si riscontrava, come oggi, l’interesse alla tutela della biodiversità. La legislazione regionale che ha inizio con gli anni '70 del 1900 non userà più la denominazione di “piano economico”, ma lo sostituirà con “piano di assestamento”, come a sottolineare che il fine del piano non è solo la produzione di legname, ma è comprensivo di altri interessi inerenti al bosco non meramente produttivistici.

Se l’obbligo di gestire il bosco mediante un piano economico accomuna la proprietà dello Stato e la proprietà dei Comuni, va detto subito che la legge opera una distinzione, non di poco conto, riguardo alla natura giuridica dei beni forestali dello Stato rispetto ai beni forestali dei Comuni e di quelli che vengono genericamente definiti altri Enti. I boschi statali, infatti, vengono qualificati demaniali – per poi essere definiti dal codice civile «beni indisponibili»<sup>14</sup> – sicché sono inalienabili, mentre, per quanto concerne i boschi di proprietà comunale non v’è nella legge forestale una espressa qualificazione giuridica. Ed è altrettanto vero che nel decreto n. 3267 del 1923 non si riscontrano dei limiti alla loro disponibilità e destinazione, ma soltanto una disciplina circoscritta a una utilizzazione tecnico-economica mediante un apposito piano, come prima si è visto, talché si deve ritenere che i boschi comunali, e degli altri Enti, servano a procurare un’entrata per l’Ente proprietario applicabile agli usi più diversi secondo le caratteristiche dei beni patrimoniali disponibili.

Rimane da segnalare che il piano economico comunale, sul quale c’è una totale assenza di elementi giuridici nella legge, dopo essere stato redatto dallo stesso Comune e approvato dal Comitato Forestale – ormai scomparso dall’ordinamento – ha la stessa rilevanza giuridica delle “Prescrizioni di massima” che vedono destinatari i proprietari forestali privati.

<sup>14</sup> È quanto disporrà il legislatore codicista all’art. 826 comma II c.c., con il quale corregge il tiro del legislatore forestale, non riconoscendo nei beni boscati di proprietà dello Stato le caratteristiche tipiche della demanialità. Si tratta di una modifica che risulterà nella pratica più formale che sostanziale, tant’è che l’Azienda manterrà inalterata la sua denominazione, né muterà la denominazione legislativa dei beni da essa amministrati.



La demanialità dei beni forestali di proprietà dello Stato ha una curiosa origine storica della quale conviene far cenno, poiché nasce in contrapposizione a una iniziale volontà statale di privatizzare quei beni che, in vario modo, erano pervenuti allo Stato e, da ultimo, in seguito all'esproprio dei beni ecclesiastici per effetto della legislazione, cosiddetta eversiva, del 1867 con la quale lo Stato acquisiva al demanio generale un'ingente estensione di terreni forestali di proprietà degli ordini religiosi.

Per un primo nucleo di questi beni era già stato disposto e pubblicato il bando di vendita, quando fu revocato all'ultimo momento per l'intervento dell'allora sottosegretario del Ministero delle Finanze, Luigi Luzzatti, che vi si oppose fieramente; di lì a poco, quelle stesse foreste costituirono, con l'entrata in vigore della legge 20 giugno 1871 n. 283, il primo nucleo del demanio forestale dello Stato italiano<sup>15</sup>.

Esse furono più tardi destinate, con la legge 29 dicembre 1901 n. 535, «principalmente a stazioni climatiche» e a un particolare regime di coltivazione e conservazione che verrà meglio precisato nel regolamento 7 aprile 1904 n. 286 dove, fra l'altro, compare la dizione di «taglio colturale» che ritroveremo nella legge n. 431 del 1985 sui beni paesaggistici e ambientali, ma, a nostro parere, con tutt'altro significato.

Nel regolamento del 1904, infatti, per taglio colturale si intende un taglio decisamente selettivo, ossia in antitesi al taglio di raccolta del legname, in quanto è riferito alle «piante secche, deperite o schiantate», o «invasate da insetti, da crittogame o percorse dal fuoco», oppure si tratta di proceder agli sfolli e ai diradamenti del bosco. Nel caso della legge n. 431 del 1985 non si intende affatto ostacolare l'esercizio della selvicoltura con un taglio che non comprenda l'estrazione del legname – se non dietro autorizzazione – ma di consentirlo secondo la disciplina forestale impedendo, cioè, un uso che non sia finalizzato alla produzione del legno, che costituisce il frutto del bosco<sup>16</sup>.

Tornando al demanio forestale, va detto che la sua piena legittimazione e, soprattutto, la sua organica organizzazione, la si ha con la legge 2 giugno 1910 n. 22 che istituisce l'«Azienda speciale del demanio forestale dello Stato» una struttura tecnico-amministrativa avente il fine precipuo di gestire e ampliare i beni forestali appartenenti allo Stato comunque a questo pervenuti e costituenti un apposito demanio distinto dal demanio generale.

<sup>15</sup> È lo stesso Luzzatti, divenuto ministro dell'Agricoltura, che ricorda quell'episodio che trovasi in Atti del Convegno nazionale degli approvvigionamenti forestali, Roma, 1918 pp. 33 e 34.

<sup>16</sup> Sul taglio colturale vedi da ultimo il significativo contributo di C. MANNI, *Considerazioni sulla tutela del paesaggio forestale italiano dopo il TUFF*, in «L'Italia forestale e montana», 2021, p. 127 e ss.

Con la legge del 1923 l'Azienda viene ulteriormente valorizzata. Essa cambia leggermente il nome, e si ampliano le finalità e i suoi poteri che ora comprendono anche l'esproprio per il quale è competente il ministro. Fra i fini del demanio forestale, oltre a quello di costituire una riserva di legname per i bisogni del Paese, vi è quello di «dare con un razionale governo» del bene boscato un esempio ai selvicoltori nazionali. Vale la pena di rilevare che quel nucleo iniziale del demanio che venne sottratto in extremis alla vendita ai privati e, cioè, i boschi di Vallombrosa, Camaldoli, Boscolungo, del Cansiglio, della Sila e della Ficuzza in provincia di Palermo, vengono «destinati principalmente a stazioni climatiche», sicché la produzione legnosa non è la funzione primaria di quelle foreste.

La legislazione relativa all'Azienda non si è però esaurita con il nuovo decreto legislativo, perché di lì a pochi anni, e cioè con il decreto legge 11 febbraio 1927 n. 324, convertito in legge 16 giugno 1927 n. 1273, l'Azienda acquista la personalità giuridica, il che le consente una evidente autonomia negoziale in quanto soggetto giuridico, ma ciò non implica che rispetto alla titolarità dei beni forestali si instauri una contrapposizione fra l'Azienda e lo Stato, con il quale conserva un rapporto organico.

L'ultimo provvedimento relativo all'Azienda e alla gestione dei beni forestali demaniali lo si ha con la legge 5 gennaio 1933 n. 30 con la quale il nostro organismo acquisisce la definitiva denominazione di "Azienda di Stato per le Foreste Demaniali", e dove si ribadisce l'interesse per lo sviluppo delle attività utili per l'incremento e il miglioramento dell'economia delle regioni boschive. In questi territori l'Azienda sarà protagonista, per volontà della legge sulla montagna n. 991 del 1952, dell'apertura di cantieri-scuola per il rimboschimento e della sistemazione dei terreni nonché della costituzione di zone di ripopolamento e di cattura per la selvaggina nobile stanziale. Infine, con la legge 27 ottobre 1966 n. 910, cosiddetto piano verde II, l'Azienda è facoltizzata alla costituzione ed esercizio, nei territori demaniali – o meglio appartenenti al patrimonio indisponibile – da essa amministrati, alla costituzione ed esercizio di aziende zootecniche montane e di ripopolamento faunistico.

Con l'inizio degli anni '70 si assiste a una progressiva gestione del demanio forestale in senso naturalistico mediante decreti ministeriali relativi ad appezzamenti forestali con destinazione a riserva naturale di vario tipo in relazione all'intensità della tutela<sup>17</sup>. Si tratta delle riserve forestali che residueranno allo

<sup>17</sup> I decreti ministeriali emanati per lo più nel periodo intercorso fra l'emanazione della legge di delega del 1970, che aveva disposto il passaggio alle Regioni dei beni forestale demaniali, e il decreto di trasferimento degli stessi del 1972, fu contestato da alcune Regioni, in particolare dalla Regione Toscana, davanti alla Corte Costituzionale perché disposti in "re aliena". Sul punto, A. ABRAMI, *Le riserve forestali tra Stato e Regione*, in «Foro Amm.vo», 1972 p. 71 e anche, dello

Stato dopo il trasferimento del demanio forestale alle Regioni e saranno successivamente accomunate nello stesso destino dei Parchi nazionali.

Ma, siamo ormai giunti alla vigilia del decollo dell'ordinamento regionale, e con esso, alla regionalizzazione, in ragione della loro ubicazione, del demanio forestale, cui farà seguito la soppressione dell'Azienda di Stato per le foreste demaniali, nonostante amministrasse i tre parchi nazionali dello Stelvio, del Circeo e della Calabria, nonché le Riserve naturali. Insieme alla soppressione dell'Azienda si perdeva un patrimonio di esperienze e di uomini altamente specializzato che aveva ben meritato dell'interesse nazionale e del quale avevano potuto giovare le popolazioni locali per tutte le attività economiche che la presenza delle foreste aveva indotto<sup>18</sup>.

Si creerà soprattutto un vuoto economico-sociale che non sarà più colmato. Eppure la regionalizzazione della materia Foreste, secondo il dettato costituzionale, non implicava di per sé, insieme al trasferimento alle Regioni della funzione amministrativa e della funzione legislativa – quest'ultima in concorrenza con lo Stato – anche il trasferimento dei beni forestali demaniali, ma la legge di delega 16 maggio 1970 n. 281 destinata a disciplinare il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, prevede espressamente anche la traslazione dei beni del demanio forestale appartenenti allo Stato. L'Azienda, tuttavia, in quanto struttura tecnico-amministrativa la si poteva conservare in considerazione dell'attività trascorsa non facilmente sostituibile, regionalizzandola nei suoi organi dirigenziali<sup>19</sup>.

Il risultato finale della regionalizzazione del demanio forestale è stato un progressivo scadimento di interesse che l'ha reso protagonista di una parabola discendente, perché le Regioni, in buon numero, hanno preferito dare le foreste demaniali in concessione a soggetti privati, dimostrando di considerare questi beni un peso di cui liberarsi, piuttosto che una dote da valorizzare, mentre per lo Stato rappresentavano una sorta di fiore all'occhiello. Occorre però riconoscere che già il decreto n. 227 del 2001 aveva previsto questa possibilità per dei privati qualificati, ora ribadita dal vigente testo unico n. 34 del 2018 che l'ha estesa generalizzando i destinatari.

---

stesso autore, *Sulla legittimità costituzionale dei decreti ministeriali costitutivi di riserve forestali*, in «Riv. Dir. Agr.», 1973, p. 262.

<sup>18</sup> La presenza dell'Azienda nell'amministrazione delle aree boschive demaniali ha attratto un fenomeno turistico che ha determinato l'insediamento di grandi alberghi ai margini della foresta incentivando l'economia locale con le attività collaterali che ne sono derivate. Di particolare interesse inoltre il sorgere dell'artigianato del legno.

<sup>19</sup> Sull'intera vicenda dei beni forestali demaniali amministrati dall'A.S.F.D. si veda, A. ABRAMI, *La proprietà forestale dello Stato tra storia e attualità*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, Jovene, Napoli, 2014, vol. I, p. 1 e ss.

Si diceva in precedenza che la legislazione forestale non si limita a prevenire il dissesto del territorio mediante l'imposizione del vincolo – che non è più sufficiente quando la situazione di disordine idrogeologico è già in atto, ma interviene con la previsione – che si rinviene nel Capo I del Titolo II – di opere idraulico-forestale e opere idrauliche, con le quali si provvede alla sistemazione del bacino montano. Ciò è un'ulteriore conferma della connessione che si rinviene nella legge fra le superfici forestali e la difesa del suolo.

Prima di accennare alla complessità dell'intervento sistematorio, va detto che il decreto del 1923 disciplina, nel Capo II dello stesso Titolo I, il rimboschimento e il rinsaldamento dei terreni vincolati allorché se ne presenti la necessità. Sia questi ultimi interventi, come le opere sistematorie conseguenti alla perimetrazione del bacino montano, sono previste a carico dello Stato, e ora della Regione, in seguito alla regionalizzazione della materia "Foreste". Ma, va anche rilevato, che la legislazione forestale regionale, soprattutto la più recente, non diversamente dal vigente decreto n. 34 del 1981, ha come linea di tendenza quella di far coincidere la materia delle Foreste con la disciplina dell'attività selvicolturale, sicché le opere sistematorie, per quanto si utilizzi la vegetazione arborea, sono attratte dalla normativa di difesa del suolo, anch'essa di competenza regionale.

Tornando alle opere di sistemazione del bacino montano, va detto che la legge n. 3267 distingue tali categorie di opere, come si accennava prima, in due categorie. Nella prima categoria vanno comprese le opere di "sistemazione idraulico-forestale" consistenti in rimboschimenti, rinsaldamenti e opere costruttive immediatamente connesse, di competenza degli organi periferici del Corpo Forestale, ora soppresso. La seconda categoria comprende le opere idrauliche che risultino occorrenti per la correzione dei corsi d'acqua e sono di competenza del Genio civile, all'epoca organo periferico del Ministero dei Lavori Pubblici. Mutati gli attori dell'intervento pubblico con il trasferimento della competenza alle Regioni, le disposizioni relative all'attività sistematoria valgono ormai come norme di riferimento per la legislazione regionale.

Esse prevedono l'iniziale perimetrazione del bacino montano e il progetto di massima delle opere da eseguire, al quale fa seguito la determinazione, per ciascun Comune, dei terreni da sistemare. Questi saranno compresi in un elenco avverso al quale i privati interessati potranno far reclamo entro un termine previsto e, alla cui scadenza, l'elenco dei terreni oggetto dell'intervento pubblico diverrà esecutivo in seguito al decreto di approvazione del ministro, ovvero dell'Autorità regionale competente, e avrà l'effetto di determinare l'imposizione automatica del vincolo idrogeologico nei terreni compresi nella perimetrazione del bacino.

Quando si trattò di dare attuazione all'ordinamento regionale, all'inizio degli anni '70, si pensò, per le materie regionalizzate, e quindi anche per la materia Foreste, a delle leggi denominate "cornice" che delimitavano la legislazione di interesse statale al cui interno le Regioni avrebbero potuto emanare una legislazione di maggior dettaglio relativa al proprio territorio. Era questa l'occasione per individuare i principi fondamentali sui quali riposava la materia Foreste nel senso di integrare e, se del caso, sostituire, le disposizioni ritenute obsolete nella legislazione del 1923 che ormai risaliva a 40 anni prima.

E di certo poteva essere d'aiuto in questo senso il lavoro – commissionato dal Ministero dell'Agricoltura e Foreste – dell'Accademia Italiana di Scienze Forestali, pubblicato nel 1966, che abbiamo ricordato all'inizio, e recante "Studio di una legge per la tutela del suolo e del bosco e per la protezione della natura". Nello Studio dell'Accademia venato dagli interessi naturalistici, inesistenti nel decreto forestale del 1923, il vincolo viene definito idrogeologico-forestale, e ha come fine, oltre alla produzione legnosa e alla stabilità del suolo e al regolare deflusso delle acque, anche la conservazione della fauna e della flora secondo il modo di sentire di una società che si mostrerà con gli anni sempre più sensibile ai fenomeni naturali fino alla recente costituzionalizzazione della tutela della biodiversità.

Si preferì però soprassedere all'emanazione di una legge cornice, con il risultato che le Regioni dovevano rifarsi nello svolgimento della loro attività legislativa forestale, a dei principi fondamentali – quelli rinvenibili nella legislazione del 1923 – in buona misura ormai logori, basti pensare che il vincolo idrogeologico creando uno stretto rapporto con la difesa del suolo non aveva interessato i boschi ubicati nei territori pianeggianti, come la pineta litoranea, che furono esentate dal vincolo non essendoci interessi idrogeologici da tutelare mediante le superfici boscate. Ma, va ulteriormente osservato che, quand'anche il terreno boscato risultava gravato dal vincolo idrogeologico, il dissodamento del bosco si rendeva comunque possibile, poiché nulla vietava che non si potesse sostituire la funzione stabilizzatrice della vegetazione arborea con delle tecniche di natura ingegneristica altrettanto valide ai fini della difesa del suolo. È questo il limite di una legge che, come già accennato, tutela il bosco non come fine, ma come mezzo.

Possiamo affermare che l'inerzia del legislatore forestale verrà, circa 15 anni più tardi, surrogata dalla scelta operata dal legislatore ambientalista che ha imposto un vincolo di genere in relazione ad aree geografiche tipologiche e a vari sistemi ecologici, fra i quali, per quanto a noi interessa, «i territori coperti da bosco». Il vincolo, che ha un effetto conservativo, intende evitare che si rechi un danno permanente ai beni protetti, ma non ha, allo stesso modo del vincolo idrogeologico, un valore assoluto, poiché l'Autorità paesaggistica

potrà autorizzare, se ritenuto compatibile con la tutela, il mutamento di destinazione dovendo però fare riferimento alle previsioni del piano paesaggistico-ambientale, redatto obbligatoriamente dalla Regione e approvato dallo Stato. Ci stiamo riferendo alla legge 8 agosto 1985 n. 431 di conversione in legge del decreto legge 27 giugno 1985 n. 312 recante «tutela delle zone di particolare interesse ambientale» oggi riprodotta nel Codice del Paesaggio ossia decreto legislativo n. 42 del 2004, che ha classificato i beni di cui sopra come «paesistico-ambientali».

Questa forma di vincolo si sovrappone dunque – per quanto riguarda i territori boscati in particolare – al vincolo idrogeologico, ma con diversa finalità, quelle, cioè, della conservazione di beni caratterizzanti strutturalmente il nostro Paese. Tali beni sono classificati, come sopra si detto, in beni paesistici e ambientali per effetto stesso dell'individuazione operata dal legislatore. Ciò comporta che l'eventuale richiesta di trasformazione della coltura arborea per altra destinazione produttiva dovrà essere valutata sotto il profilo dell'interesse paesaggistico-ambientale, che è cosa diversa dall'interesse idrogeologico, come altrettanto diversa da quella forestale è l'Autorità competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Dobbiamo dire che se ci riferiamo ai boschi, non si tratta tanto di una protezione di natura estetica, come avviene con la legge n. 1497 del 1939 in seguito a un provvedimento puntuale dell'Autorità amministrativa riferito a un circoscritto ambito territoriale, perché l'interesse che viene protetto risiede nella conservazione del sistema ecologico costituito dai territori boscati. Se il criterio dell'estetica fosse stato determinante della protezione di genere dei nostri boschi dovremmo concludere che essi, nella loro totalità, sono caratterizzati da una particolare bellezza. Ma non è così, tant'è che si non si richiede l'autorizzazione paesaggistica, ma si ritiene sufficiente la sola autorizzazione forestale, allorché si interviene per potenziare la vegetazione arborea – che si vuole sia conservata nel tempo avvenire – anche se l'intervento provoca un impatto visivo non indifferente. È quanto si verifica con la “forestazione e riforestazione”, con le “opere antincendio”, di “bonifica” e con altri interventi di natura conservativa, che pure determinano una lesione estetica affatto marginale, e, tuttavia, si rinuncia a un giudizio di compatibilità ai fini della protezione dei beni, perché viene ritenuta sufficiente, a garantire l'interesse paesaggistico, l'autorizzazione forestale.

Fra gli interventi boschivi esentati dall'autorizzazione paesaggistica, la legge, facendo ancora credito alla legislazione forestale, annovera anche il «taglio colturale», non per indicare, con tale termine, un particolare tipo di taglio, perché la dizione taglio colturale non è prevista dalla legislazione forestale, a parte l'ipotesi – esaminata precedentemente – concernente i beni silvani

demaniali destinati a stazioni climatiche, che appare improponibile. Qui si intende riferirsi all'ordinario taglio come viene concepito dalla pratica selvicolturale e con il quale si procede alla raccolta del legname.

Abbiamo ora detto che la dizione taglio colturale non appartiene alla terminologia forestale anche se è stato usato, come prima abbiamo riferito, da un regolamento del 1904, poi scomparso dall'ordinamento, ma, allora si trattò di gestire dei beni speciali con un taglio che aveva un carattere assolutamente selettivo, tanto da non consentire, di fatto, l'attività di selvicoltura. La legislazione paesistica non ha certo fra i suoi fini quello di impedire l'esercizio dell'impresa selvicolturale e neppure di intralciarla quando questa è rispettosa della normativa forestale.

Detto ciò conviene, peraltro, rilevare, che il taglio a raso del bosco d'alto fusto, rinvenibile nella legislazione forestale regionale, può provocare, in relazione all'estensione della recisione, una lesione al bene protetto, non facilmente tollerabile anche da una protezione di genere, dal momento che per certe specie arboree, come le conifere, la ricostituzione del manto silvano, ossia la durata del ciclo biologico del bosco, può protrarsi ben al di là del mezzo secolo e oltre la stessa vita media dell'uomo. Tant'è che in dottrina si è rilevato che, qualora si intenda il concetto di permanenza non in senso assoluto, ma relativo, può configurarsi l'ipotesi del «danno permanente» che costituisce il reato previsto dalla legge di tutela<sup>20</sup>. Non potremmo non ricordare, a questo riguardo, che il vigente testo unico n. 34 del 2018, che pure è chiaramente orientato in senso produttivistico, dispone all'art. 7 comma 5 il divieto del taglio a raso del bosco d'alto fusto, seppure in modo non del tutto lineare: una disposizione, questa, che le Regioni devono ancora accogliere nella propria legislazione forestale.

Siamo ormai arrivati con la ricostruzione evolutiva della legge Serpieri alla vigilia della riforma del Titolo V della Costituzione che ha inopinatamente attribuito la competenza esclusiva in materia di Foreste alle Regioni, ciò che neppure gli Stati federali dell'Unione europea, come la Germania, prevedono e, con tutta probabilità, neppure richiesta, questa forma di autonomia, dalle Regioni, dal momento che daranno il loro consenso all'emanazione, da parte dello Stato, di un Testo Unico forestale – quello attualmente in vigore – avvertendo evidentemente la necessità di avere in materia di Foreste una legislazione unitaria per quanto si ponga in contrasto con il nuovo dettato costituzionale.

<sup>20</sup> È quanto ci si è chiesto in dottrina in relazione del taglio del bosco d'alto fusto, e non di singoli alberi, quando il ciclo riproduttivo si compie in un tempo che supera la vita media dell'uomo. Sul punto, F. NOVARESE, *La tutela del bosco nella legislazione italiana*, in «Riv. Giur. Amb.», 1988, p. 583 e ss.



Appena precedente a questa riforma costituzionale, e quindi ancora in una condizione di competenza concorrente fra Stato e Regioni, lo Stato provvede a emanare, in attuazione dell'art. 7 della legge di delegazione 5 marzo 2001 n. 57, il decreto legislativo 18 maggio 2001 n. 227 recante "Orientamento e modernizzazione del settore forestale". In sostanza si trattò di una legge cornice perché il decreto individua una serie di principi fondamentali ai quali le Regioni avrebbero dovuto dare attuazione.

Fra le disposizioni del decreto n. 227 del 2001, aventi una portata del tutto innovativa e, probabilmente, da ritenersi la più rilevante in assoluto, va annoverata quella che smobilita il sistema vincolistico dei territori boscati correlato alla difesa del suolo che aveva fino ad allora caratterizzato la legislazione forestale. Termina così, dopo quasi 80 anni, la lunga stagione del vincolo idrogeologico assorbito da un vincolo che possiamo chiamare di destinazione, perché è l'intera categoria dei boschi che viene protetta, anche se si renderà possibile il cambio di destinazione, che però potrà essere autorizzato solo quando sia compatibile «con la conservazione della biodiversità, con la stabilità dei terreni, con il regime delle acque, con la difesa dalla valanghe e dalla caduta dei massi, con la tutela del paesaggio, con l'azione frangivento e di igiene ambientale locale» (art. 6 comma II).

L'entità della superficie boscata andata distrutta con il cambio di destinazione dovrà essere compensata da rimboschimenti su terreni non boscati: il che evidenzia l'importanza che la vegetazione arborea rappresenta per l'interesse generale.

Si dilatano, quindi, oltre l'interesse idrogeologico, le finalità che dovranno comunque essere garantite con il cambio di coltura, e fra queste emerge, in particolare, l'interesse alla conservazione della biodiversità che, evidentemente, non potrà ricorrere soltanto in occasione del dissodamento del bosco, perché si tratta di un valore intrinseco al bene silvano e, in quanto tale, dovrà orientare l'esercizio della selvicoltura.

L'attenzione al dato di natura la troviamo anche in altre disposizioni del decreto in commento, estranee al cambio di destinazione, le quali mettono in rilievo un tipo di selvicoltura interessata non solo al dato produttivistico. È quanto risulta dalla previsione del III comma dell'art. 6 del decreto n. 227 del 2001, dove si dispone che le Regioni devono favorire, «in accordo con i principi della biodiversità, con particolare riferimento alla conservazione delle specie dipendenti dalle necro-masse legnose, il rilascio in bosco di alberi da destinare all'invecchiamento a tempo indefinito». A questo punto ci viene in mente quanto osservato dalla Cassazione penale che ha definito il bosco un organismo ecosistemico complesso costituito non solo dagli alberi, ma anche



dalle sue diverse componenti quale il cosiddetto sottobosco, la microfauna e la fauna<sup>21</sup>.

Un'altra disposizione da sottolineare nel decreto n. 227 del 2001, è il divieto del taglio a raso dei boschi se questi non si rinnovano spontaneamente: in tal caso non si può parlare di "taglio colturale" (art. 3, I comma). In sostanza la disposizione sta a significare che sarà sempre possibile il taglio a raso del bosco ceduo, il quale dopo la recisione si rinnova spontaneamente con l'emissione dei polloni, mentre lo stesso non può dirsi per il bosco d'alto fusto, per il quale, almeno in generale, occorre il reimpianto artificiale.

A questa regola fanno eccezione i piani di assestamento forestale purché vengano «redatti e approvati secondo i criteri dello sviluppo sostenibile» (art. 6 comma II).

Quando fu emanato il decreto n. 3267, all'inizio degli anni '20 del secolo scorso, non si avvertì come necessaria la definizione giuridica di bosco: possiamo dire, in breve, che non lo richiedeva la società dell'epoca che riteneva esaustiva la definizione naturalistica. Poi, col tempo, le condizioni socio-economiche sono cambiate e ci si rese conto dell'importanza di precisare con certezza quando la vegetazione arborea poteva definirsi bosco con tutte le conseguenze che sarebbero derivate sul piano giuridico. L'importanza di tale definizione giuridica emerse chiaramente quando «i territori coperti da foreste o da boschi» vennero classificati dalla legislazione della metà degli anni '80 del secolo scorso in «beni paesaggistici e ambientali» e la loro protezione garantita penalmente. Fu soprattutto da quel momento che le Regioni, in gran numero, inserirono nella propria legislazione forestale la definizione di bosco, mentre seguì a tacere il legislatore statale.

Con il decreto n. 227 del 2001 lo Stato, dopo aver chiarito che i termini bosco, foresta e selva sono equiparati, ci offre – all'art. 2 – la definizione di bosco nelle sue caratterizzazioni fondamentali, dando, cioè, alle Regioni la possibilità di integrarla con le proprie prescrizioni, quindi una definizione cornice. Vengono altresì definiti i territori assimilati al bosco e anche le superfici arboree che non sono da considerarsi bosco – fra queste, l'arboricoltura da

<sup>21</sup> Vedi Cassazione penale sez. III, 12 febbraio 1993, in «Riv. Giur. Edil.», I, 1993, p. 1218, dove si evince che il bosco, con tutte le sue componenti, viene considerato una «realità naturale vivente». Sulle funzioni ambientali del bosco vedi, in dottrina, P. MADDALENA, *Il bosco e l'ambiente*, in «Riv. Giur. Amb.», 2009, p. 635 e ss, ma anche A. GERMANÒ, *Il bosco e la sua funzione ambientale*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, Napoli, 2014, vol. I, p. 445. E inoltre, O. CIANCIO, *Il bosco bene di interesse pubblico*, in «L'Italia forestale e montana», 1988 p. 268; O. CIANCIO, *La questione forestale italiana: l'orizzonte possibile*, in «L'Italia forestale e montana», 1992 p. 321 e ss. S. NOCENTINI, *La rinaturalizzazione dei sistemi forestali: aspetti concettuali*, in «L'Italia forestale e montana», 2000, p. 211.

legno – mentre altre ipotesi saranno previste in una successiva legge che avrà l'effetto di ridurne la portata<sup>22</sup>.

Veniamo ora all'ultimo approdo al quale è pervenuta la legislazione forestale, ossia al testo unico n. 34 del 2018 attualmente in vigore che, sia detto subito, non va nella stessa direzione del decreto del 2001, ma mostra, rispetto a quello, un evidente cambio di rotta che, probabilmente, è la ragione della sua emanazione. Il nuovo decreto legislativo evidenzia, infatti, un accentuato intento produttivistico che va ben oltre l'attenzione naturalistica, anche se si rinvencono affermazioni ecologiste che rimangono però delle norme “manifesto” poiché non se ne hanno riscontri nell'articolato della legge.

L'interesse primario per il legislatore è di massimizzare la produzione legnosa attraverso un disegno programmatico, che prende il nome di “strategia forestale”, senza tenere conto della diversità delle zone silvane, che è un dato caratterizzante il nostro Paese: tutti i boschi sono, infatti, in modo indifferenziato, oggetto della produzione legnosa, con la sola attenzione ai piani paesaggistici di cui al Codice del Paesaggio. Tale il significato di “gestione attiva” per cui la produzione di legname sarà addirittura sublimata, come ora vedremo, a livello di interesse pubblico. Questo intento verrà, però, di lì a poco, smentito clamorosamente dal legislatore che, nel dare attuazione alla direttiva comunitaria sul «miglioramento della qualità dell'aria e il contrasto al cambiamento climatico» (l. 12 dicembre 2019 n. 141, di conversione del l. 14 ottobre 2019 n. 111) si preoccuperà della tutela dei boschi vetusti e, ugualmente, sarà smentito dal legislatore costituzionalista che inserirà fra i principi generali della nostra Costituzione la protezione dell'ambiente e della biodiversità.

Gestione del bosco e produzione legnosa sono dunque, nella legislazione in vigore, un binomio inscindibile che prevale su ogni altra considerazione di interesse naturalistico: significativa al riguardo è la creazione della categoria dei boschi “abbandonati” – oltreché dei boschi “silenti” – mediante la quale non si consente al proprietario silvano che non abbia interesse al taglio del bosco, di seguire la vegetazione arborea nella sua naturale evoluzione, che poi costituisce il miglior presidio ecologico, sicché risponde all'interesse collettivo. È, invece, esaltato a livello di interesse generale il dato produttivistico

<sup>22</sup> Si tratta dell'art. 26 della l. 4 aprile 1912 n. 35 di conversione del d. l. 9 febbraio 2012 n. 5 dove vengono equiparate all'arboricoltura da legno – che non è considerato bosco sicché non occorre l'autorizzazione dell'autorità forestale – le formazioni forestali promosse dall'Unione Europea e realizzate su terreni agricoli una volta scaduti i vincoli per la loro permanenza, ossia concluso il ciclo produttivo. Lo stesso deve dirsi riguardo ai «processi di forestazione naturale o artificiale» che abbiano interessato «i terrazzamenti, i paesaggi agrari e pastorali oggetto di recupero a fini produttivi» che potranno essere tratte come sterpaglia per ritrovare il paesaggio agrario pregresso in nome di un malinteso interesse estetico.

dell'estrazione di legname, ancorché si tratti di un fatto privatistico, seppur di indubitabile rilevanza economica. Qualora, infatti, il proprietario boschivo si astenga dal recidere il bosco al termine di una volta e mezzo il compimento del ciclo biologico del bosco ceduo e, allo stesso modo, si astiene dalle cure colturali nel bosco d'alto fusto per 20 anni, sarà penalizzato con la sottrazione della gestione del bosco, che verrà attribuita ad altri soggetti che provvederanno al taglio, o alle cure colturali, in sua vece.

L'art. 7 comma 5 lett. b) del decreto n. 34 del 2018 afferma un principio di grande rilevanza ecologica ai fini dell'esercizio della selvicoltura e cioè, il divieto del «taglio a raso nei boschi d'alto fusto e nei boschi cedui non matricinati». Le Regioni però, che sono destinatarie della disposizione, «possono», prosegue il suo dettato il medesimo comma 5, autorizzare gli interventi in contrasto della prescrizione di legge. C'è allora da chiedersi quale effettivo valore può avere il divieto se le Regioni, che sono le dirette interessate a far valere la norma, perché titolari della funzione amministrativa e legislativa in materia, possono non tenerne conto vanificando la volontà statale?

È altrettanto vero, d'altra parte, che l'autorizzazione potrà essere rilasciata in quanto la legge regionale lo consenta, se non si vuole violare il principio di legalità. Questo spiega perché a distanza ormai di cinque anni dall'emanazione del testo unico le Regioni prevedono ancora il taglio a raso nelle proprie leggi regionali.

## RIASSUNTO

L'Autore osserva come il decreto forestale n. 3267 del 1923 venisse salutato al suo apparire da unanimi consensi, perché gli venne riconosciuto il merito di essere riuscito a conciliare, mediante il vincolo idrogeologico, l'interesse pubblico alla difesa del suolo, con l'interesse privato dell'approvvigionamento legnoso. L'Autore si intrattiene sul divieto di trasformazione del bosco in altra coltura, ma anche sulla disciplina dell'uso del bosco, che non si rinviene nella legge, ma in delle norme di natura regolamentare, costituenti le «Prescrizioni di massima e di polizia forestale», alla quale il decreto fa rinvio. Più tardi, quando sorse la questione climatica e si manifestò anche un diffuso interesse per la tutela ecologica, si avvertì il limite di questa legge, che aveva considerata la protezione del bosco non come fine, ma come mezzo per la tutela del territorio. L'intervento legislativo che sostituì il vincolo idrogeologico con un vincolo di destinazione relativo all'intera categoria dei territori boscati, si ebbe con il decreto n. 227 del 2001 con il quale si provvide anche a integrare il testo del 1923 con evidenti segnali nel senso della tutela della biodiversità. Abolito tale decreto dall'attuale Testo Unico (decreto legislativo n. 34 del 2018), vi è nella vigente legislazione un marcato interesse per la produzione legnosa non rinvenibile nel decreto del 2001.

## ABSTRACT

*The long road of forest legislation from the hydrogeological constraint to the constraint of destination.* The Author observes how the forestry decree no. 3267 of 1923 was greeted with unanimous approval because it was recognized the merit of having succeeded in reconciling, through the hydrogeological constraint, the public interest in soil conservation with the private interest in wood supply. The Author discusses the prohibition of transforming the forest into agricultural crops, but also the regulation of the use of the forest, which is not found in the law, but in the regulations constituting the “Prescrizioni di massima e di polizia forestale”, to which the decree refers. Later, when the climate issue arose and widespread interest in ecological protection also emerged, the limitation of this law was perceived, which had considered the protection of the forest not as an end, but as a means for the protection of the territory. The legislative intervention that replaced the hydrogeological constraint with a destination constraint relating to the entire category of wooded territories took place with the decree no. 227 of 2001 with which the 1923 text was also integrated with clear signals in the sense of the protection of biodiversity. This decree having been abolished by the current forestry decree no. 34 of 2018, which provide a marked interest in wood production which was not found in the 2001 decree.

PIERMARIA CORONA<sup>1</sup>, LORENZO CAMORIANO<sup>2</sup>, FRANCESCO CONTU<sup>3</sup>,  
EMANUELA LOMBARDO<sup>4</sup>, RAOUL ROMANO<sup>5</sup>, ALESSANDRO WOLYNSKI<sup>6</sup>,  
GIANPIERO ANDREATTA<sup>7</sup>

## Evoluzione storica delle amministrazioni forestali in Italia

<sup>1</sup> CREA Foreste e Legno

<sup>2</sup> Regione Piemonte, Settore Foreste

<sup>3</sup> Regione Abruzzo, Servizio Foreste e Parchi

<sup>4</sup> CREA Foreste e Legno

<sup>5</sup> CREA Politiche e Bioeconomia

<sup>6</sup> Provincia Autonoma di Trento, Servizio Foreste

<sup>7</sup> Arma dei Carabinieri, Scuola Forestale Carabinieri

### PREMESSA

La percezione dei boschi è molto cambiata nel corso degli ultimi due secoli nel nostro Paese, determinando un quadro normativo e istituzionale dinamico, e a tratti complesso. Questi cambiamenti avvengono come risultato di interazioni composite, di grande interesse per l'analisi in una prospettiva storica. Alla luce di ciò, il presente saggio offre una sintesi, in forma di discussione commentata, del percorso di evoluzione delle amministrazioni forestali in Italia a partire dalla promulgazione nel 1822 delle Regie Patenti del Regno di Piemonte e Sardegna fino ai giorni nostri, articolando la disamina in cinque fasi: dal periodo preunitario alla legge Serpieri; da questa legge alla fine della seconda guerra mondiale; i primi decenni dell'Italia repubblicana; dal decentramento amministrativo agli anni 2000; il nuovo recente assetto dell'amministrazione forestale nazionale.

### I. ORIGINE DELLE AMMINISTRAZIONI FORESTALI ITALIANE

#### 1.1. *Periodo preunitario*

La nascita delle amministrazioni forestali in Italia ha radici storiche lontane, risalenti al periodo preunitario. Ogni Stato del territorio italiano aveva un proprio ordinamento, e anche in materia forestale l'interessamento dei sovrani e governanti al mantenimento delle proprie basi di approvvigiona-

mento di materie prime e dell'assetto del territorio per il benessere dei sudditi aveva portato all'adozione di provvedimenti forestali a contenuto vincolistico (Mura, 1973). Gli scopi principali perseguiti da tali legislazioni erano principalmente di tipo economico, ossia la possibilità di avere delle "miniere" da cui estrarre legno, regolamentando in maniera puntuale le utilizzazioni forestali nelle proprietà pubbliche e private (Greco, 2017), ma anche di difesa idrogeologica, in relazione alle caratteristiche fisiche del terreno dove sorgeva il bosco (Gravina Tonna, 2021).

Nell'Italia preunitaria l'uso del suolo a fini agrosilvopastorali rappresentava la principale attività produttiva e, in molti casi, l'unica fonte di sussistenza economica per una popolazione che contava, nel 1860, venticinque milioni di abitanti, con una percentuale di addetti agricoli del 70% (attualmente, 4%) e con un contributo del settore agricolo al prodotto interno lordo nazionale pari al 40% (attualmente, 2%). In questo contesto le aree collinari e montane, più sensibili ai fenomeni di dissesto, erano fortemente sfruttate dalle tante agricolture praticate nella nostra penisola. In particolare, la componente forestale rappresentava, in termini di legname da opera e fonte energetica, una risorsa indispensabile all'economia dei singoli Stati e una fonte imprescindibile di approvvigionamento anche alimentare per la sopravvivenza delle popolazioni.

Per convenzione la nascita dell'amministrazione forestale del futuro Stato italiano viene fatta risalire al 15 ottobre 1822, considerando che non era ancora esistente il Regno d'Italia che vedrà la luce per l'espansione del Regno di Piemonte e Sardegna dopo qualche decennio. In tale data il re Carlo Felice di Savoia promulgò le Regie Patenti recanti il Regolamento per l'amministrazione «de' boschi e selve», con le quali si procede a «unire in un solo regolamento le diverse disposizioni già emanate per la conservazione de' boschi e selve, aggiungendovene eziandio alcune altre, che Ci parvero adatte a tale scopo». Viene così istituita l'amministrazione «per la custodia e vigilanza de' boschi», che poi si trasformerà in Corpo Reale delle Foreste nel Regno d'Italia.

Le Regie Patenti nascono «per la conservazione de' boschi e selve, oggetto sì importante al bene pubblico, e privato» e prevedono vincoli molto restrittivi all'uso del suolo forestale e dei boschi, per contrastare le problematiche emerse «sia dalla mancanza de' combustibili, sia dagli scoscendimenti delle montagne, e dalle corrosioni de' fiumi e torrenti, che, non trovando più alcun argine al loro impeto, rovinarono le proprietà, o danneggiarono l'agricoltura».

Dopo pochi anni, al fine di eliminare parte dei divieti imposti dalla norma del 1822, il re Carlo Alberto, in data 1 dicembre 1833, attraverso la promulgazione di nuove Regie Patenti modificò il quadro normativo e ridisegnò la struttura dell'amministrazione forestale, mantenendo comunque l'impostazione su base territoriale e prevedendo la presenza di ispettori e guardie con il ruolo

di vigilare sui boschi, garantirne la conservazione e migliorare, in generale, il patrimonio forestale (Giordano e Sanchioli, 2002; Rivaben e Tancon, 2014).

### 1.2. *Unificazione della legislazione forestale*

A partire dalla proclamazione del Regno d'Italia, nel 1861, in un contesto storico caratterizzato da una profonda diversità economica e sociale tra Nord e Sud e una diffusa sovrautilizzazione delle risorse naturali, e in particolare di quelle forestali, diventava prioritario riformare l'assetto istituzionale e legislativo, uniformando le disposizioni normative preunitarie.

La riforma agraria e dei regimi fondiari rappresentò la priorità da affrontare con l'unità d'Italia, ma ad essa si collegò anche la gestione del territorio e delle risorse forestali così come il tema del rischio idrogeologico e l'insorgere di intensi fenomeni torrentizi. In particolare, le diffuse problematiche legate alla degradazione dei territori montani e dei boschi, causata dagli eccessivi tagli (spesso anche abusivi), all'eccesso di pascolamento e alla ricerca di nuove aree agricole e da urbanizzare, motivarono un processo di unificazione della legislazione forestale allora vigente negli Stati preunitari.

Per la tutela boschiva, legata a esigenze economiche e di difesa idrogeologica, gli Stati preunitari erano dotati di disposizioni legislative di carattere vincolistico, con propri servizi di sorveglianza e custodia. Il principio ispiratore era di salvaguardare la stabilità del suolo e il buon regime delle acque e di difendere gli abitati da frane, alluvioni e valanghe, imponendo restrizioni nelle coltivazioni e nell'uso in genere dei terreni maggiormente esposti a eventi dannosi. Vi era una netta distinzione tra i boschi appartenenti ai demani e i boschi appartenenti a privati, per i quali erano previsti divieti e limitazioni solamente per urgenti casi di pubblica utilità. I limiti d'uso riguardavano, con modalità più o meno restrittive, i disboscamenti, i dissodamenti e la messa a coltura dei terreni saldi, le estirpazioni e il «dicioccamento» di macchie e arbusti.

Istituito come organo dell'amministrazione centrale del Regno per il coordinamento e la riorganizzazione nel nuovo stato unitario, il Ministero di agricoltura, industria e commercio (Regio Decreto 5 luglio 1860, n. 4192) prevedeva tra gli ambiti di competenza le tematiche legate all'assetto del territorio e alla gestione e tutela di boschi e foreste. Queste ultime facevano capo al Servizio forestale, incastonato nella prima (Agricoltura) delle tre divisioni in cui il Ministero era organizzato, e che diventerà nel 1863 la Divisione centrale a cui passano le competenze anche del Servizio forestale, insieme alle operazioni di riparto dei demani comunali, ex feudali ed ecclesiastici delle province meridionali.

Il primo intervento normativo di interesse per il settore forestale del Regno d'Italia può essere considerato il Regio Decreto del 21 gennaio 1864 con cui «sono rinnovati e ridotti ad una forma identica per tutto il Regno i martelli Governativi Forestali». Per il significato e l'importanza che da sempre ha rivestito il martello forestale, si ritiene interessante proporre il contenuto dell'articolo 1 (articolo unico) della norma: «I martelli Governativi forestali a guisa di accetta in uso nelle diverse Amministrazioni forestali dello Stato e destinati secondo i casi al marchio delle piante da atterrarsi o conservarsi sono rinnovati e ridotti ad una forma sola e identica per tutto il Regno. I caratteri e le impronte dei medesimi non che le loro dimensioni e qualità sono determinati e stabiliti nel qui annesso modello vidimato d'ordine Nostro dal predetto Ministro d'Agricoltura, Industria e Commercio».

A seguire nel 1874, il Regio Decreto n. 1931 approvò il ruolo organico dell'amministrazione forestale dello Stato, stabilendo i compiti del Servizio Foreste e per il Corpo Reale delle Foreste nel Regno d'Italia i gradi del personale forestale suddiviso in Ispettori, Sotto-Ispettori, Brigadieri e Guardie (Sistema Guida generale degli archivi di Stato, 2022).

È comunque con la Legge 20 giugno 1877, n. 3917 (detta legge Majorana-Calatabiano) che si arrivò a un primo ordinamento organico della materia forestale. L'atto riprende lo spirito normativo del Codice forestale francese, pubblicato a Parigi il 31 luglio 1827, dove viene evidenziata una stretta correlazione tra stato di salute del patrimonio forestale e assetto idrogeologico del territorio. Dopo un lungo processo legislativo, iniziato nel 1862 con una prima proposta di legge sull'«amministrazione dei boschi e delle selve» dell'allora Ministero d'Agricoltura, Industria e Commercio, viene presentato un testo normativo che raccoglie e sistematizza le svariate disposizioni preunitarie esistenti. La proposta veniva accompagnata da una importante relazione tecnica, che oltre a dare un quadro storico e completo della legislazione vigente nelle principali potenze europee e negli Stati preunitari, riporta con dovizia di dettagli gli eventi e i rischi di dissesto che l'eccessiva utilizzazione dei boschi e dei territori montani aveva generato sul territorio italiano. Nel quadro generale dei problemi di dissesto, la sistemazione idraulico-forestale della montagna, la tutela del patrimonio forestale e il rimboschimento assumono importanza preponderante. In particolare, il rimboschimento della montagna viene considerato «come parte integrante di tutto quel complesso di provvedimenti e di lavori che si devono attuare per sostenere le pendici montane, regolare le acque e ridonare il perduto equilibrio al regime dei nostri fiumi, tramutando in benefiche sorgenti di ricchezza e di forza quelle acque che ora sono causa di rovina e di miseria» (Relazione tecnica, Legge 20 giugno 1877, n. 3917).



Questa legge costituirà lo strumento cardine della disciplina giuridica in materia boschiva per oltre un trentennio. Tale normativa, pur essendo definita una legge forestale, in realtà fu più organizzata secondo criteri idrogeologici e il suo strumento principe fu quello dell'istituzione, per la prima volta, del vincolo forestale, con cui sono prescritte limitazioni specifiche per la salvaguardia dei boschi montani al fine di garantire l'assetto del territorio e contrastare i fenomeni del dissesto idrogeologico. La legge enumerava le terre sottoposte al suddetto vincolo forestale, site al di sopra del limite altitudinale di crescita del castagno, individuando indirizzi unitari per regolare i tagli e le opere consentite al fine di contrastare il dissesto idrogeologico (Brotto, 2008): «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».

Viene ridefinita la suddivisione dei boschi in vincolati e liberi, mediante la separazione del territorio nazionale in due zone. Nelle aree al di sopra del «limite superiore della zona del castagno» (comprese tra 400 e 700 metri secondo la Relazione Majorana, 22 gennaio 1877) viene individuata l'origine dell'innesco degli eventi di dissesto e, in linea di massima, sono sottoposte tutte al vincolo forestale. La scelta, come limite, della zona del castagno non era casuale, ma indicava il limite massimo oltre il quale la coltura agraria non era più redditizia, quando non possibile. Al di sotto, la superficie a bosco poteva essere sottoposta a vincolo «ove per la natura e per la situazione del terreno non si possa introdurre la coltura agraria, senza danno pubblico». L'atto riconosce, quindi, come legittime quelle limitazioni al diritto della proprietà privata che dipendono da particolari condizioni naturali e che valgono a giustificare la limitazione stessa. Per le superfici sottoposte a vincolo viene imposto un divieto al disboscamento e al dissodamento e previsto il rispetto, nelle pratiche selvicolturali, delle prescrizioni di massima stabilite dai Comitati forestali locali (art. 4), e redatte «al fine di assicurare la consistenza del suolo e la produzione dei boschi e nei casi di pubblica igiene, la conservazione di essi».

Questa legge esplicitava il ruolo degli ispettori forestali per il controllo sul territorio, affiancati dai Comitati Forestali Provinciali dei quali era membro anche un ispettore, con il compito di reggere gli Ispettorati forestali ripartimentali e un sotto-ispettore forestale che reggeva gli Ispettorati forestali distrettuali. La valutazione dei reati forestali venne invece affidata agli agenti del Corpo Reale delle Foreste del Regno d'Italia, che rivestivano anche la qualifica di agenti di polizia giudiziaria. L'amministrazione forestale statale comin-

ciò così a svilupparsi ed evolvere, puntando anche sulla preparazione tecnico-scientifica dei funzionari, dapprima con l'invio di alcuni ispettori presso le Accademie forestali francesi e tedesche, successivamente con l'istituzione, in data 15 agosto 1869, del Regio Istituto Forestale con sede in Vallombrosa (Reggello, FI), la prima scuola nazionale di selvicoltura (Gabbrielli, 2004).

Per le limitate risorse disponibili, nella fase di prima applicazione della legge il Ministero invita gli ispettori forestali (Circolare del 21 agosto 1878, n. 229) ad avviare azioni di rimboschimento, ma su limitate estensioni: «ciascun rimboschimento si limiterà quindi da principio a pochi ettari di scoscese pendici, per le quali l'acqua scorre oggi precipitosa a ingrossare fiumi e torrenti, trascinando al piano terre o altre materie», con scopo dimostrativo: «regolando la coltura forestale in simili terreni si arrecherà un vantaggio immediato, comunque forse limitato, al corso delle acque e si insegna, colla scuola efficace dell'esempio che in tale condizione il bosco è anche più utile delle colture» e con il fine evidente di conseguire consensi e mezzi per poter proseguire più intensamente nell'attività di rimboschimento: «I risultati conseguiti ci daranno lena a estendere il campo d'azione, e io confido che non mancheranno i mezzi a un'opera che, se non m'inganno, è desiderio generale che venga iniziata e proseguita con perseverante attività».

In questa fase, per un breve periodo (dal 1877 al 1878) le competenze del Ministero di agricoltura, industria e commercio furono trasferite ad altri ministeri, e in particolare al Ministero dei lavori pubblici passarono i servizi delle miniere, foreste, idrografico e meteorologico. Con il Regio Decreto 8 settembre 1878, n. 4498 le competenze ritornano al Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, che riunì nuovamente i seguenti titoli principali in una unica Divisione: agricoltura, boschi e foreste, commercio e industria, miniere, caccia, pesca, statistica, economato generale.

Un riordinamento del Ministero fu attuato con il Regio Decreto 25 marzo 1883, n. 1262 e conseguente approvazione del suo ruolo organico (Decreto Ministeriale 31 maggio 1883), relativamente alla ripartizione dei Servizi dell'amministrazione centrale, riorganizzando la Direzione generale dell'agricoltura su tre divisioni: agricoltura e bestiame, regime forestale, idraulica agraria e miniere.

Nonostante un generale miglioramento qualitativo, in generale l'amministrazione forestale di fine secolo presentava ancora proporzioni contenute con organici ridotti e frequentemente rimaneggiati. Con il Regio Decreto 18 febbraio 1909, n. 94 e il Regio Decreto 22 maggio 1910, n. 284, l'amministrazione forestale cominciò ad acquisire una più definita fisionomia, in termini di competenze e ruoli. Fu riorganizzata la Direzione generale dell'agricoltura e istituita la Direzione generale delle acque, foreste, bonificamenti e demani,

in cui confluì il Servizio delle foreste. La nuova Direzione generale era articolata in due divisioni (delle foreste e miniere e della legislazione agraria) e nell'Ispettorato del bonificamento agrario e della colonizzazione. All'interno della Direzione generale operavano anche l'Ufficio centrale di meteorologia e geodinamica e l'Ufficio delle acque, competente per concessioni e utilizzazioni delle acque, opere d'irrigazione, carta idrografica d'Italia.

Fu con la Legge 2 giugno 1910, n. 277 (legge Luzzatti), riguardante i «provvedimenti per il demanio forestale di Stato e per la tutela e l'incoraggiamento della silvicoltura», che l'organizzazione ministeriale si consolidò. La Direzione generale delle acque, foreste, bonificamenti e demani venne rinominata in Direzione generale delle foreste, resa operativa con il Regio Decreto 11 gennaio 1912, n. 7. La legge Luzzati rappresentò una vera riforma per l'amministrazione forestale in quanto mirava al potenziamento del demanio forestale dello Stato (procedendo ad acquistare boschi e terreni per ampliare il demanio forestale) e alla tutela e all'incoraggiamento della selvicoltura contro una politica di vincoli dettata dalla normativa precedente (Greco, 2017). Specificatamente, l'amministrazione forestale si articolava ora in una Direzione generale delle foreste, con funzione direttiva, coadiuvata dal Consiglio Superiore delle acque e delle foreste e dal Corpo Reale Forestale che svolgeva la parte esecutiva con i propri compartimenti territoriali (Sistema Guida generale degli archivi di Stato, 2022). Al fine di incrementare la selvicoltura venne inoltre creata l'Azienda Speciale del Demanio Forestale di Stato, che mirava all'ampliamento e inalienabilità della proprietà boschiva. La Direzione generale delle foreste risultò successivamente articolata, in base al Decreto Ministeriale 14 ottobre 1912, in quattro Divisioni: affari generali e personale forestale; foreste demaniali; applicazioni delle leggi forestali e rimboschimenti; demani comunali e usi civici.

Per far fronte alle esigenze del primo conflitto mondiale il Ministero di agricoltura, industria e commercio cessò di esistere con il Regio Decreto 22 giugno 1916, n. 755, e fu costituito e organizzato essenzialmente a questo scopo, un apposito Ministero per l'agricoltura. La riforma divise le funzioni fra il Ministero per l'agricoltura e il Ministero per l'industria, il commercio e il lavoro: al primo furono attribuiti i servizi relativi all'agricoltura, all'insegnamento agrario, alle industrie agrarie, alla patologia vegetale, alla zootecnia, alle foreste, ai demani comunali e usi civici, alla statistica agraria, alle miniere, ai servizi idraulici e meteorologici; al secondo i servizi relativi al commercio, all'industria, all'istruzione industriale, commerciale e professionale, ai pesi e misure e al saggio dei metalli preziosi, alla proprietà intellettuale, all'economato generale, agli ispettorati dell'industria e del lavoro, al credito, alla previdenza e alle assicurazioni sociali, alla statistica e al lavoro.

Durante il primo conflitto mondiale, gran parte del personale del Corpo Reale Forestale venne chiamato a combattere nelle file del Regio Esercito e al Corpo vennero affidati compiti di polizia militare e di approvvigionamento di legname per usi bellici. Nel dopoguerra la Direzione generale delle foreste e il Corpo Reale Forestale si trovarono impegnati nel risanamento e nella ricostituzione dei boschi danneggiati, e nel 1923 il Ministero per l'agricoltura fu assorbito nell'ambito di una più ampia struttura organizzativa con vaste attribuzioni riguardanti l'industria, il commercio e il lavoro: il nuovo Ministero dell'economia nazionale.

## 2. DALLA LEGGE SERPIERI ALLA FINE DELLA SECONDA GUERRA MONDIALE

### 2.1. *Legge Serpieri e amministrazione forestale*

Con la fine della prima guerra mondiale, varie furono le problematiche da affrontare anche in ambito forestale. Il patrimonio forestale nazionale aveva subito ingenti danni nelle operazioni belliche, in particolare nelle aree alpine. Nell'area appenninica i disboscamenti per ottenere materiali utili allo sforzo bellico avevano denudato intere regioni. A ciò si aggiunse la crisi socioeconomica che seguì il conflitto, con le conseguenti necessità da parte di una popolazione rurale stremata, soprattutto nelle aree collinari e montane. Il lavoro di unificazione legislativa in materia di boschi e di difesa dei terreni montani non era stato completato e le sistemazioni idraulico-forestali e di rimboschimento dei bacini montani successivi all'unità d'Italia non avevano dato appieno i risultati sperati, ostacolati anche dallo scoppio della guerra mondiale.

In questo contesto, il 30 dicembre 1923 fu emanato l'atto normativo che per il settore forestale italiano è stato il più importante, più conosciuto e più longevo: il Regio Decreto-Legge n. 3267 (RDL), noto come "legge Serpieri" dal nome del sottosegretario di Stato del Ministero dell'economia nazionale Arrigo Serpieri, promotore dell'impianto strutturale della norma. Riprendendo i principi del Regio Decreto 21 marzo 1912, n. 442 in materia di sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani, con il RDL viene proposto un testo organico di riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani al fine di poter, come indicato nel mandato del Governo, «coordinare e unificare con gli opportuni adattamenti e le necessarie modificazioni tutte le varie e complesse disposizioni in materia di boschi e di terreni di montagna». Con questa legge vengono poste le basi tecniche e operative per tutta la successiva normativa forestale italiana fino ai nostri giorni.

Viene introdotta una organica definizione delle procedure di attuazione del RDL, attraverso le disposizioni del suo regolamento di applicazione (Regio Decreto 16 maggio 1926, n. 1126), disciplinando la cosiddetta imposizione diretta del vincolo idrogeologico, che si distingue da quella indiretta che consegue alla inclusione dei terreni in un piano di bonifica integrale o montana, in forza della normativa in materia di bonifica integrale e di bonifica montana (Ferrucci, 2012). Con questo Regio Decreto viene anche definito lo schema delle Prescrizioni di Massima e Polizia Forestale (PMPF), previste dal RDL per la regolamentazione della gestione dei beni silvopastorali, e viene stabilito che il loro contenuto tecnico sia specificato dai Comitati Forestali istituiti su base provinciale. Di fatto, la gestione amministrativa delle PMPF e il controllo del loro rispetto diventano uno dei principali elementi di riferimento dell'attività delle istituzioni competenti in materia forestale, e questa impostazione rimane valida ancora oggi, sebbene, sotto il profilo formale, le PMPF siano oggi, nella massima parte dei casi, sostituite dai Regolamenti forestali regionali (v. § 4.1).

Il RDL intendeva affrontare una necessità strettamente economica. Come lo stesso Serpieri evidenziò più volte, il patrimonio forestale rimaneva una delle principali risorse economiche del Paese e una indispensabile fonte di materia prima, in particolare le foreste demaniali, per la crescita e sviluppo industriale. Per raggiungere l'obiettivo di stabilità e il buon regime delle acque venne quindi imposto un vincolo «per scopi idrogeologici», con il divieto di trasformare i boschi in altra coltura, in base a quanto previsto dalle PMPF, con riferimento all'art. 1 del RDL ove si afferma che «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 artt. 7, 8 e 9, possono, con danno pubblico, subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque». L'oggetto del vincolo non si identifica soltanto con i terreni boscati o montani, ma si estende a terreni «di qualsiasi natura e destinazione», purché ovviamente si trovino in condizioni di potenziale rischio idrogeologico, se gestiti in modo difforme dalle PMPF.

Per favorire l'economia delle popolazioni montane e la selvicoltura, si puntò ad azioni di conservazione e miglioramento delle foreste esistenti, promuovendo piani economici per i boschi e incoraggiando l'incremento della selvicoltura (Greco, 2017): un'azione volta a valorizzare in modo razionale la gestione economica del bosco, al fine di incrementare e garantire nel tempo la disponibilità nell'approvvigionamento di materie prime. La vigilanza sulle norme contenute nella legge era affidata al Ministero dell'economia nazionale che la esercitava per mezzo della Direzione generale delle foreste e dei demani, da cui dipendeva il Corpo Reale delle Foreste. Facevano capo alla Direzione generale delle foreste

e dei demani i seguenti servizi e attribuzioni: personale forestale tecnico e di custodia; istruzione forestale; circoscrizioni forestali; rimboschimenti; incoraggiamenti alla silvicoltura; tutela economica dei boschi; tutela e miglioramento dei pascoli montani; polizia e contenzioso forestale; statistica forestale; gestione tecnica e amministrativa delle foreste demaniali; ampliamento del demanio forestale di Stato. Il territorio del Regno era diviso in Ripartimenti, comprendenti due o più Distretti, permanendo così gli Ispettorati forestali ripartimentali e gli Ispettorati forestali distrettuali. Le foreste demaniali, costituite in uffici speciali, erano considerate Distretti forestali, posti alla diretta dipendenza della Direzione generale delle foreste e dei demani. Per la sorveglianza e la custodia del patrimonio forestale il personale era costituito in Sezioni e Distaccamenti di sezioni, e formato da Capi sorveglianti, Sorveglianti e Allievi sorveglianti (Sistema Guida generale degli archivi di Stato, 2022).

Inoltre, all'articolo 108, il RDL faceva riferimento all'Azienda speciale per il demanio forestale, a cui era affidato il compito di formare riserve di materiale legnoso per i bisogni del Paese, mediante l'ampliamento della proprietà boschiva dello Stato (Andreatta, 2018). Infatti, la superficie del demanio forestale risultava esigua, mentre vi era una elevata presenza di proprietà boschive private molto frammentate. Per porre rimedio a questa condizione il decreto proponeva la creazione di Consorzi forestali al fine di raggiungere con l'accorpamento di superfici una gestione economicamente conveniente. Il demanio forestale dello Stato era dunque formato dalle foreste demaniali dichiarate inalienabili; dalle foreste demaniali già amministrate dal Ministero delle finanze; dai terreni patrimonio dello Stato ritenuti economicamente suscettibili della sola coltura forestale; dai terreni boscati o suscettibili di coltura forestale che in qualsiasi modo perverranno allo Stato; dai terreni nudi acquistati o espropriati dall'azienda; dai terreni rimboscanti, da rimboscarsi a cura del Ministero dei lavori pubblici (Mattioli, 2008).

## *2.2. Milizia Nazionale Forestale*

Pochi anni dopo, nel periodo fascista, al fine di assicurare la massima disponibilità delle forze di polizia, furono create milizie speciali (stradale, ferroviaria, confinaria e altre, tutte specializzazioni della Milizia per la Sicurezza Nazionale). In sostituzione del Corpo Reale delle Foreste, con il Decreto-Legge 16 maggio 1926, n. 1056 venne istituita la Milizia Nazionale Forestale (MNF), inquadrata nelle forze armate dello Stato.

La rapida crescita, nel periodo tra le due guerre, dei compiti attribuiti dalla legislazione all'amministrazione (es. le leggi sulla bonifica integrale, leggi per

le foreste, per gli usi civici, e le terre collettive, per la tutela della produzione) resero necessaria l'istituzione di un nuovo Ministero dell'agricoltura e foreste (Regio Decreto 12 settembre 1929, n. 1661), nel cui ambito furono organizzati gli Ispettorati regionali dell'agricoltura con compiti di coordinamento degli istituti periferici e con ulteriori attribuzioni di gestione e controllo delle incentivazioni finanziarie. I servizi già di competenza del Ministero dell'economia nazionale, compresa la Direzione generale delle foreste e dei demani, furono ripartiti fra il Ministero delle corporazioni e quello dell'agricoltura, in base a quanto disposto dai Regi Decreti 27 settembre 1929, n. 1663 e n. 1726, nonché le attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici in materia di bonifica e foreste. L'ordinamento del nuovo Ministero dell'agricoltura, previsto dal Regio Decreto 14 novembre 1929, n. 2183, istituì tra le sue direzioni il Comando della MNF. Per ciò che riguarda gli aspetti amministrativi, gli organici della MNF raggiunsero un assetto definitivo con la Legge 5 gennaio 1933, n. 30 (Giordano, 2005). Nel 1937, per far fronte alle necessità agricole ed economiche conseguenti l'embargo internazionale fu creato un sottosegretariato unico per la bonifica integrale e per l'agricoltura e le foreste e fu poi attuata una riorganizzazione dei servizi centrali del Ministero con il Regio Decreto 16 giugno 1940, n. 966.

La MNF aveva lo scopo di esercitare la vigilanza e la custodia del patrimonio forestale e di curare l'applicazione delle leggi e dei regolamenti vigenti in materia forestale, nonché di esercitare la sorveglianza sui servizi della pesca, della caccia, dei regi tratturi e trazzere (Greco, 2017; Sistema Guida generale degli archivi di Stato, 2022). Gli Ufficiali e Sottufficiali, Militi scelti e Militi della MNF erano rispettivamente ufficiali e agenti di polizia giudiziaria: infatti, ad essi era devoluto l'accertamento delle contravvenzioni a leggi e regolamenti sulla pesca, sulla caccia e sul servizio di tratturi e trazzere; erano altresì agenti di pubblica sicurezza e come tali soggetti alle norme regolatrici dei servizi di pubblica sicurezza. La MNF fu impiegata nell'opera di incremento del patrimonio boschivo, soprattutto con finalità a carattere produttivo e di incremento delle opere idraulico-forestali in numerose aree del Paese (Brotto, 2008).

L'ordinamento della MNF prevedeva la seguente suddivisione territoriale e uffici: Comando Gruppo Legioni (Comando generale); n. 4 Comandi di zona; n. 7 Legioni territoriali; n. 22 Coorti territoriali; n. 61 Comandi di Centuria; Accademia per gli Ufficiali con sede in Firenze; Scuola allievi sottufficiali in Amelia (TR) fino al 1928 e successivamente a Vallombrosa (FI); Scuola allievi militi in Cittaducale. Il Comando Gruppo Legioni aveva sede a Roma presso il Ministero dell'economia nazionale ed era retto da un Luogotenente generale e articolato in 5 divisioni e 2 uffici speciali. I Comandi di



zona erano retti da Consoli generali, con funzioni ispettive su tutto il territorio di loro giurisdizione. I Comandi delle Legioni territoriali erano tenuti da altrettanti Consoli. Ogni Legione poteva comprendere da due a quattro Coorti territoriali, non aveva attribuzioni tecniche e poteva corrispondere con il Comando di zona e con i Comandi dipendenti. Le Coorti territoriali erano rette da un Primo Seniore o da un Seniore. Ogni Coorte poteva essere composta da due a quattro Centurie e svolgeva sia le funzioni disciplinari e amministrative, che quelle tecniche rappresentando il vero nucleo operativo della MNF. I Comandi di Centuria erano controllati ciascuno da un Centurione che aveva il controllo diretto delle operazioni. Ogni Centuria a sua volta poteva comprendere da due a quattro Manipoli. Infine, vi erano le Squadre e i Distaccamenti rappresentanti le unità operative di base (Greco, 2017). Il Regolamento 3 ottobre 1929, n. 55 modificò tale suddivisione, stabilendo che il Regno d'Italia fosse costituito da otto Comandi di Legione e una Coorte autonoma per la Sardegna, corrispondenti al numero dei precedenti compartimenti forestali, 36 Coorti e 40 Centurie corrispondenti a pari Ripartimenti forestali e 48 uffici distaccati, da cui dipendevano a loro volta 2026 comandi minori (Distaccamenti e Stazioni).

### *2.3. Azienda Foreste Demaniali*

Oltre all'istituzione della MFN, un importante cambiamento nell'ambito dell'ordinamento dell'amministrazione forestale statale venne attuato con il Regio Decreto 17 febbraio 1927, n. 324, che sopprime la Direzione generale delle foreste e demani presso il Ministero dell'economia nazionale. I servizi e i compiti dell'Azienda speciale del demanio forestale dello Stato vennero attribuiti a un ente autonomo, denominato Azienda Foreste Demaniali. Il nuovo ente aveva personalità giuridica propria e una propria amministrazione. Era posto sotto la vigilanza del Ministero dell'economia nazionale e di quello delle finanze. L'Azienda Foreste Demaniali aveva il compito di perseguire gli scopi della soppressa Azienda speciale del demanio forestale assumendone il patrimonio, comprese le passività. Organi componenti l'Azienda erano il Consiglio d'amministrazione, il Comitato esecutivo e il Direttore.

Con il Regio Decreto 14 novembre 1929, n. 2183, nasce l'Azienda di Stato per le foreste demaniali (ASFD), che trovò con la Legge 5 gennaio 1933, n. 30, la strutturazione definitiva, configurata come un ente autonomo avente rappresentanza propria e propria amministrazione alle dipendenze del Ministero dell'agricoltura e delle foreste e sotto la vigilanza del Ministero delle finanze. Tra i compiti dell'ASFD si annoveravano la gestione del patrimonio forestale



dello Stato, al fine di ampliarlo e favorirne attività utili per l'incremento e il miglioramento dell'economia delle regioni boschive. Ad essa erano affidati anche compiti di gestione e tutela dei primi quattro parchi nazionali istituiti in Italia a partire dagli anni '30 dello scorso secolo: il Gran Paradiso, lo Stelvio, il Parco Nazionale d'Abruzzo e il Parco Nazionale del Circeo (Giordano, 2005).

L'ASFD era costituita da un proprio ufficio centrale, nei locali del Comando della MNF, da cui dipendevano gli uffici per l'amministrazione delle foreste demaniali. La sua gestione era affidata al Consiglio d'Amministrazione, al comitato amministrativo e al Comandante della MNF. L'amministrazione delle foreste demaniali era esercitata dagli ufficiali e funzionari civili della MNF e consisteva principalmente nella preparazione di piani di governo e programmi di gestione annuale delle foreste, mentre le attività di controllo erano demandate ai Comandanti di Legione o di Coorte. Il controllo consisteva nella sorveglianza sulla consistenza delle foreste e dei registri relativi (Sistema Guida generale degli archivi di Stato, 2022). Con lo scoppio della Seconda Guerra Mondiale, la MNF fu chiamata a svolgere compiti prevalentemente militari, assicurando il rifornimento di legna e carbone per le forze armate e le popolazioni dei centri urbani tralasciando opere di sistemazione e rimboschimento (Greco, 2017): nel 1941 lo Stato approvò un Regio Decreto per «mobilitare la produzione e la distribuzione delle risorse» ossia per assicurare l'approvvigionamento del carbone vegetale alle forze armate, alle industrie e alla popolazione civile in periodo di guerra (Regio Decreto-Legge 2 gennaio 1941, n. 1).

Il Consiglio d'Amministrazione dell'ASFD era presieduto dal ministro per l'economia nazionale o da un suo sottosegretario e composto da 12 membri: il Comandante della MNF, vicepresidente dell'ente; tre ufficiali della MNF di grado non inferiore a quello di Primo Seniore; cinque funzionari dello Stato dei quali due nominati dal ministro delle finanze, uno dal ministro dei lavori pubblici, uno dal Ministero dell'economia nazionale e uno dall'Avvocatura erariale; tre cittadini con alta capacità tecnica ed amministrativa. Al Consiglio di Amministrazione era aggregato con voto consultivo il direttore. Compito del Consiglio di Amministrazione era deliberare sugli affari attribuitigli dallo statuto, sul bilancio preventivo e il rendiconto consuntivo, provvedendo alla gestione del personale. Il Comitato esecutivo era costituito dal ministro presidente, dal vicepresidente e da un altro componente del Consiglio. Il suo ruolo principale era vigilare sul regolare funzionamento tecnico e amministrativo dell'azienda, esaminando le questioni delegate dal Consiglio e occupandosi di eventuali questioni disciplinari. Il direttore aveva il ruolo di capo degli uffici tecnici e amministrativi, rappresentava giuridicamente l'ente facendo eseguire tutte le deliberazioni del Consiglio di amministrazione; inoltre, egli provvedeva anche al servizio di vigilanza e di ispezione delle singole amministrazioni

locali avvalendosi dei tecnici e degli Ispettori capo forestali (Sistema Guida generale degli archivi di Stato, 2022).

#### 2.4. *Bonifica integrale*

Dopo il RDL, altro strumento legislativo di fondamentale rilevanza anche in ambito forestale fu il Regio Decreto 13 febbraio 1933, n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale), che affondava le sue radici nella Legge 28 dicembre 1928, n. 3134 (Provvedimenti per la bonifica integrale), la cosiddetta legge Mussolini sulla bonifica integrale (Mura, 1973). Questo Regio Decreto disponeva che potessero essere inclusi tra i comprensori di bonifica terreni montani dissestati nei riguardi idrogeologici e forestali e in particolare i bacini montani. La bonifica era realizzata attraverso le opere pubbliche di bonifica e le opere di miglioramento fondiario: le prime erano realizzate in base a comprensori di bonifica, comprendenti aree paludose o terreni montani dissestati, e tra esse venivano annoverati i rimboschimenti, le ricostruzioni di boschi degradati e le sistemazioni idraulico-forestali realizzate dall'amministrazione statale; le seconde miravano alla trasformazione delle forme estensive della produzione terriera verso forme intensive, considerando il fattore produttivo e sociale all'apice della normativa (Greco, 2017).

#### 2.5. *Fine del Fascismo*

L'armistizio dell'8 settembre 1943 provocò significativi cambiamenti anche in materia forestale. Gli organi centrali dell'amministrazione, a causa dell'occupazione tedesca, furono spostati nell'Italia settentrionale, in particolare il Ministero dell'agricoltura e foreste portò la sua sede a Treviso, mentre il Comando della MNF a Oderzo (TV). Con il Regio Decreto 6 dicembre 1943, n. 16/B, la MNF, inizialmente inclusa nella Guardia Nazionale Repubblicana della Montagna e delle Foreste della Repubblica Sociale di Salò (Greco, 2017), venne sciolta e fu istituito il Real Corpo delle Foreste, che ereditava il personale e i compiti della MNF. Ciò al fine di risolvere una situazione di confusione generale anche nel settore amministrativo forestale, considerando che vari uffici forestali svolgevano la loro attività senza alcun coordinamento e indirizzo e che i boschi erano sempre più bersagliati e depredati. Al Real Corpo delle Foreste, oltre che la sorveglianza sulle formazioni forestali e sul vincolo idrogeologico, erano anche affidate la custodia dei regi tratturi e la vigilanza sulla pesca e sulle acque interne.

Dopo la liberazione del territorio nazionale si affermò la volontà di voler ridare vita alle istituzioni liberali prefasciste: in data 8 ottobre 1945 venne sottoposto il provvedimento n. 6 bis per l'ordinamento del nuovo Corpo Forestale dello Stato, che però fu respinto dalla Commissione agricoltura e alimentazione della Consulta nazionale (Greco, 2017). Nonostante ciò, nel 1947, nell'ambito del Congresso della Montagna e del Bosco promosso dall'Accademia dei Georgofili, fu riproposto l'ordinamento autonomo per l'amministrazione forestale, scisso dalle Forze Armate.

### 3. I PRIMI DECENNI DELL'ITALIA REPUBBLICANA

Una nuova fase si apre con la Costituzione della Repubblica Italiana. Gli anni successivi al conflitto mondiale furono caratterizzati da una profonda crisi economico-sociale ma al contempo anche da un'intensa attività di ricostruzione infrastrutturale, industriale e di espansione urbanistica. L'attenzione politica era principalmente rivolta allo sviluppo di una nuova era industriale. Le tematiche forestali venivano prevalentemente inquadrare nella "questione montana" alla luce della quale, oltre alle necessità socioeconomiche delle popolazioni, il verificarsi di importanti eventi alluvionali imponeva una azione di riordino della normativa sulla gestione del territorio, considerato che l'assetto idraulico del Paese era inadeguato a garantire livelli ordinari di sicurezza alle popolazioni, ai territori, agli insediamenti civili, produttivi e infrastrutturali nonostante i vari interventi legislativi, finanziari, amministrativi e di esecuzione di opere realizzati dall'unità d'Italia.

In questo contesto si tenne nel 1954 a Firenze il Primo Congresso Nazionale di Selvicoltura, promosso e organizzato dall'Accademia Italiana di Scienze Forestali, fondata nel 1951 e inaugurata alla presenza del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi. L'idea del Congresso fu proprio motivata dalle disastrose condizioni in cui si trovavano i boschi e la montagna italiani dopo la seconda guerra mondiale, oltre che per la ricorrenza storica dei cinquecento anni dalle riforme della Repubblica di Venezia per la conservazione e il miglioramento del patrimonio forestale.

#### 3.1. *Rinascita dell'Amministrazione Forestale Nazionale*

Il Decreto-Legge del 12 marzo 1948, n. 804 sancì la nascita del Corpo Forestale dello Stato (CFS), organismo civile (militarmente organizzato) i cui compiti riguardavano: a) rimboschimenti, rinsaldamenti ed opere costrutti-

ve connesse; b) sistemazioni idraulico-forestali e idraulico-agrarie dei bacini montani e sistemazione idraulico-forestale dei comprensori di bonifica; c) incoraggiamenti alla selvicoltura e alla apicoltura; d) tutela tecnica ed economica dei boschi; e) tutela tecnica ed economica dei beni silvo-pastorali dei comuni e degli enti pubblici; f) tutela e miglioramento dei pascoli montani; g) polizia forestale; h) addestramento del personale forestale; i) ricerche e applicazioni sperimentali forestali; l) statistica e catasto forestale; m) sorveglianza sulla pesca nelle acque interne, sulla caccia, sui tratturi e sulle trazzere; n) propaganda forestale; o) gestione tecnica ed amministrativa delle foreste demaniali ed ampliamento del demanio forestale dello Stato; p) quant'altro sia richiesto per la difesa e l'incremento delle foreste e, in genere, dell'economia montana.

Lo stesso Decreto-Legge istituiva la Direzione generale delle foreste presso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste e le affidava la gestione del CFS, con compiti di indirizzo e coordinamento. Agli Ispettorati regionali era affidato il compito di vigilare sull'attività forestale della circoscrizione regionale e di controllare l'azione degli Ispettorati ripartimentali e distrettuali; gli Ispettorati ripartimentali con circoscrizione provinciale provvedevano ai compiti tecnici, amministrativi e di polizia; gli Ispettorati distrettuali, con circoscrizione intercomunale, coadiuvavano gli Ispettorati ripartimentali; le Stazioni forestali costituivano le unità di base dell'amministrazione forestale locale. Inoltre, agli ufficiali e sottoufficiali veniva attribuita la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, mentre alle guardie quella di agente di polizia giudiziaria. Tutto il personale rivestiva inoltre la qualifica di agente di pubblica sicurezza.

### 3.2. *Il tema della montagna*

Nella stesura della Carta costituzionale venne data particolare importanza alla tematica delle zone montane: il secondo comma dell'articolo 44 della Costituzione riporta infatti che «La legge dispone provvedimenti in favore delle zone montane».

Nell'urgenza socioeconomica della situazione post-bellica si inserisce il primo atto della Repubblica in materia di foreste e montagna. Attraverso lo strumento degli interventi di rimboschimento volti al consolidamento del territorio e all'incremento della superficie forestale si decise di compensare le enormi necessità occupazionali del momento storico. In questa direzione si mosse la Legge 29 marzo 1949, n. 264 (cosiddetta "legge Fanfani"), sui cantieri di lavoro, promuovendo «per il lavoro e la previdenza sociale, (...) in zone ove la disoccupazione sia particolarmente accentuata, l'apertura di cantieri scuola

per disoccupati, per l'attività forestale e vivaistica, di rimboschimento, di sistemazione montana e di costruzione di opere pubbliche».

Il ministro dell'agricoltura e delle foreste, Amintore Fanfani, si rese promotore delle attività di riordino della montagna italiana, e alla Legge n. 264 seguì la Legge 27 luglio 1952, n. 991 (cosiddetta "legge della montagna"), oltre agli interventi disposti dalla Legge 10 agosto 1950, n. 646 (istituzione della Cassa del Mezzogiorno), che prevedevano come obiettivo generale la copertura del suolo e il riassetto del territorio, la stabilità dei versanti dei rilievi, il corretto deflusso delle acque meteoriche e l'occupazione di manodopera non qualificata. L'applicazione della legge della montagna fu affidata all'amministrazione forestale e gli aspetti applicativi della legge furono orientati essenzialmente in due direzioni: da un lato la realizzazione di opere di sistemazione idraulico-forestale e di rimboschimento e dall'altro la costruzione di infrastrutture (strade, acquedotti, fontanili) o il finanziamento delle medesime. Erano quelli gli anni dello spopolamento della collina e della montagna, in particolare dell'Appennino: l'Italia si stava avviando verso la trasformazione da Paese legato a una economia agrosilvopastorale a Paese industriale (pochi anni dopo si verificherà il cosiddetto "boom" economico). Con questa legge fu possibile dare lavoro alla gente della montagna e creare le condizioni per una maggiore stabilità idrogeologica del territorio e un incremento della superficie forestale nazionale.

Altro merito di questa normativa fu la possibilità da parte dello Stato di acquisire al suo demanio forestale circa trecentomila ettari di terreni dissestati, scarsamente boscati o cespugliati, sui quali insediare un manto boschivo di tutela. Sulla stessa scia della legge della montagna si collocò il Decreto del presidente della Repubblica 10 giugno 1955, n. 987, con l'istituzione dei Consigli di valle, consorzi istituiti allo scopo di migliorare i territori montani dal punto di vista tecnico ed economico. Infine, con la legge della montagna la Direzione generale delle foreste assunse la denominazione di Direzione generale per l'economia montana e per le foreste, mantenendo le funzioni fin qui esercitate e assumendo il compito di presiedere e coordinare le attività in favore dei territori montani e di gestire i relativi fondi.

### *3.3. L'amministrazione forestale nazionale negli anni '60 e '70 del secolo scorso*

La politica italiana degli anni '60, e ancor di più quella agro-forestale, fu legata a concetti di pianificazione e programmazione (Greco, 2017). In questo contesto le normative dei Piani Verdi a favore dell'agricoltura (Legge 2 giugno 1961, n. 454 e Legge 27 ottobre 1966, n. 910) non ignorarono la bonifica e l'economia montana e forestale, permettendo, in particolare tramite il se-

condo Piano Verde, di far ampliare all'ASFD i suoi obiettivi anche grazie alla costituzione di vere e proprie aziende zootecniche, accentuando in tal senso la vocazione di modello per lo sviluppo dell'economia montana in Italia (Mattioli, 2008); con questo provvedimento l'ASFD sviluppò anche l'integrazione delle emergenti esigenze di protezione e conservazione della natura, istituendo, tra il 1966 e il 1970, 5 riserve integrali, di superficie variabile tra 50 e 1000 ettari, nei terreni di sua proprietà (Greco, 2017).

Un nuovo ordinamento degli uffici centrali del Ministero dell'agricoltura e foreste fu stabilito, in attuazione del Decreto del presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 concernente la disciplina delle funzioni dirigenziali delle amministrazioni dello Stato, con il Decreto Ministeriale 3 agosto 1973 e con il Decreto Ministeriale 24 febbraio 1974, provvedendo alla ricognizione degli uffici centrali della Direzione generale per l'economia montana e per le foreste e della Scuola allievi sottufficiali e guardie forestali, e fissando le attribuzioni di diciassette Divisioni. Oltre alle Divisioni erano previsti: due Servizi ispettivi con funzioni di controllo sul personale e sulla gestione tecnica, amministrativa e contabile degli uffici centrali e periferici del CFS; due uffici con compiti di studio in materia di difesa del suolo, sistemazione idrogeologica dei bacini montani, calamità naturali, ecologia, parchi nazionali; una Direzione e sei Reparti della Scuola allievi sottufficiali e guardie forestali.

#### 4. DAL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO AGLI ANNI 2000

##### 4.1. *Regioni a statuto ordinario*

L'art. 5 della Costituzione della Repubblica italiana recita «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Il testo originario della Costituzione indica esplicitamente, tra le materie elencate all'art. 117, oggetto della potestà legislativa regionale, l'agricoltura e le foreste, precisando al successivo art. 118 che per tali materie spettano alle Regioni le funzioni amministrative.

Il dettato costituzionale del decentramento, segnando una importante svolta per l'amministrazione italiana rispetto alla "continuità amministrativa" che aveva contrassegnato il passaggio dal fascismo alla democrazia, prese corpo solo negli anni '70 del secolo scorso: la Legge 16 maggio 1970, n. 281 avviò il processo delegando il Governo a emanare decreti legislativi per regolare il passaggio delle funzioni alle Regioni; uno dei decreti delegati, il

Decreto del presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11 stabilì il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste e dei relativi uffici e personale; il Decreto del presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 attuò il processo, trasferendo alle Regioni le funzioni amministrative relative a territori montani, foreste, conservazione del suolo, protezione dei boschi dagli incendi, vincolo idrogeologico e il demanio forestale gestito dall'ASFD, di cui si stabilì la soppressione. Peraltro, l'art. 71 del Decreto del presidente della Repubblica n. 616 riservava alla competenza dello Stato il reclutamento, l'addestramento e l'inquadramento del CFS.

In materia di foreste, a differenza dell'agricoltura, si trattò di un decentramento parziale, in quanto venne trasferita alle Regioni a statuto ordinario solamente parte del personale, quasi esclusivamente impiegati amministrativi e operai addetti ai rimboschimenti e ai vivai, non il personale forestale tecnico e di vigilanza, cioè gli Ispettori forestali, i sottufficiali e le guardie.

Proprio a seguito della mancata "regionalizzazione" del CFS, a partire dalla fine degli anni '70 del secolo scorso le Regioni a statuto ordinario si organizzarono secondo tre modalità differenti, peraltro con una ripartizione piuttosto omogenea tra Sud, Centro e Nord Italia: a) affidamento al CFS delle attività tecnico-amministrative da svolgere sul territorio; b) delega delle funzioni tecnico-amministrative agli enti territoriali, Province e Comunità Montane; c) creazione di uffici forestali regionali, anche a livello territoriale.

La prima modalità fu seguita da Calabria, Basilicata, Campania, Molise e Abruzzo: in alcune di tali Regioni all'inizio del nuovo millennio (in Abruzzo fino al 2013) erano ancora le strutture periferiche del CFS ad effettuare le istruttorie tecnico-amministrative relative a tagli boschivi e vincolo idrogeologico. La delega alle Comunità Montane (e alle Province per le aree di pianura e collina) fu scelta soprattutto in Italia centrale: Umbria, Lazio, Toscana, Marche, a cui si affiancarono Emilia-Romagna e Lombardia; in alcune di tali Regioni le Comunità Montane, istituite con la Legge 3 dicembre 1971, n. 1102, furono dotate fin dall'inizio di specifiche professionalità forestali. A partire dagli anni '80 del secolo scorso organizzarono invece propri uffici sul territorio la Puglia, il Piemonte e il Veneto, quest'ultimo con servizi forestali da subito ben strutturati grazie al transito dal CFS alla Regione di gran parte del personale tecnico laureato.

Le differenze tra Regioni si evidenziarono anche per le modalità di gestione del demanio silvopastorale, dei vivai forestali e degli operai trasferiti dallo Stato: alcune Regioni continuarono ad avvalersi lungamente del CFS, altre optarono per l'amministrazione diretta, altre per la delega alle Comunità Montane (in particolare in Italia centrale), altre ancora diedero vita ad aziende



regionali sul modello dell'ASFD. Queste, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, furono in genere trasformate in enti strumentali o agenzie regionali, come ad esempio Calabria Verde, ARIF Puglia, ERSAF Lombardia e Veneto Agricoltura, le ultime due con funzioni di supporto alla Regione anche nella sperimentazione e divulgazione in agricoltura e foreste.

La questione dei rapporti fra lo Stato e le Regioni a statuto ordinario rispetto alla mancata regionalizzazione del CFS ha avuto una importanza non trascurabile nella recente storia forestale italiana. Come accennato, alcune Regioni fin dagli anni '80 si sganciarono dal CFS costituendo, direttamente o tramite gli Enti territoriali, strutture tecnico-amministrative in grado di operare autonomamente sul territorio. Altre invece non si attivarono in tal senso, trovandosi poi in difficoltà di fronte al progressivo ritiro del CFS dall'esercizio delle competenze tecniche di settore. Attualmente, nella maggioranza delle Regioni a statuto ordinario, le unità dei Carabinieri Forestali (a seguito del trasferimento nel 2016 del personale del CFS all'Arma dei Carabinieri, v. § 5.1) supportano le amministrazioni regionali in alcune attività in ambito forestale, sulla base di convenzioni stipulate tra singola Regione e Ministero competente per le materie di agricoltura e foreste.

Le Regioni si sono trovate di fronte a problematiche e attività nuove rispetto a quelle gestite dall'amministrazione statale nei decenni precedenti, affrontate in alcuni casi con soluzioni innovative, tra cui si annoverano:

- i) attuazione dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) regionali cofinanziati dall'Unione Europea (UE) nell'ambito della Politica Agricola Comunitaria (PAC): negli ultimi decenni in gran parte delle Regioni l'attività tecnico-amministrativa prevalente in ambito forestale è diventata quella relativa ai fondi UE erogati a proprietari, gestori e imprese forestali, aziende agricole e altri soggetti privati, per investimenti relativi al miglioramento di boschi esistenti, all'imboschimento e alla promozione delle filiere forestali;
- ii) arboricoltura da legno: a seguito della riforma della PAC dei primi anni '90 del secolo scorso, con l'approvazione del Regolamento CEE 30 giugno 1992, n. 2080 si è assistito a un vero e proprio "boom" dell'arboricoltura con latifoglie di pregio a ciclo medio-lungo; la scarsa diffusione di conoscenze tecniche su progettazione, realizzazione e conduzione di tali impianti, se da un lato ha costituito un ostacolo alla riuscita produttiva, dall'altro ha stimolato nelle Regioni, anche in collaborazione con lo Stato (programma di ricerca nazionale RiSelvItalia finanziato dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste), la promozione di una significativa attività di sperimentazione e divulgazione; essa ha avuto ricadute positive nei bandi delle misure di imboschimento dei PSR e nella messa a punto di nuovi



modelli colturali come le piantagioni policicliche; in tema di pioppicoltura, a partire dal periodo di programmazione 2007-2013, i bandi di alcune Regioni hanno introdotto priorità ed obblighi legati all'uso dei cloni a maggior sostenibilità ambientale, resistenti alle principali avversità e non bisognosi di trattamenti in chioma con fitofarmaci;

- iii) vivaistica forestale: la massiccia richiesta di materiale vivaistico di latifoglie autoctone ha accelerato negli anni '90 il processo di riorganizzazione dei vivai regionali già intrapreso negli anni precedenti da alcune Regioni a carico dei vivai ereditati dallo Stato: riduzione del numero e riconversione produttiva, sia in termini di specie (da conifere per i rimboschimenti a latifoglie per l'imboschimento) sia per tipo di piantine prodotte (da radice nuda a contenitore); inoltre, molte Regioni (Veneto, Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Marche, Toscana, Puglia, Campania) hanno attivato indagini volte all'individuazione e alla caratterizzazione, anche genetica, dei popolamenti per la raccolta dei semi delle principali specie arboree e arbustive autoctone, progressivamente confluiti nei Registri regionali dei materiali di base previsti dal Decreto Legislativo 10 novembre 2003, n. 386;
- iv) pianificazione forestale: il RDL prevedeva l'obbligo dei piani economici per le proprietà forestali pubbliche, ma in quasi tutte le Regioni italiane prevale la proprietà privata connotata da forte frammentazione, negli ultimi decenni del secolo scorso interessata da fenomeni di abbandono o all'opposto da utilizzazioni irrazionali; a partire dagli anni '90 alcune Regioni hanno perciò messo a punto strumenti di pianificazione innovativi con l'obiettivo di fornire indirizzi per la gestione sostenibile anche dei boschi privati, come i piani di riordino in Veneto o, su area vasta, i piani forestali territoriali sperimentati in Piemonte, poi ripresi e attuati in Lombardia come piani di indirizzo forestale e infine recepiti come piani forestali di indirizzo territoriale dal Decreto Legislativo 3 aprile 2018, n. 34 (v. § 5.2);
- v) trasformazione del bosco: la Lombardia, poi seguita da altre Regioni, fin dal 2005 ha definito i criteri per la compensazione ambientale, in attuazione del Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 227 (v. § 4.4), e per il reimpiego delle somme introitate in progetti di imboschimento a finalità ambientale e di miglioramento dei boschi o sistemazione idraulico-forestale; attualmente, la compensazione per la riduzione di superficie boscata risulta patrimonio comune delle Regioni, anche se con modalità diverse su esenzioni ed entità delle compensazioni;
- vi) formazione professionale degli operatori e creazione degli albi regionali delle imprese forestali: queste attività, volte a migliorare la sicurezza di chi

lavora in bosco, la sostenibilità degli interventi selvicolturali e il riconoscimento professionale degli operatori e delle ditte boschive, sono state svolte da alcune Regioni fin dai primi anni 2000; un importante strumento di confronto e di crescita complessiva tra tutte le Regioni, nell'ottica dell'istituzione degli albi regionali delle imprese forestali e della formazione degli operatori secondo standard comuni, è stato il progetto ForItaly, finanziato dal Ministero attualmente denominato dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste;

- vii) norme di gestione delle foreste: fin dagli anni '80 del secolo scorso si è evidenziata la necessità di aggiornare, rispetto al mutato contesto socio-economico, colturale e culturale, le PMPF redatte originariamente negli anni Trenta in attuazione del RDL (v. § 2.1); i Regolamenti forestali approvati da alcune Regioni dal 2000 in poi contengono innovazioni soprattutto rispetto alla gestione dei boschi di latifoglie, con il divieto di ceduzione per i "cedui invecchiati" (in particolare, faggeti e querceti), l'innovazione della matricinatura a gruppi, e in Piemonte anche l'introduzione di regole semplificate per i cedui di castagno o robinia e del concetto di "governo misto" (fustaia e ceduo alternati su piccole superfici); a spingere in tale direzione la necessità di rendere più sostenibile dal punto di vista sia ecologico sia economico la gestione dei boschi cedui, con il supporto di ricerca, sperimentazione e divulgazione, grazie anche a progetti LIFE (ad esempio: Summacop - Umbria, 2000; PProspot - Toscana, 2014); a fronte di questi progressi, in qualche realtà, in assenza di un Regolamento forestale recente, trovano ancora applicazione le PMPF approvate circa 60 anni fa e talvolta si registrano tra le Regioni differenze nelle norme di gestione di medesimi popolamenti non sempre giustificabili dal punto di vista tecnico-scientifico.

A fronte dell'eterogeneità di norme e politiche forestali regionali e fino al Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 227 (v. § 4.4), l'attività di coordinamento e supporto tecnico-amministrativo in materia di foreste da parte dello Stato nei confronti delle Regioni fu relativamente episodica. A livello inter-regionale, essa avveniva per lo più a livello politico (nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province Autonome), anche se non sono mancate iniziative di coordinamento a livello sia tecnico (ad esempio, sulle priorità della ricerca e, tra le Regioni settentrionali, sulla vivaistica forestale) sia istituzionale, in particolare con la creazione, già nel 1983, dell'ANARF (oggi Associazione nazionale delle attività regionali forestali). L'attività di coordinamento e supporto tecnico-amministrativo a livello nazionale ha preso maggiore corpo nel 2017 con la creazione della Direzione generale delle foreste presso il Ministero attualmente denominato dell'agricoltura, della sovranità

tà alimentare e delle foreste (v. § 5.1) e con il successivo Decreto Legislativo 3 aprile 2018, n. 34 (v. § 5.2).

Con la riforma del Titolo V della Costituzione (Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) la materia forestale non è stata più espressamente indicata tra le materie di competenza regionale e neanche tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato elencate nella nuova formulazione dell'articolo 117 della Costituzione: la potestà legislativa e regolamentare regionale in materia forestale trova unicamente come limite la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, materia di competenza esclusiva dello Stato.

#### 4.2. *Regioni a statuto speciale*

La specialità amministrativa e legislativa riconosciuta ad alcune Regioni italiane vede origini diverse, legate ai movimenti autonomistici presenti alla fine del secondo conflitto mondiale (Sicilia e Sardegna), alla necessità di proteggere minoranze francofone (Valle d'Aosta) o germanofone (Trentino-Alto Adige), o a complesse situazioni storiche di confine (Friuli-Venezia Giulia). Tali autonomie si basano su Statuti speciali, adottati con Leggi costituzionali, sovraordinate quindi alle Leggi ordinarie o regionali, e ancorati in alcuni casi ad Accordi internazionali (Accordo di Parigi per il Trentino-Alto Adige).

Gli Statuti delle Regioni Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige vennero adottati dalla stessa Assemblea costituente, nel 1948, mentre lo Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia è del 1963. Nel 1971, la Regione Trentino-Alto Adige vide approvato il secondo Statuto, che sanciva la separazione tra le due Province Autonome di Trento e di Bolzano.

Le competenze legislative esclusive delle Regioni e Province a statuto speciale includono le foreste e il Corpo Forestale. Tuttavia, nei primi anni le amministrazioni forestali si avvalsero per le funzioni del Corpo di personale in comando dal CFS, arrivando ad istituire dei Corpi autonomi in anni successivi.

Nelle Regioni a statuto speciale l'integrazione originaria presente nel CFS tra funzioni tecniche e funzioni di polizia è stata sostanzialmente mantenuta, in misura più o meno differenziata in relazione alle scelte di ciascuna Regione sull'attribuzione delle competenze, ma assicurando, attraverso l'articolazione in Servizi centrali, Uffici decentrati e Stazioni forestali, una assistenza tecnica di base capillare nei confronti delle proprietà e uno strumento operativo per l'applicazione delle politiche forestali regionali, che rispecchiano le diversità territoriali e forestali delle singole Regioni.

In Sardegna, con l'approvazione dello Statuto del 1948 e fino al 1971, le funzioni di vigilanza vengono svolte dal personale comandato dal CFS. Nel

1985, soprattutto per prevenire il drammatico fenomeno degli incendi boschivi, viene istituito con Legge Regionale 5 novembre 1985, n. 26 il Corpo Forestale e di Vigilanza Ambientale.

In Sicilia la prima norma che attua un decentramento delle competenze nel settore forestale è precedente allo Statuto (Regio Decreto-Legge 15 maggio 1946, n. 455) e riguarda l'istituzione dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione Siciliana. Già nel 1948, con lo Statuto e le sue norme di attuazione, il personale appartenente al Ministero dell'agricoltura e foreste in servizio presso gli uffici regionali viene inquadrato tra il personale regionale, mentre viene istituito un apposito ruolo dei sottufficiali e guardie forestali per il personale del Corpo Forestale regionale in servizio nella regione. Il Corpo Forestale della Regione Sicilia viene istituito con Legge Regionale 5 aprile 1972, n. 24 attuando pienamente le competenze statutarie in materia. Analogamente alla Sardegna, un ruolo di primo piano assumono le attività di prevenzione degli incendi boschivi in termini di prevenzione e repressione, ma oltre alle funzioni di polizia forestale e ambientale mantengono rilievo le funzioni tecniche originariamente attribuite al CFS.

In Valle d'Aosta, già nel 1947 viene deliberata dal Consiglio Regionale l'istituzione dei servizi forestali regionali, i cui uffici vengono occupati dal personale statale e si forma il primo nucleo del Corpo Forestale Valdostano. Ciò che contraddistingue le attività dell'amministrazione forestale nei decenni successivi è la prosecuzione dei lavori di rimboschimento e di sistemazione idraulica dei torrenti e la vivaistica forestale. Per il sovrasfruttamento legato all'attività mineraria e alle scarse risorse disponibili per la sopravvivenza delle popolazioni locali, la superficie boscata aveva toccato nel 1864 il livello minimo di 25.000 ettari, che con lo sforzo continuo dell'amministrazione forestale statale e regionale sono oggi arrivati a oltre 100.000 ettari.

L'organizzazione forestale del Friuli-Venezia Giulia risente della particolare posizione di confine. Nel lungo periodo di dominazione veneziana, con l'eccezione della zona di Tarvisio, soggetta al vescovado di Bamberga, l'area è oggetto di un complesso di leggi e provvedimenti con una organizzazione amministrativa per il governo dei boschi all'avanguardia in Europa. Tuttavia, all'inizio del '700, con la decadenza della Serenissima, l'efficacia della gestione viene meno, con disboscamenti estesi per la penuria di combustibile da parte delle popolazioni e per l'esigenza di pascoli. Dopo l'intervallo napoleonico e la caduta del Regno d'Italia (1814), il territorio entra in possesso dell'Austria e viene soggetto, con l'emanazione della Legge forestale dell'Impero Austro-Ungarico del 1852, a una serie di lavori di miglioramento dei boschi cedui, alla regolamentazione dei tagli e al controllo dell'esercizio del pascolo effettuato dai Forestali e Gendarmi dell'amministrazione austriaca. Nel 1881

viene approvata la legge austriaca per il rimboschimento del Carso sul territorio della città di Trieste. Nel 1866, peraltro, la provincia di Udine era entrata a far parte del Regno d'Italia seguendo da quel momento le vicende della storia forestale italiana, mentre per le Province di Trieste e Gorizia tale passaggio si sposta al 1918. Con il secondo dopoguerra, le contese territoriali per il territorio di Trieste tra lo Stato jugoslavo e quello italiano comportano la presenza del Governo Militare Alleato, che crea una sua sezione forestale fino al 1954. Con lo Statuto del 1964 e le norme di attuazione del 1965 le competenze dei servizi forestali e del CFS passano alla Regione.

Dal 1363 al 1919 il Trentino-Alto-Adige fece parte integrante della contea del Tirolo, e quindi dell'Impero Austro-Ungarico, con una breve interruzione nel periodo napoleonico. Dopo la restaurazione un primo Regolamento del 1839 riorganizza la polizia forestale del Tirolo e Vorarlberg, mentre nel 1852 viene emanata la Legge forestale dell'Impero rivolta non solo al controllo ma anche alla gestione del bosco e del territorio sotto il profilo economico, sociale e protettivo. Dopo l'alluvione del 1882 viene inoltre creato un ufficio apposito per le sistemazioni idraulico forestali che nel 1905 diventa l'Espositura per le sistemazioni dei torrenti, con sede a Trento. L'amministrazione forestale era organizzata in Luogotenenze, sotto le quali operavano i vari Capitanati distrettuali dove erano inquadrati tecnici forestali distrettuali, addetti alla sorveglianza forestale e custodi forestali. Nel 1919 il territorio passa sotto il controllo del Regno d'Italia e l'organizzazione forestale viene poi inquadrata nella MNF; tuttavia, viene mantenuta una certa continuità con il periodo austriaco, sia per quanto riguarda la distribuzione territoriale che per quanto riguarda l'attenzione alla sistemazione dei bacini montani. Il periodo tra il 1939 e il 1943 vede inizialmente, per l'accordo italo-tedesco sulle cosiddette "opzioni", il trasferimento di buona parte degli altoatesini di lingua tedesca in Tirolo, mentre tra il 1943 e il 1945 avviene una annessione di fatto al Terzo Reich. Con la fine della guerra e l'Accordo di Parigi del 1946 (detto accordo "De Gasperi-Gruber") viene infine costituita la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, il cui Statuto speciale viene emanato con la Legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 che assegna ampie competenze amministrative e legislative in materia di foreste, caccia, pesca, apicoltura, parchi, protezione della flora e della fauna. Alla Regione passano gli Ispettorati ripartimentali forestali, l'Ufficio tecnico-forestale per la sistemazione dei torrenti e gli Uffici per l'amministrazione delle foreste demaniali; è istituito il ruolo tecnico delle foreste e il ruolo speciale dei sottufficiali e guardie che è composto prevalentemente da personale in comando dal CFS. A seguito dell'insoddisfazione del gruppo tedesco sulle modalità di attuazione dello Statuto del 1948 viene siglato nel 1969 un nuovo Accordo Italia-Austria con il "Pacchetto di misure a favore delle popolazioni altoatesine"

che conduce all'approvazione nel 1971 del nuovo Statuto speciale. Questo, pur mantenendo alcune competenze alla Regione, espande fortemente le competenze legislative e amministrative delle due Province autonome di Trento e di Bolzano, che di fatto vengono ad essere quasi del tutto assimilate a Regioni autonome. La Provincia autonoma di Bolzano istituisce il proprio Corpo Forestale nel 1973 e quella di Trento nel 1977.

#### *4.3. Riorganizzazione dell'amministrazione forestale nazionale*

Parallelamente al decentramento amministrativo alle Regioni a statuto ordinario (v. § 4.1) furono stabilite rilevanti trasformazioni nella struttura centrale del Ministero dell'agricoltura e delle foreste. Con il Decreto del presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 617 furono ridotte a tredici le Divisioni della Direzione generale per l'economia montana e le foreste, delegando alle Regioni le funzioni amministrative inerenti alla lotta agli incendi boschivi, alle sementi forestali e piante da rimboschimento e alle opere di difesa del suolo (Rivaben e Tancon, 2014). Le funzioni della Direzione generale per l'economia montana e foreste non trasferite alle Regioni furono ripartite fra la Divisione quattordicesima che doveva occuparsi di Regolamenti e Direttive comunitarie in materia di strutture, fondo di solidarietà nazionale in agricoltura, interventi in materia di impianti di interesse nazionale per la conservazione e la trasformazione dei prodotti agricoli, e la quindicesima a cui era affidata la cura delle seguenti materie: coordinamento, indirizzo e ricerca ai fini dell'assetto agricolo e forestale per la difesa del suolo e dell'ambiente; disciplina e programmazione nazionale e settoriale per l'approvvigionamento idrico e tutela dell'equilibrio ecologico; affari relativi ai compiti di riforma fondiaria e di sviluppo svolti dagli enti regionali di sviluppo per conto dello Stato.

Per i settori agricolo, alimentare e forestale, all'inizio degli anni '80 del secolo scorso emerse la necessità di un significativo riordino e coordinamento delle competenze e con l'Ordine di Servizio del 21 marzo 1981 fu istituito alle dipendenze del Gabinetto del Ministero dell'agricoltura e delle foreste l'Ufficio Regioni, con il compito di assicurare organiche relazioni fra il Ministero, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

A partire dal 1981 furono attuate varie modifiche al CFS: in particolare, con la Legge 1 aprile 1981, n. 121 esso fu incluso nelle cinque forze di polizia (unitamente a Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia Penitenziaria). A seguire, nell'intento di dare un coordinamento nazionale alla materia forestale e porre le basi per una migliore diffusione delle conoscenze in materia forestale a livello nazionale, con il Decreto Ministeriale

9 luglio 1982 fu creata l'Agenzia ecologica e forestale, presso la Direzione generale dell'economia montana e foreste, con compiti di informazione e documentazione scientifica nonché di promozione di attività didattiche e ricreative per una migliore conoscenza dell'ambiente naturale. Tre anni dopo, nel 1985 fu presentato il primo Inventario Forestale Nazionale Italiano (IFNI), pubblicato nel 1988, realizzato dalla Direzione generale per l'economia montana e per le foreste con il supporto tecnico-scientifico dell'Istituto Sperimentale per l'Assestamento Forestale e per l'Alpicoltura, oggi Centro di ricerca Foreste e Legno del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA). La base giuridica e finanziaria per l'esecuzione dell'inventario era stata fornita dalla Legge 27 dicembre 1977, n. 984 (detta "legge Quadrifoglio") e dal relativo Piano Agricolo Nazionale, con una campagna di raccolta dati eseguita tra il 1983 e il 1985.

Nel 1986 viene emanata una legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura (Legge 8 novembre 1986, n. 752), nel cui ambito viene prevista la realizzazione e attuazione del Piano Forestale Nazionale (PNF): si tratta, di fatto, del primo atto che evidenzia l'importanza di una programmazione di valenza nazionale per le attività del settore forestale, in linea con gli emergenti processi internazionali di una nuova posizione nei confronti delle risorse forestali e ambientali. Nel 1987 il Comitato interministeriale per la programmazione economica, con la Deliberazione del 2 dicembre, approva il PNF, redatto dalla Direzione generale per l'economia montana e per le foreste in collaborazione con il CFS, assegnando la somma di 100 miliardi di lire, ripartite tra le Regioni e le Province autonome, per ciascuno degli esercizi finanziari dal 1986 al 1990. Con il PNF viene riconosciuta l'autonomia del settore forestale, separandolo da quello agricolo, ponendo come obiettivo prioritario lo sviluppo economico del sistema forestale e introducendo nella realtà italiana le allora prime idee sul concetto di gestione forestale sostenibile.

Tuttavia, dopo IFNI e PNF, le difficoltà finanziarie e la scarsa chiarezza sui ruoli e i rapporti tra Stato e Regioni comportarono un periodo di stasi nella politica forestale nazionale, durato fino agli inizi del nuovo secolo. Nel corso degli anni '90 del secolo scorso si struttura sempre di più, anche in relazione agli indirizzi europei e internazionali, la componente ambientale e paesaggistica di competenza esclusiva dello Stato. La mancanza di una chiara politica forestale nazionale e lo sviluppo di autonome e differenti politiche forestali regionali si giustapposero agli effetti degli indirizzi comunitari: la Comunità Europea cominciava, infatti, a sviluppare azioni operative rivolte al patrimonio e al settore forestale per contrastare sia la "moria del bosco", dovuta agli effetti delle piogge acide e degli incendi, sia l'enorme deficit di materiali legnosi e la conseguente dipendenza dalle forniture dei paesi extraeuropei. Pur



in assenza di una specifica politica forestale, la Comunità Europea iniziò a condurre, in modo crescente, un'azione forestale "ombra" all'interno di altre politiche, e principalmente di quella agricola, finanziando azioni forestali attraverso i fondi strutturali e, soprattutto, attraverso il fondo europeo di orientamento e garanzia in agricoltura (FEOGA).

In linea con le emergenti esigenze di tutela e conservazione dell'ambiente, nel 1991 l'Italia si dota di una legge quadro sulle aree protette (Legge 6 dicembre 1991, n. 394), e al fine di soddisfare la necessità di un migliore coordinamento tra i Ministeri dell'agricoltura e delle foreste e dell'ambiente (istituito con la Legge 8 luglio 1986, n. 349) e le Regioni, al CFS fu attribuita la sorveglianza dei territori nelle aree protette di importanza nazionale. Un'altra importante norma che ha interessato i compiti e le funzioni del CFS è la Legge 24 febbraio 1992, n. 225, la quale lo inseriva come struttura operativa nell'ambito del Servizio nazionale di protezione civile (Brotto, 2008).

A seguito dell'esito favorevole del referendum del 1993, che abrogava la legge d'istituzione del Ministero dell'agricoltura e foreste, promosso dal Trentino-Alto Adige e dalle Regioni Umbria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Marche, Basilicata, Toscana, Emilia-Romagna e Veneto, venne istituito, con il Decreto Legge 4 agosto 1993, n. 272 sul riordinamento delle competenze regionali e statali, il Ministero per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali, divenuto poi, con la Legge 4 dicembre 1993, n. 491, Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali. Esso fu strutturato in cinque direzioni generali (politiche comunitarie e internazionali; politiche agricole e agroindustriali nazionali; risorse forestali, montane e idriche; pesca e acquacoltura; servizi generali e personale) e comprendeva anche l'Ispettorato centrale repressione frodi e la gestione dell'ex ASFD.

Il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali fu nuovamente soppresso con il Decreto Legislativo 4 giugno 1997, n. 143, che trasferiva alle Regioni funzioni e compiti relativi alle materie di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione, e istituiva un nuovo ministero, il Ministero per le politiche agricole, con compiti di elaborazione e coordinamento delle linee di politica agricola, agroindustriale e forestale in coerenza con quella comunitaria e con funzioni di rappresentanza degli interessi nazionali nelle apposite sedi comunitarie. Successivamente, in base al Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante la riforma dell'organizzazione del governo, il Ministero assumeva la denominazione di Ministero delle politiche agricole e forestali.



#### 4.4. *I primi anni del nuovo secolo*

Con gli anni 2000 si apre una nuova pagina per la materia e amministrazione forestale: viene emanato il Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 227 che rappresenta la prima legge di indirizzo nazionale in materia forestale dopo il decentramento amministrativo alle Regioni, assumendo, fino alla sua abrogazione nel 2018, il valore di “legge quadro forestale” che riconosce la fondamentale necessità di legare la politica forestale, da attuarsi in ambito nazionale e regionale, agli impegni sottoscritti dal nostro Paese in sede comunitaria e internazionale. Questa norma colmava le lacune normative esistenti, dovute alla incompleta attuazione dell’articolo 117 della Costituzione nel trasferimento delle competenze alle Regioni e anticipava di qualche mese la riforma del Titolo V della Costituzione (v. § 4.1). La norma prevedeva non solamente un opportuno collegamento tra la legislazione propria del settore e quella paesistico-ambientale, riconoscendo anche l’importanza della selvicoltura nella conservazione attiva delle risorse forestali, ma introduceva anche i principi per la determinazione, da parte delle Regioni, sia delle regole per disciplinare l’attività selvicolturale, sia per la definizione giuridica del bosco, che fino ad allora non esisteva nell’ordinamento nazionale.

Sulla base di quanto previsto dall’art. 3 del Decreto Legislativo n. 227 vengono approntate nel 2005 le Linee Guida di programmazione in materia forestale (Decreto 16 giugno 2005 del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio), definendo gli obiettivi strategici di politica forestale a livello nazionale, supplendo parzialmente alla carenza di una strategia politica di lungo termine derivante anche da una certa difficoltà di coordinamento fra le istituzioni competenti. Le Linee guida, a supporto delle Regioni e Province Autonome, definivano gli indirizzi di tutela, conservazione, valorizzazione e sviluppo del settore forestale, tenendo conto delle componenti ecologiche, sociali ed economiche e nel rispetto degli impegni internazionali sottoscritti dal nostro Paese. Le Regioni potevano pianificare la gestione e lo sviluppo del settore forestale mediante la redazione e/o revisione dei Piani Forestali regionali, tenendo conto del ruolo multifunzionale della foresta. In questo quadro di nuova prospettiva emergeva però la necessità che le diverse amministrazioni competenti a vario titolo nel settore forestale cooperassero per la realizzazione di politiche organiche ed efficaci.

Il coordinamento risultava un elemento indispensabile per gli interessi del Paese nel settore forestale a livello internazionale, attraverso il confronto e quindi la condivisione delle possibili proposte operative da avanzare in tale sede. Tra le innovazioni introdotte venne istituito, presso il Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro, l’Osservatorio Nazionale del Mercato dei

Prodotti e dei Servizi forestali (art. 12, comma 3 del Decreto Legislativo n. 227) con il compito di promuovere azioni a favore del mercato dei prodotti e servizi forestali. Questo Osservatorio aveva natura e scopi affini a quelli del Gruppo Consultivo Foreste e Legno (costituito con Decisione della Commissione Europea 2004/391/CE) che completava le attività di coordinamento svolte dal Comitato Permanente Forestale a livello europeo. In tale maniera si proponeva per l'Italia la dualità già adottata in ambito comunitario, dove l'azione normativa e amministrativa è supportata da periodici incontri con i portatori di interessi, in particolare con le principali organizzazioni non governative attive nel settore forestale e ambientale nonché con l'opinione pubblica. Il Decreto Legislativo n. 227 diventava inoltre la base normativa per l'attuazione delle misure di interesse forestale cofinanziate dall'UE nell'ambito della PAC e che con la riforma di Agenda 2000 diventano parte integrante e strategica delle politiche europee di sviluppo rurale.

Nonostante gli sforzi, va rilevato che nei primi due decenni del 2000 il coordinamento politico nazionale in materia forestale è risultato, di fatto, relativamente diluito. La politica forestale si è sviluppata principalmente in ambito regionale e, nella maggioranza dei casi, ha trovato attuazione soprattutto tramite le misure di sviluppo rurale cofinanziate nell'ambito della PAC. Le crescenti funzioni riconosciute alle foreste e al settore forestale avevano portato, in qualche misura, a una sovrapposizione e/o incertezza, almeno nella prassi operativa, tra le materie di competenza esclusiva dello Stato (ambiente e paesaggio) e le materie di competenza concorrente attuate dalle Regioni (governo e gestione del territorio, sviluppo del settore).

Al fine di soddisfare le esigenze conoscitive e dare attuazione agli impegni internazionali sottoscritti dal Governo nazionale in ambito climatico, nel 2005 venne presentato il secondo Inventario forestale nazionale, realizzato dal CFS con il supporto tecnico scientifico del CREA. Ed è proprio alla luce delle esigenze internazionali che nel 2003 venne modificato il percorso progettuale, organizzativo e attuativo, dell'Inventario al fine di poter fornire, nei tempi previsti dagli accordi internazionali e in particolare dal Protocollo di Kyoto, le informazioni richieste al nostro Paese. L'inventario cambiò definizione diventando l'Inventario Nazionale delle Foreste e dei serbatoi forestali di Carbonio (INFC2005), in linea con gli indirizzi e le specifiche tecniche concordate a livello internazionale ("Food and Agriculture Organization" delle Nazioni Unite). A questo inventario seguì nel 2015 il secondo Inventario Nazionale delle Foreste e dei serbatoi forestali di Carbonio (INFC2015) con la raccolta dei dati già da parte del Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari dell'Arma dei Carabinieri (CUFA, v. § 4.5), sempre con il supporto tecnico-scientifico del CREA. In entrambi gli inventari la raccolta

dati per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome fu realizzata dai rispettivi Servizi forestali.

Nel 2008, al fine di poter utilizzare le risorse finanziarie del fondo FEOGA (ora FEASR, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) e dare piena attuazione alle politiche di sviluppo rurale cofinanziate nell'ambito della PAC, e in particolare per le misure di interesse forestale previste dai Programmi regionali di sviluppo rurale, su richiesta della Commissione Europea, l'Italia predispose un nuovo strumento di programmazione nazionale e di indirizzo per il settore forestale. Le Linee guida di programmazione forestale, pubblicate nel 2005, non costituivano per la Commissione Europea un valido documento programmatico, che rappresentasse l'unitarietà dello Stato membro Italia, che fino ad allora vedeva solamente i Piani Forestali Regionali, e neanche per tutte le Regioni, quali documenti programmatici pluriennali. Peraltro, la necessità di un piano nazionale era stata sottolineata anche a livello scientifico, nella mozione finale del Secondo Congresso Nazionale di Selvicoltura nel 1998.

Con il comma 1082, art. 1 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 venne previsto che il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al fine di armonizzare l'attuazione delle disposizioni sovranazionali in materia forestale, in aderenza al Piano d'azione per le foreste dell'Unione Europea, proponessero, sulla base degli strumenti di pianificazione regionali esistenti e delle Linee guida di programmazione definite ai sensi dell'art. 3 del Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 227, un Programma quadro per il settore forestale (PQSF), finalizzato, nella molteplicità e complessità delle tematiche riconducibili al settore, a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali. La redazione del PQSF, approvato nel 2008, fu basata su un processo partecipato di programmazione a livello nazionale che sarà poi ripreso e utilizzato per la redazione della Strategia Forestale Nazionale del 2022 (v. § 5.2). Peraltro, il PQSF presentava il limite di non prevedere copertura finanziaria.

#### *4.5. Verso una più marcata connotazione del CFS come organo di polizia ambientale*

Con il Decreto del presidente della Repubblica 1 agosto 2003, n. 264 la struttura e organizzazione dell'amministrazione forestale dello Stato viene profondamente modificata. Viene soppressa la Direzione generale delle risorse forestali, montane e idriche, istituita con l'art. 1, comma 1, del Decreto del presidente della Repubblica 15 marzo 1994, n. 197, in sostituzione della

Direzione generale dell'economia montana e forestale. Tutti i provvedimenti normativi, amministrativi, giudiziari e contrattuali vengono trasferiti al nuovo Ispettorato generale del CFS, istituito quale unità dirigenziale di livello generale. L'Ispettorato generale, preposto da un dirigente generale (Capo del CFS), provvede alla direzione e al coordinamento dei compiti e delle attività attribuiti al CFS e presiede alla gestione del personale dipendente dipendendo direttamente dal Ministro delle politiche agricole e forestali. Viene articolato in Servizi, Divisioni ed Uffici oltre che nella Scuola del CFS e nei relativi reparti, dirigendo, coordinando e controllando le strutture territoriali periferiche.

Le disposizioni del Decreto n. 264 prendono forma nella successiva Legge 6 febbraio 2004, n. 36 con la quale viene dato un nuovo profilo istituzionale al CFS. Questo provvedimento normativo riveste un significato particolare in quanto segna il passaggio, in forma ufficiale, da una struttura connotata da compiti di gestione tecnica a una con vocazione più indirizzata alle attività di controllo e di polizia ambientale. Il CFS divenne un organismo unitario posto alle dipendenze del Ministero delle politiche agricole e forestali, ma anche a quelle del Ministero dell'interno per le questioni inerenti all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza, al pubblico soccorso e alla protezione civile e a quelle del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per una serie di compiti legati ad un concetto allargato di tutela dell'ambiente. Nello specifico furono assegnate al CFS le seguenti funzioni: a) concorso al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica con particolare riferimento alle aree rurali e montane; b) vigilanza, prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno dell'ambiente, con specifico riferimento alla tutela del patrimonio faunistico e naturalistico nazionale e alla valutazione del danno ambientale, nonché collaborazione nell'esercizio delle funzioni di cui agli articoli 35 e 36 del Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300; c) controllo e certificazione del commercio internazionale e della detenzione di esemplari di fauna e di flora minacciati di estinzione, tutelati ai sensi della Convenzione CITES sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973, resa esecutiva con Legge 19 dicembre 1975, n. 874, e della relativa normativa comunitaria; d) vigilanza e controllo dell'attuazione delle convenzioni internazionali in materia ambientale, con particolare riferimento alla tutela delle foreste e della biodiversità vegetale e animale; e) controlli derivanti dalla normativa comunitaria agroforestale e ambientale e concorso nelle attività volte al rispetto della normativa in materia di sicurezza alimentare del consumatore e di biosicurezza in genere; f) sorveglianza delle aree naturali protette di rilevanza internazionale e nazionale e delle altre aree protette secondo le modalità previste dalla legislazione vigente; g) tutela e salvaguardia delle riserve naturali statali riconosciute di importanza

nazionale o internazionale, nonché degli altri beni destinati alla conservazione della biodiversità animale e vegetale; h) sorveglianza e accertamento degli illeciti commessi in violazione delle norme in materia di tutela delle acque dall'inquinamento e del relativo danno ambientale nonché repressione dei traffici illeciti e degli smaltimenti illegali dei rifiuti; i) concorso nel monitoraggio e nel controllo del territorio ai fini della prevenzione del dissesto idrogeologico, nonché collaborazione nello svolgimento dell'attività straordinaria di polizia idraulica; l) pubblico soccorso e interventi di rilievo nazionale di protezione civile su tutto il territorio nazionale con riferimento anche al concorso con le Regioni nella lotta attiva agli incendi boschivi e allo spegnimento con mezzi aerei degli stessi; controllo del manto nevoso e previsione del rischio valanghe; attività consultive e statistiche connesse; m) attività di studio connesse alle proprie competenze con particolare riferimento alla rilevazione qualitativa e quantitativa delle risorse forestali anche al fine della costituzione dell'inventario forestale nazionale, al monitoraggio sullo stato fitosanitario delle foreste, ai controlli sul livello di inquinamento degli ecosistemi forestali, al monitoraggio del territorio in genere con raccolta, elaborazione, archiviazione e diffusione dei dati; adempimenti connessi alla gestione e allo sviluppo dei collegamenti di cui all'art. 24 della Legge 31 gennaio 1994, n. 97; n) attività di supporto al Ministero delle politiche agricole e forestali nella rappresentanza e nella tutela degli interessi forestali nazionali in sede comunitaria e internazionale e raccordo con le politiche forestali regionali; o) reclutamento, formazione e gestione del proprio personale; approvvigionamento e amministrazione delle risorse strumentali; divulgazione delle attività istituzionali ed educazione ambientale; p) ogni altro compito assegnatogli dalle leggi e dai regolamenti dello Stato.

Il CFS venne inquadrato quale forza di polizia dello Stato a ordinamento civile specializzata nella difesa del patrimonio agroforestale italiano e nella tutela dell'ambiente, del paesaggio e con la previsione di coinvolgimento nell'espletamento di attività di ordine e di pubblica sicurezza in particolar modo nelle aree rurali, montane e forestali; inoltre, il CFS veniva connotato quale struttura operativa nazionale di protezione civile. Dipendevano dal Dirigente Generale a capo del CFS, la segreteria del capo del Corpo, l'Ufficio studi e legislazione, l'Ufficio per la biodiversità, l'Ufficio sistemi informativi automatizzati e telecomunicazioni. Dal Capo del CFS dipendevano anche sei servizi di livello centrale: Servizio I (polizia ambientale, forestale, agro-alimentare e di protezione civile), Servizio II (politica forestale, per l'ambiente e per il territorio), Servizio III (affari generali, per la programmazione e per la gestione delle risorse finanziarie e strumentali), Servizio IV (gestione delle risorse umane), Servizio V (Scuola del Corpo forestale dello Stato), Servizio VI (ispettivo). Ogni Servizio era articolato in Divisioni. Dal vice capo dipendeva infine l'Ufficio Relazioni Sindaca-

li (Brotto, 2008). Il CFS era inoltre organizzato in: Ispettorato Generale, con sede a Roma, che dirigeva e coordinava i 15 Comandi regionali con sede nei capoluoghi di regione a statuto ordinario; 83 Comandi provinciali dipendenti dai Comandi regionali; 17 Comandi distrettuali; Comandi Stazione Forestale, presenti in numero di circa 1.000 sedi su tutto il territorio nazionale.

Nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano il CFS era stato già da tempo sostituito da Corpi regionali e provinciali, aventi un proprio assetto istituzionale, organizzativo e funzionale, con mansioni sia tecniche che di polizia (v. § 4.2).

## 5. NUOVO ASSETTO DELL'AMMINISTRAZIONE FORESTALE NAZIONALE

### 5.1. *Assorbimento del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri e nuova direzione generale delle foreste*

Con il Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 177 il CFS viene assorbito nell'Arma dei Carabinieri. A seguito di questa riforma il 25 ottobre 2016 è stato istituito il Comando unità per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare (CUTFAA), un Comando di Vertice dell'Arma dei Carabinieri (comandato da un Generale di Corpo d'Armata), subentrato all'Ispettorato generale del CFS. L'assorbimento di funzioni e del personale del CFS si è concretizzato in data 1 gennaio 2017.

Il CUTFAA (poi diventato CUFAA, Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari) è strutturato su quattro articolazioni: Comando Carabinieri per la Tutela Forestale (che ha alle dipendenze un Nucleo Informativo Antincendio Boschivo e 14 Comandi Regione Carabinieri Forestali); Comando Carabinieri per la Tutela della Biodiversità e dei Parchi (da cui dipendono il Raggruppamento Carabinieri per la Biodiversità; il Raggruppamento Carabinieri e il Raggruppamento Carabinieri CITES); Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale; Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare. I Comandi Regione Carabinieri Forestali hanno alle dipendenze i Gruppi Carabinieri Forestali da cui dipendono le Stazioni Carabinieri Forestali. Dal Raggruppamento Carabinieri per la Biodiversità dipendono i Reparti Carabinieri per la Biodiversità che hanno alle dipendenze i Nuclei Carabinieri per la Biodiversità; dal Raggruppamento Carabinieri Parchi dipendono i Reparti Carabinieri Parco Nazionale che hanno alle dipendenze le Stazioni Carabinieri Parco; dal Raggruppamento Carabinieri CITES dipendono i Nuclei Carabinieri CITES.

Un ulteriore cambiamento di assetto organizzativo interno al CUFAA riguarda il transito (avvenuto in data 1 settembre 2022) della struttura deputata

a dirigere e coordinare le attività dei Reparti Carabinieri Parchi Nazionali (Raggruppamento Carabinieri Parchi) dal Comando Carabinieri per la Tutela della Biodiversità e dei Parchi al Comando Carabinieri per la Tutela Forestale. Per effetto della modifica dell'articolo 174 del Codice dell'Ordinamento Militare avvenuto a seguito della Legge 15 luglio 2022, n. 91 è stata, inoltre, definita una nuova denominazione assunta dai Comandi: Comando Carabinieri per la Tutela Forestale e dei Parchi, con l'istituzione dell'Ufficio Parchi, e Comando Carabinieri per la Tutela della Biodiversità, che continua ad avere alle dipendenze il Raggruppamento Carabinieri per la Biodiversità e il Raggruppamento Carabinieri CITES.

Parallelamente, con il Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri 17 luglio 2017, n. 143 viene formalizzato l'adeguamento della struttura organizzativa ministeriale, prevedendo la creazione di una nuova Direzione generale delle foreste (DIFOR, nel 2021 rinominata Direzione generale dell'economia montana e delle foreste) incardinata nel Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale, che si articola in quattro uffici dirigenziali non generali: Coordinamento delle politiche nazionali della montagna; Coordinamento delle politiche nazionali forestali; Sviluppo delle filiere forestali; Servizi ecosistemici e valorizzazione della biodiversità.

Le funzione e compiti affidati alla DIFOR riguardano le seguenti attività: rappresentanza e tutela degli interessi forestali nazionali in sede europea e internazionale, coordinamento delle politiche forestali nazionali e regionali; elaborazione delle linee di politica forestale, anche con riferimento al dissesto idrogeologico e alla mitigazione dei cambiamenti climatici; controllo e monitoraggio del consumo del suolo forestale; elaborazione e coordinamento delle politiche della filiera del legno, in coerenza con quelle dell'Unione Europea; coordinamento politiche di valorizzazione della biodiversità negli ecosistemi forestali; coordinamento e tutela dei patrimoni genetici e delle sementi di interesse forestale, nel rispetto della normativa europea e internazionale vigente; tutela e valorizzazione dei prodotti forestali e del sottobosco; adempimenti relativi all'attuazione del Decreto Ministeriale 27 dicembre 2012, n. 18799 di istituzione dell'Autorità nazionale competente per l'applicazione del Regolamento UE 20 ottobre 2010, n. 995; certificazione in materia di commercio internazionale e di detenzione di esemplari di fauna e di flora minacciati di estinzione, di cui all'articolo 8-quinquies, comma 3-quinquies, della Legge 7 febbraio 1992, n. 150; tenuta dell'elenco degli alberi monumentali e rilascio del parere di cui all'articolo 7, commi 2 e 4, della Legge 14 gennaio 2013, n. 10.

L'amministrazione forestale ritrova così un punto di riferimento nazionale per il coordinamento della materia, tra Stato e Regioni e tra i Ministeri com-



petenti, per l'attuazione di una politica unitaria in linea con gli impegni internazionali sottoscritti dal Paese. Al fine di dare forza alle crescenti richieste, che avevano caratterizzato gli anni precedenti, di un maggior dialogo e coordinamento in materia, la DIFOR istituisce due tavoli istituzionali di confronto allo scopo di poter affrontare e condividere le principali e urgenti necessità del settore: il Tavolo di filiera del legno (Decreto Ministeriale 14 settembre 2018, n. 8746), costituito dai principali portatori di interesse del settore, e il Tavolo di concertazione permanente del settore forestale (Decreto Ministeriale 14 dicembre 2019, n. 6792) composto dai rappresentanti delle amministrazioni regionali e dei Ministeri competenti in materia forestale.

### *5.2. Dopo il Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*

Il primo atto della Direzione DIFOR è stato di portare a conclusione il processo di riordino e semplificazione normativa in materia di selvicoltura e filiere forestali, in attuazione della Legge 28 luglio 2016, n. 154, con la redazione del Decreto Legislativo 3 aprile 2018, n. 34 quale Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (TUFF). In considerazione della complessità dell'ordinamento normativo e delle competenze in materia forestale fu scelta l'azione di delega al Governo per concretizzare la redazione del testo attraverso il concerto dei tre Ministeri competenti (secondo le denominazioni correnti: Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, con funzione di indirizzo e coordinamento; Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, con competenza primaria in materia di tutela e conservazione dell'ambiente e della biodiversità; Ministero della cultura, per la parte primaria inerente la conservazione del paesaggio) con le Regioni e le Province Autonome competenti per gli aspetti concernenti la gestione del territorio e la produzione e trasformazione di beni (Romano, 2018 a,b). Dopo un partecipato percorso di consultazione e confronto pubblico, con l'emanazione del TUFF fu realizzata una organica revisione e armonizzazione della normativa nazionale in materia forestale in coerenza con le normative europee, gli indirizzi strategici definiti dal PQSF e gli impegni assunti in sede internazionale.

Il TUFF ha stabilito che lo Stato e le Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, promuovano in modo coordinato la tutela, la gestione e la valorizzazione sostenibile del patrimonio forestale e, per sancire in tal senso l'importanza di un'azione coordinata tra i vari soggetti pubblici coinvolti, ha introdotto un nuovo assetto normativo allo scopo non solo di uniformare le differenze esistenti tra le norme e i regolamenti regionali, ma soprattutto di promuovere a scala nazionale la natura multifunzionale e multilivello che la



materia rappresenta, proponendo nel principio costituzionale di “leale collaborazione” un riordino dei molteplici ruoli e interessi. In particolare, per poter costruire una posizione unitaria nazionale garantendo le specificità regionali, è stato introdotto, per determinate tematiche, il concetto dei “criteri e indirizzi minimi comuni nazionali” ai quali le Regioni, per quanto di loro competenza e in relazione alle proprie esigenze e caratteristiche territoriali, ecologiche e socioeconomiche, devono attenersi senza diminuire il livello di tutela e conservazione assicurato alle foreste (Giordano e Romano, 2023).

Nel novembre 2018 la mozione finale del Quarto Congresso Nazionale di Selvicoltura auspicava la tempestiva messa in atto dei dieci Decreti attuativi previsti dal TUFF. Al 30 aprile 2023 ne sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale otto. Tra essi, di particolare rilevanza la Strategia Forestale Nazionale (Decreto Interministeriale 24 dicembre 2021, n. 677064 - SFN), documento di indirizzo a supporto delle amministrazioni centrali e di quelle regionali che armonizza a livello nazionale gli obiettivi e le azioni per la sostenibilità della gestione forestale in coerenza con i principali documenti strategici internazionali. La SFN si articola su quattro livelli: Obiettivi, Azioni, Strumenti finanziari, modalità di Monitoraggio e Valutazione. L'attuazione delle Azioni trova incentivazione in molteplici fonti di finanziamento, individuate dalla SFN stessa, e nel Fondo Foreste (istituito ai sensi della Legge 30 dicembre 2018, n. 145), avente una dotazione di 30 milioni di euro l'anno per il biennio 2022-2023 e di 40 milioni l'anno per il periodo 2024-2032 (Legge 29 dicembre 2022, n. 197), oltre che negli interventi previsti dalla programmazione dello sviluppo rurale nell'ambito della PAC.

La concretizzazione di questa vera e propria “riforma forestale” è, in misura significativa, legata oggi al recepimento a scala regionale del TUFF e dei Decreti attuativi, attraverso specifiche Delibere o integrando e aggiornando le rispettive Leggi e Regolamenti forestali regionali. Le fondamenta per una base comune nazionale, condivisa tra amministrazioni centrali e periferiche competenti in materia, permetteranno il consolidamento di un assetto normativo che ne armonizzi l'operatività attuativa a scala nazionale e riduca i contenziosi e le incertezze interpretative che, in una certa misura, ancora caratterizzano il settore (Giordano e Romano, 2023).

## CONCLUSIONI

Diceva Lev Tolstoj che «per studiare le leggi della storia dobbiamo lasciare in pace i re, i ministri e i generali, e studiare quegli elementi omogenei e infinitesimali che condizionano il comportamento delle popolazioni». Questa con-

siderazione è particolarmente adatta per caratterizzare il contenuto di questo saggio che ha voluto offrire una sintesi illustrativa della evoluzione storica delle amministrazioni forestali in Italia, assumendo che da una prospettiva particolare sia possibile formulare asserzioni d'insieme su questo specifico settore.

Fin dalla unificazione della legislazione forestale del Regno d'Italia e, successivamente, con la "legge Serpieri" il ruolo della amministrazione forestale è stato prioritariamente concepito quale strumento di governo del territorio, con una prospettiva di competenze centralizzate ma capillarmente distribuite sotto il profilo operativo. L'approccio è stato consolidato nei primi decenni dell'Italia repubblicana ("legge sulla montagna") integrandolo progressivamente con le emergenti esigenze di protezione e conservazione della natura (si pensi al ruolo svolto in merito dall'ASFD). Soprattutto a partire dagli anni '70 del secolo scorso l'assetto amministrativo del settore è stato poi contrassegnato dal processo di decentramento alle Regioni delle funzioni inerenti la gestione forestale: si è aperta una stagione prolifica dal punto di vista organizzativo rispetto alla materia, che nei decenni successivi ha cercato di trovare un equilibrio tra ruoli e competenze, fino al recente nuovo assetto dell'amministrazione forestale nazionale, con l'assorbimento del CFS nell'Arma dei Carabinieri e la creazione della DIFOR. La dinamica ha riguardato anche la ricerca di equilibrio tra punti di vista differenti sulle funzioni delle foreste e del settore forestale (tra valorizzazione produttiva e conservazione naturalistica), che ha ineludibilmente riverberato su alcuni aspetti di organizzazione amministrativa, sia a livello nazionale che regionale.

L'illustrazione del lungo e complesso percorso delle amministrazioni forestali offerta da questo saggio può contribuire a promuovere la conoscenza di quell'insostituibile patrimonio ambientale, culturale ed economico rappresentato dai boschi italiani, soprattutto nell'ottica di una rinnovata consapevolezza del ruolo che essi hanno rivestito e rivestono nella storia contemporanea. Di fatto, chi ignora la storia non solamente non ha passato, ma nemmeno futuro: quello che stiamo vivendo oggi sarà storia di domani, apparteniamo tutti alla medesima storia che continua attraverso i secoli.

## RIASSUNTO

La percezione dei boschi in Italia è cambiata nel corso dei secoli determinando un quadro normativo e istituzionale molto dinamico, e a tratti complesso. La nascita dell'amministrazione forestale dello Stato coincide con la promulgazione nel 1822, nel Regno di Piemonte e Sardegna, delle Regie Patenti che istituiscono l'amministrazione per la custodia e la tutela dei boschi, antenata della Direzione generale delle Foreste e del Corpo Forestale

dello Stato dell'Italia repubblicana. Nel primo dopoguerra del XX secolo, il Paese si trovò impegnato nel risanamento e nella ricostituzione dei boschi, a cui mirava anche la legge Serpieri. Il governo fascista perseguì una politica forestale centralizzata con l'istituzione della Milizia Nazionale Forestale nel 1926 e dell'Azienda Foreste Demaniali nel 1933. Con la Repubblica, le necessità socioeconomiche e importanti eventi alluvionali imposero un'azione di coordinamento nazionale e di riordino della normativa sulla gestione del territorio e il ripristino del Corpo forestale dello Stato (1948) confluito poi nell'Arma dei Carabinieri nel 2016. Gli anni '70 del secolo scorso videro l'avviarsi dell'applicazione dell'articolo 117 della Costituzione che prevede la competenza della materia forestale in capo alle Regioni. A partire da tale data ciascuna Regione ha iniziato a dotarsi di propri modelli organizzativi circa le modalità di esercizio delle competenze in materia di foreste. Con il passare degli anni si è andati incontro a un progressivo esercizio separato delle competenze: con la materia ambientale e paesaggistica in capo allo Stato e una esclusività da parte delle Regioni per la materia di gestione del territorio e sviluppo del settore forestale, con il coordinamento della Direzione generale dell'economia montana e delle foreste del Ministero attualmente denominato dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste. Il presente saggio offre una sintesi, in forma di discussione commentata, illustrativa del percorso di evoluzione storica delle amministrazioni forestali in Italia, a partire dalla promulgazione delle Regie Patenti fino ai giorni nostri.

#### ABSTRACT

*Historical evolution of forestry administrations in Italy.* The perception of the forest in Italy has changed over the centuries resulting in a dynamic institutional framework. The birth of the State Forestry Administration in Italy coincides with the promulgation in 1822, in the Kingdom of Piedmont and Sardinia, of the "Regie Patenti" (Royal Patents), which established an administration for the custody and supervision of the forests, ancestor of the "Direzione generale delle Foreste" (Forestry Directorate) e del "Corpo forestale dello Stato" (State Forest Corp) of republican Italy. In the first post-war period State Forestry Administration found itself engaged in the rehabilitation and reconstitution of the forests, which was also aimed at by the "Serpieri" Law. The Fascist government pursued the supervision and custody of the forest heritage with the establishment of the "Milizia Nazionale Forestale" (National Forestry Militia) in 1926 and of the State Forestry Agency in 1933. With the Republic, socio-economic needs and important flood events imposed an action of reorganization of the legislation on land management and the reestablishment of the State Forestry Corp (1948), which merged into the Carabinieri in 2016. The 1970s saw the start of the application of the article 117 of the Italian Constitution which envisages the competence of forestry in the hands of the Regions, at subnational level. Starting from that date, each Region began to arrange its own organizational models regarding the methods of exercising competences in the field of forestry. Over the years there has been a progressive separate exercise of the competences, with environmental and landscape matters in the hands of the State and an exclusivity by the Regions for land management and development of the forestry sector under the coordination of Directorate general for mountain economy and forestry of the currently Ministry of agriculture, food sovereignty and forestry. This essay offers an illustrative synthesis, in the form of a commented dis-

cussion, of the historical evolution of forestry administrations in Italy, starting from the Royal Patents up to the present day.

## BIBLIOGRAFIA

- ANDREATTA G. (2018): *Considerazioni su una lettura "attualizzata" dell'articolo 108 del r.d.l. 3267/1923*, «L'Italia Forestale e Montana», 73, pp. 129-139.
- BROTTO E. (2008): *Le organizzazioni forestali nello stato*, Giunta della Provincia autonoma di Trento, Trento, pp. 146.
- FERRUCCI N. (2012): *Lezioni di diritto forestale e ambientale. Parte speciale*, CLEUP, Padova, pp. 250.
- GABBRIELLI A. (2004): *L'istruzione forestale in Italia, da Vallombrosa a Firenze*, «L'Italia Forestale e Montana», 59, pp. 72-74.
- GIORDANO N., SANCHIOLI C. (2002): *Il Corpo Forestale dello Stato. Origini, evoluzione storica e uniformi*, Ministero delle Politiche Agricole e Forestali – Direzione Generale delle Risorse Forestali, Montane e Idriche, Roma, pp. 227.
- GIORDANO N. (2005): *La forestale negli anni 1926-1945*, «Il Forestale periodico di cultura ambientale», 30, pp. 32-33.
- GIORDANO D., ROMANO R. (2023): *Il "presente" normativo Attuazione del TUFF e dei decreti attuativi*, «Sherwood-Foreste ed Alberi Oggi», 263, Dossier, pp. 32-35.
- GRAVINA TONNA A. (2020): *L'ordinamento forestale: prospettive di tutela e gestione sostenibili*, PhD thesis, Sapienza Università di Roma, Roma, pp. 200.
- GRECO S. (2017): *Una foresta di carte. Materiali per una guida agli archivi dell'Amministrazione Forestale*, Stato Maggiore della Difesa-Ufficio Storico, Istituzioni e fonti militari, V, Roma, pp. 275.
- MATTIOLI M. (2008): *Dall'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali agli Uffici Territoriali per la Biodiversità*, in *Dalle riserve demaniali ai serbatoi di carbonio: nuove prospettive nella gestione del patrimonio forestale Verbania*, 18-19 gennaio 2008. Disponibile su: <http://www.parcovalgrande.it/pagina.php?id=28>.
- MURA A. (1973): *Ordinamento forestale e problemi montani*, Svimez, collana Francesco Giordani, Giuffrè, Milano, pp. 172.
- RIVABEN G., TANCON D. (2014): *Le foreste*, in: *L'agricoltura veronese tra competitività, innovazione e sostenibilità*, Accademia di Agricoltura Scienze e Lettere di Verona, Verona, pp. 335-348.
- ROMANO R. (2018a): *Il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, «Agriregionieuropa», 54.
- ROMANO R. (2018b): *Il nuovo decreto legislativo n. 34 del 3 aprile 2018 in materia di foreste e filiere forestali*, in *AE*, «Rivista trimestrale Fondazione METES, Ricerca e formazione nel settore agroalimentare per il lavoro e la sostenibilità», 1, pp. 33-70.
- SISTEMA GUIDA GENERALE DEGLI ARCHIVI DI STATO ITALIANI (2022): *Agenti forestali (1861-1910) poi Corpo reale delle foreste (1910-1926) poi Milizia nazionale forestale (1926-1943) poi Real corpo forestale poi Corpo forestale (1943-1948) poi Corpo forestale dello Stato (1948)*. Disponibile su: <http://www.guidageneralearchivistato.beniculturali.it/>.

SUSANNA NOCENTINI<sup>1</sup>

## L'evoluzione della gestione forestale in Italia dalla Legge Serpieri a oggi

<sup>1</sup> Università degli Studi di Firenze

### I. INTRODUZIONE

La Legge n. 3267 del 1923, Legge Serpieri, sancì in Italia la necessità di una gestione forestale regolamentata dallo Stato sulla base delle funzioni del bosco da salvaguardare per l'interesse pubblico: in primo luogo la protezione idrogeologica e in secondo luogo gli aspetti produttivi legati al sostegno dell'economia nelle zone montane.

La Legge Serpieri prevedeva due diverse tipologie di controllo per le utilizzazioni forestali nei boschi sottoposti al vincolo idrogeologico. Nei boschi di proprietà privata le utilizzazioni dovevano avvenire nel rispetto di prescrizioni emanate a livello provinciale, le Prescrizioni di Massima e di Polizia Forestale (PMPF), mentre i boschi di proprietà pubblica dovevano dotarsi di un piano di assestamento o piano economico approvato dall'autorità competente. Le PMPF erano già state previste dalla Legge Majorana-Calatabiano e avrebbero dovuto disciplinare i tagli secondo norme decentrate, ma in molte province furono emanate secondo lo schema ministeriale (Greco, 2017).

In particolare, l'art. 8 della Legge Serpieri dava mandato al comitato forestale di prescrivere le modalità di governo e di utilizzazione per i boschi presenti nei terreni sottoposti al vincolo idrogeologico, oltre a regolamentare il pascolo nei boschi e nei terreni pascolivi. Le prescrizioni di massima compilate in forma di regolamento, comprendenti anche le norme di polizia forestale con le pene per i trasgressori, dovevano poi essere rese esecutive dal Ministro per l'Economia nazionale.

I boschi e i terreni del demanio forestale dello Stato, dichiarati inalienabili, dovevano essere coltivati e utilizzati secondo un regolare piano economico (art. 107), come anche i boschi appartenenti ai comuni e ad altri enti, escluse le società anonime (art. 130).

Il regolamento di attuazione della legge 3267 fu emanato nel 1926 (RD n. 1126/1926) e descriveva dettagliatamente gli aspetti che dovevano essere considerati nelle PMPF. A partire dal 1926 le PMPF furono emanate in ogni provincia, secondo la procedura prevista dalla Legge 3267 e dal suo regolamento di attuazione. Queste Prescrizioni sono rimaste valide, con aggiornamenti in tempi diversi nelle diverse province, fino al passaggio delle competenze in materia di agricoltura e foreste alle Regioni e alle Province Autonome. Da quel momento, le leggi forestali regionali e i relativi regolamenti hanno progressivamente sostituito le PMDF, anche se in vari casi queste ultime sono ancora vigenti.

Poiché la pianificazione forestale non ha avuto in Italia quella diffusione che il legislatore ha sempre auspicato, soprattutto nei boschi di proprietà privata, ma anche in certa misura per i boschi pubblici<sup>1</sup>, le PMPF sono divenute il riferimento tecnico per la gestione della gran parte dei boschi italiani per un lungo periodo di tempo. In effetti, si può dire che esse abbiano rappresentato lo specchio della gestione forestale reale.

L'obiettivo di questo lavoro è di delineare l'evoluzione della gestione forestale applicata nella pratica in Italia attraverso l'esame delle prescrizioni tecniche selvicolturali contenute nelle PMPF e delle modifiche apportate negli ultimi decenni con il passaggio delle competenze alle Regioni e Province autonome.

## 2. MATERIALE E METODO

Dall'analisi di quanto previsto dal regolamento di attuazione della Legge Serpieri, sono stati evidenziati i principali aspetti tecnici, con particolare riguardo alle prescrizioni selvicolturali per i diversi tipi di governo e trattamento, che dovevano essere presi in considerazione nella redazione delle PMPF.

È stato poi analizzato un campione di PMPF scelto in modo da rappresentare le diverse situazioni ambientali, forestali e socioeconomiche italiane. Il campione è costituito da 27 PMPF reperite nelle raccolte miscellanee della biblioteca dell'Accademia Italiana di Scienze Forestali provenienti da 13 regioni e 2 province autonome. La data di emanazione di queste PMPF risale al primo periodo dopo il regolamento di attuazione della Legge Serpieri; per le 2 PMPF emanate dopo il 1948 si tratta di versioni più recenti che differiscono dalla prima versione solo per l'aggiornamento delle sanzioni pecuniarie (tab. 1).

<sup>1</sup> Secondo l'ultimo inventario forestale (INFC 2015) la superficie forestale interessata da piani di gestione o simili, ("pianificazione di dettaglio") arriva appena al 15% del totale; questo è un dato medio ma se si considera che solo 5 regioni e province autonome hanno una superficie interessata da piani di gestione o simili superiore al 30% del totale, mentre in 12 regioni non si arriva al 10%, si comprende la difficoltà di attuare concretamente e diffusamente la pianificazione forestale in Italia.

PROVINCIA	ANNO	AGGIORNAMENTI	REGIONE O PROVINCIA AUTONOMA
Cosenza	1929	1953	Calabria
Napoli	1929	1954	Campania
Savona	1929	1946, 1947, 1949, 1950	Liguria
Alessandria	1929	1952	Piemonte
Trento	1929	1939, 1952	Trento
Chieti	1930	1944 - 1951	Abruzzo
Bolzano	1930	1940, 1941, 1955	Bolzano
Frosinone	1930	1954	Lazio
Bergamo	1930	1950	Lombardia
Vercelli	1930	1950	Piemonte
Novara	1930	1953	Piemonte
Verona	1930		Veneto
Matera	1931	1953	Basilicata
Rieti	1931	1952	Lazio
Pavia	1931	1952	Lombardia
Foggia	1931	1948	Puglia
Catania	1931		Sicilia
Livorno	1931	1946-1951	Toscana
Grosseto	1931	1937, 1951	Toscana
Ancona	1932		Marche
Taranto	1932	1952	Puglia
Siena	1932	1934, 1936, 1937 1940, 1941, 1952	Toscana
Catanzaro	1935	-	Calabria
Rovigo	1935	1950	Veneto
Latina	1936	1948	Lazio
Asti	1949		Piemonte
Firenze	1970		Toscana

Tab. 1 *Prescrizioni di massima e di polizia forestale esaminate in questo lavoro*

Per seguire l'evoluzione delle prescrizioni tecniche con il passaggio delle competenze in materia di foreste alle Regioni e Province autonome, sono state poi esaminate le normative forestali più recenti delle regioni a cui appartengono le province del campione di PMPF. Dato lo scopo del lavoro, sono stati presi in considerazione solo gli aspetti selvicolturali delle PMPF e delle successive normative regionali.

Per evidenziare l'evoluzione nel tempo dei diversi aspetti esaminati, è stato adottato il metodo narrativo, che si adatta bene agli studi sull'evoluzione dei diversi aspetti della gestione territoriale (Jepsen et al., 2015; Vadell et al., 2022).

### 3. RISULTATI

#### 3.1. *Dal regolamento di attuazione della Legge Serpieri alle PMPF*

Il R.D. 16 maggio 1926 n. 1126, all'art. 19, elencava tutti gli aspetti che dovevano essere presi in considerazione dalle PMPF. In particolare, per quanto riguarda i vari tipi di boschi:

- a. «Il tempo e il modo di eseguire i tagli, a seconda che siano fatti a raso, a riprese successive, a scelta o per zone, ed a seconda delle specie e dell'età delle piante, con l'intento di assicurare la riproduzione del bosco;
- b. Le norme dei boschi sottoposti a vincolo, prevalentemente in considerazione dell'eccessiva pendenza o mobilità del suolo, ovvero della loro ubicazione in località molto elevate e di clima molto rigido e dell'eventuale pregiudizio che potrebbe dai tagli derivare ai boschi limitrofi sottoposti a vincoli;
- c. Le regole per i diradamenti nelle fustaie;
- d. Il numero e la qualità delle piante che ad uso di matricine devono essere conservate per ogni ettaro di bosco ceduo, sia semplice che composto, al fine di assicurare la disseminazione naturale per la sostituzione delle cepaie deperienti, quando il proprietario non vi provveda con piantagioni;
- e. Le disposizioni per garantire dopo il taglio raso, la rinnovazione artificiale dei boschi di alto fusto e la ricostituzione di quelli deteriorati o distrutti per qualsiasi causa;
- f. Le norme per l'estrazione della resina e per lo scortecciamento degli alberi;
- g. Le norme per il taglio dei rami delle piante, per la raccolta dello strame, delle foglie e dei semi, specie nei boschi deperienti o troppo radi, e per la falciatura dell'erba nei boschi vecchi o novelli, nei casi in cui dette operazioni possono arrecare pregiudizio alla riproduzione;
- h. Le regole per l'impianto e l'esercizio delle carbonaie o per lo sgombrò del carbone e del materiale legnoso dal bosco, col fine di evitare danni alla riproduzione;



- i. Le cautele per l'accensione del fuoco nei boschi, per l'abbruciamento delle restoppie nei terreni limitrofi a questi e per la formazione dei debii, fornelli e motère, e l'impianto e l'esercizio nei boschi o in prossimità di essi di fornaci da calce, gesso, mattoni, tegole, stoviglie e simili, di fabbriche di pece, catrame, nero di fumo, acido pirolegnoso, potassa ecc., e di fabbriche e forni in genere e tutte le altre cautele per preservare i boschi dai pericoli degli incendi;
- j. I provvedimenti da adottare per prevenire ed estinguere gli incendi nei boschi e ricostituire i boschi danneggiati o distrutti dagli incendi stessi;
- k. Le norme per gli scavi e l'estrazione delle ceppaie secche, pietre, sabbia minerali, terra, zolle, torba, eriche, ginestra, erbe e per la raccolta di foglie verdi e secche e di concime, ghiande, faggiuole e altri frutti e sementi silvestri;
- l. Le norme per l'estrazione del legname dai boschi e la formazione di strade, canali, corridoi, risine, in corrispondenza con quelle contenute negli articoli 152 e seguenti della legge sui lavori pubblici del 20 marzo 1865, n. 2248, allegato F(3) relative alla fluitazione dei legnami;
- m. Le norme per l'esercizio del pascolo in generale e di quello delle capre in particolare;
- n. I mezzi per prevenire e combattere i danni derivanti dalla diffusione di parassiti animali e vegetali nei boschi e le modalità per la denuncia all'autorità forestale dell'esistenza di questi parassiti».

Da questo elenco emerge chiaramente come le PMPF dovessero rappresentare un insieme di prescrizioni tecniche per la corretta gestione del bosco e per la sua protezione da eventi avversi.

Nel giro di pochi anni tutte le province si dotarono delle proprie PMPF. Dopo il primo periodo di emanazione delle PMPF, seguirono una serie di aggiornamenti per la maggior parte riferiti all'aumento delle pene pecuniarie per le diverse sanzioni previste (tab. 1).

Lo schema seguito per tutte le PMPF esaminate è stato quello del regolamento di attuazione, con capitoli e paragrafi organizzati in modo pressoché identico per tutte le province italiane, dalla zona alpina fino alle province più meridionali della Sicilia, per boschi e condizioni ambientali e socioeconomiche anche molto diverse. Nella tabella 2 è riportato lo schema "tipo", che rappresenta quello della maggior parte delle PMPF esaminate; non tutte le PMPF seguono puntualmente questo ordine o usano esattamente gli stessi termini, ma tutti i punti elencati sono comunque considerati.

NORME DI SILVICOLTURA E TUTELA FORESTALE O NORME SPECIALI PER I BOSCHI
Norme comuni a tutti i boschi
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Esecuzione dei lavori per l'impianto di nuovi boschi</li> <li>– Rinnovazione dei boschi per mutarne la specie o migliorarne le condizioni</li> <li>– Divieto di modificazione del governo dei boschi</li> <li>– Tempo e modo di eseguire i tagli nei boschi</li> <li>– Norme per il taglio dei boschi posti in situazioni speciali</li> <li>– Potatura e scortecciamento delle piante</li> <li>– Allestimento, smacchiatura e trasporto del legname</li> <li>– Carbonizzazione (e preparazione della potassa)</li> <li>– Raccolta dei prodotti secondari dei boschi</li> <li>– Pascolo nei boschi</li> <li>– Trattamento dei boschi nei quali esista un piano speciale di utilizzazione</li> <li>– Trattamento dei boschi popolati di specie diverse</li> <li>– Norme per la prevenzione e repressione dei danni degli incendi e dei parassiti dei boschi</li> <li>– Ripristino dei boschi distrutti e non rinnovati naturalmente</li> </ul>
Norme particolari per i boschi di alto fusto
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Taglio di sfollamento e diradamento</li> <li>– Tagli definitivi</li> <li>– (Modalità di taglio dei boschi di pino montano)</li> <li>– Norme speciali per il taglio delle piante di castagno (con particolare riguardo a quelle il cui legname è destinato all'industria tannica)</li> <li>– Norme speciali per i boschi da frutto</li> <li>– Coltura dei noccioli da frutto</li> </ul>
Norme particolari per i boschi cedui
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Riserva di matricine</li> <li>– Turno minimo dei tagli nei boschi cedui da ceppaia</li> <li>– Taglio di ripulitura e della frasca per mangimi</li> <li>– Operazioni colturali nei boschi cedui deperienti o deteriorati</li> <li>– Trattamento dei boschi cedui composti</li> <li>– Cedui da capitozza o da sgamollo</li> </ul>

Tab. 2 *Schema “tipo” di organizzazione in capitoli delle PMPF, relativi alla utilizzazione dei boschi. Fra parentesi aspetti non sempre previsti*

### 3.2. La selvicoltura vista attraverso le PMPF

Dall'esame del campione di PMPF è emerso come il contenuto dei vari articoli fosse molto simile, se non addirittura identico, per tutte le province. È stato quindi semplice fare una trattazione unitaria dei diversi aspetti considerati.

Nello spirito della Legge Serpieri, mirata alla conservazione e al miglioramento della capacità regimante e produttiva del bosco, le PMPF vietavano esplicitamente per tutti i boschi la trasformazione della fustaia in ceduo o del ceduo composto in ceduo semplice, mentre era sempre consentito l'impianto di nuovi boschi, purché venissero adottate tecniche di preparazione del suolo a “buche, piazzette” o “a strisce orizzontali” lasciando soda una striscia della

larghezza di quella lavorata. Non venivano invece date indicazioni sulle specie da impiegare.

Nelle fustaie di conifere e di latifoglie il taglio era consentito in qualsiasi stagione dell'anno, mentre per i cedui le diverse PMPF autorizzavano il taglio nel periodo autunno-inverno-primavera, con date di inizio e fine differenziate in base alla latitudine della provincia e spesso anche all'altitudine dei boschi presenti nelle varie province. Il taglio della ceppaia doveva essere sempre eseguito secondo le corrette norme selvicolturali, cioè a "regola d'arte", utilizzando ferri ben affilati, con esclusione della sega per i cedui; venivano in genere date indicazioni molto precise sulla corretta esecuzione del taglio nei vari tipi di ceduo. Per tagli mal eseguiti o nel caso di danneggiamento alla rinnovazione erano previste sanzioni.

Per i boschi posti in situazioni speciali, quali a esempio i boschi che difendono manufatti dal rotolamento di sassi o da valanghe, come anche per terreni in forte pendenza o franosi, era vietato il taglio raso. Lungo i crinali ad altitudini superiori a 800 o 1000 m e al margine superiore della vegetazione arborea veniva vietata qualsiasi utilizzazione oppure era consentito solo il taglio a scelta per una fascia larga dai 50 m ai 200 m secondo le varie province.

La potatura e lo scortecciamento venivano consentite solo su piante che dovevano essere tagliate nella stagione silvana seguente. In qualche caso era prevista la potatura sia di conifere che di latifoglie a scopo culturale (per esempio nella provincia di Livorno). Erano previste norme specifiche per la raccolta del sughero nelle province dove questa specie è presente. Interessante il riferimento in alcuni casi alla raccolta delle foglie, consentita solo nei 2/3 inferiori dei polloni nei cedui, o al frascieggiamento, o frascaggio che, come nel caso delle PMPF della provincia di Catania, veniva consentito solo quando mancavano i mangimi.

Norme precise regolamentavano la carbonizzazione, in alcuni casi anche la produzione della potassa, e largo spazio veniva dato alla raccolta dei prodotti secondari dei boschi. Questi erano molteplici: la resina, con indicazioni dettagliate per la sua estrazione, la raccolta dello strame (copertura morta o lettiera), dell'erba, dell'erica e del ciocco d'erica e di vari semi.

Per la prevenzione e repressione degli incendi boschivi vigeva per tutte le province il divieto di accensione di fuochi nel bosco eccetto per chi vi doveva soggiornare per lavoro; era inoltre vietato entro 100 metri dal bosco di impiantare fornaci «da calce, mattoni e stoviglie e fabbriche di potassa» o di altri materiali per cui fosse necessario l'impiego di combustibile. In ogni caso era previsto l'obbligo per il proprietario di ripristinare i boschi distrutti da incendi o attacchi patogeni.

Nelle fustaie i tagli di sfollamento e diradamento erano liberamente eseguibili a patto di lasciare le chiome a contatto, e di eliminare preferibilmente

le piante dominate, malformate e deperienti. Talvolta veniva data per alcune specie la possibilità di distanziare di più le chiome (a es. nella provincia di Firenze fino a 0,70 m per quercia, pino nero, pino marittimo, pino d'Aleppo, abete americano e fino a 1,00 m per il pino domestico). Nella provincia di Bolzano (PMPF del 1955) la densità da rilasciare doveva essere stabilita caso per caso dall'autorità forestale.

I tagli definitivi nelle fustaie erano regolamentati in maniera molto simile se non identica fra le varie province esaminate. Il taglio raso era consentito solo dopo specifica autorizzazione con obbligo di reimpianto e versamento di una cauzione a garanzia. Una prescrizione comune e generale riguardava l'obbligo di non esporre ai danni del vento le parti di bosco limitrofe all'area tagliata. Il taglio a strisce o a gruppi doveva essere eseguito secondo le modalità prescritte dall'autorità forestale.

In tutte le province esaminate per le fustaie, oltre al taglio raso, erano previste altre 2 forme di trattamento: i tagli successivi e il taglio a scelta. Per i tagli successivi l'intensità massima consentita per i vari interventi veniva espressa in percentuale sul numero di piante presenti, uguale in tutte le province e senza distinzione per le varie specie: con il taglio preparatorio era consentito un prelievo massimo pari a 1/3 del numero delle piante presenti; con il taglio sementazione potevano essere asportate non più della metà delle piante rilasciate dal taglio preparatorio e dopo almeno 3 anni da questo; il taglio di sgombrò poteva essere effettuato solo con rinnovazione affermata.

Anche per il taglio a scelta o da dirado le prescrizioni erano uguali per le diverse province esaminate: era consentito solo il taglio delle piante deperienti, malformate o danneggiate, oltre a quelle che avevano raggiunto la maturità secondo le consuetudini locali; in alcuni casi si prescriveva anche il numero minimo di piante adulte che dovevano essere rilasciate, variabile per le diverse specie. In alcuni casi era specificato il diametro di recidibilità. Nessun cenno veniva fatto alla durata del periodo di curazione.

Per il taglio delle piante di castagno tutte le PMPF rimandavano al R.D.L. 18 giugno 1931 n. 973, "Provvedimenti per la tutela dei castagneti e il controllo delle fabbriche per la produzione del tannino dal legno di castagno" riportandone in nota il testo completo. Identiche erano poi anche le prescrizioni per i castagneti da frutto e i noccioleti, ambedue queste forme di coltura sotto il controllo dell'autorità forestale.

Per i cedui semplici matricinati le PMPF prescrivevano il numero di matricine da rilasciare, che variava fra 50 e 100/ha per le diverse province e a seconda della specie, anche se non sempre venivano date indicazioni differenziate in relazione alla specie. Le matricine che avevano "compiuto il loro ufficio" potevano essere abbattute contemporaneamente al ceduo e in un numero non

superiore a un quarto di quello prescritto. Se presenti le conifere andavano sempre rilasciate e se avevano condizioni di sviluppo idoneo venivano conteggiate nel numero di matricine da rilasciare.

Tutte le PMPF indicavano il turno minimo dei tagli nei boschi cedui da ceppaia, in genere distinto per specie e spesso anche per fasce altitudinali. Una curiosità: per i cedui di faggio era prescritto sempre di preservare al taglio le "ale", o tirasucchi cioè tutti i polloni con diametro alla base fino a 2 o 3 cm (in un caso addirittura 5 cm); questa prescrizione è riportata anche in una provincia dove non sono presenti cedui di faggio (Livorno). Se non fossero presenti "ale" era sempre prescritto di lasciare 1 pollone per ogni ceppaia.

In alcuni casi, per la prima applicazione delle PMPF, se il turno consuetudinario fosse stato più breve di quello prescritto si dava la possibilità di adottare un turno intermedio per il primo ciclo di ceduzione (vedi ad es. la provincia di Catania).

Come tagli di ripulitura e per la raccolta della frasca per mangimi erano consentite le spollonature periodiche consuetudinarie. Le PMPF indicavano inoltre le operazioni colturali nei boschi cedui deperienti o deteriorati, prevalentemente la riceppatura o taglio fuori terra, in alcuni casi il taglio fra due terre.

Per i boschi cedui composti dovevano essere rilasciate almeno 3 o 4 classi di età delle matricine, con un numero generalmente doppio a quanto prescritto per i cedui semplici matricinati. A volte veniva indicata la % di superficie da destinare a ogni classe di matricine. Vi erano poi sempre indicazioni per i cedui a capitozza o da sgamollo.

### *3.3. Dalle PMPF ai regolamenti forestali regionali*

Il passaggio delle competenze in materia di agricoltura e foreste alle Regioni e Province autonome ha dato il via alla promulgazione di una serie di Leggi forestali regionali e relativi Regolamenti di applicazione. Nella maggior parte dei casi i regolamenti forestali sostituiscono le PMPF, ma in alcuni casi (es. Abruzzo, Puglia, Sicilia) le PMPF sono ancora vigenti, sebbene aggiornate rispetto alla formulazione originaria; in altri casi i regolamenti forestali seguono in maniera molto simile l'organizzazione e i contenuti delle PMPF nelle parti relative alle prescrizioni di tipo selvicolturale.

I regolamenti esaminati sono più diversi fra loro rispetto alle PMPF originarie, ma è stato comunque possibile identificare alcuni tratti comuni. Senza scendere nel dettaglio dei singoli provvedimenti, in linea generale le principali differenze riscontrate rispetto alle PMPF emanate a seguito della Legge Serpie-

ri, riguardano l'inserimento di procedure amministrative per l'autorizzazione dei tagli boschivi, i criteri da seguire per la pianificazione forestale a livello aziendale e l'inclusione di una serie di aspetti culturali prima non considerati.

Le procedure amministrative distinguono il tipo di istanza e di documentazione da presentare in base alla dimensione dell'intervento (superficie forestale interessata) e alla sua tipologia, risultando in un articolato e a volte complesso insieme di prescrizioni. Il tipo di procedura da adottare dipende anche dallo stato della pianificazione, che in molti casi viene resa obbligatoria, per esempio per superfici forestali superiori a 100 ha è spesso prescritta la redazione di un piano di gestione.

Generalmente i provvedimenti regionali recenti fanno riferimento alla nozione di gestione forestale sostenibile e alla tutela della biodiversità, che si concretizza in alcune prescrizioni specifiche.

Per quanto riguarda nello specifico i tagli boschivi viene introdotta in tutti i regolamenti regionali una limitazione alla superficie delle tagliate, soprattutto per i cedui, limitazione che non era presente nelle PMPF originarie. Questa superficie varia fra 10 e 20 ha per le diverse regioni esaminate, con norme per il distanziamento delle tagliate. I turni dei cedui presentano in alcuni casi un certo allungamento rispetto a quanto previsto dalle PMPF originarie (vedi Quatrini et al., 2017, per una rassegna dettagliata dei turni dei cedui nelle normative regionali).

In tutti i provvedimenti a livello regionale compaiono 2 tipologie di bosco prima non considerate: i soprassuoli transitori e i cedui "invecchiati" definiti in base all'età del ceduo, diversa per le diverse specie e per le diverse regioni e province autonome; per i cedui "invecchiati" vige l'obbligo dell'avviamento a fustaia.

Il taglio raso nelle fustaie è generalmente vietato, salvo particolari casi legati per lo più a problemi fitopatologici. Vengono normalmente distinte le fustaie coetanee, le fustaie disetanee o multiplane e le fustaie definite "irregolari", normalmente trattate come le fustaie disetanee. Per le fustaie spesso vengono elencate prescrizioni selvicolturali molto dettagliate in relazione alle diverse tipologie e strutture forestali presenti, quasi un manuale di selvicoltura speciale.

Per le fustaie coetanee le forme di trattamento fanno riferimento prevalentemente ai tagli successivi, come nelle vecchie PMPF, con quantificazione dell'intensità del taglio in termini di mc/ha da rilasciare o in % massima di prelievo ammesso. In alcuni casi sono previsti tagli a buche o a strisce, come nella regione Marche per interventi finalizzati alla rinaturalizzazione di soprassuoli di conifere, oppure i tagli marginali, a buche e a fessure nelle regioni alpine.

Per le fustaie disetanee viene sempre introdotto un limite minimo di durata per il periodo di curazione, variabile fra i 10 e i 12 anni.

In alcuni casi vi è un riferimento alla necessità di seguire il criterio colturale negli interventi nelle fustaie, mentre nel regolamento forestale della regione Calabria il riferimento è alla provvigione minimale secondo i criteri della selvicoltura sistemica (Iovino et al., 2017).

La tutela della biodiversità viene perseguita attraverso prescrizioni relative al rispetto di specie sporadiche, al rilascio di un certo numero di alberi morti in piedi e a terra, e di alberi grandi a invecchiamento indefinito. Spesso ci sono articoli specifici dedicati alla gestione dei boschi nei siti Natura 2000 e nelle aree protette. In alcuni casi ci sono prescrizioni particolari per i boschi ripariali e per i boschi vicini alle sorgenti.

#### 4. DISCUSSIONE

L'analisi delle prescrizioni selvicolturali delle PMPF originarie e dei cambiamenti avvenuti con il passaggio alla normativa forestale regionale ha evidenziato alcuni aspetti interessanti.

Si può dire che le PMPF originarie forniscono una visione “uniformata” della selvicoltura su tutto il territorio nazionale, con le uniche, non sostanziali, differenze rappresentate dalla lunghezza dei turni e dal periodo di taglio per i cedui. In particolare, per il trattamento delle fustaie si faceva sempre riferimento ai tagli successivi per quelle coetanee, con percentuali di prelievo uguali per tutte le province e specie considerate, e al taglio a scelta o da dirado per quelle disetanee, qui con l'unica differenza del riferimento alla “maturità” secondo le consuetudini locali. Le varie forme colturali tradizionali delle fustaie, che si ritrovavano in varie zone del nostro Paese (vedi ad es: Susmel, 1957; Ciancio et al., 2006; Nicolaci et al., 2014) non trovavano una rappresentazione specifica nelle PMPF ma venivano di fatto lasciate all'interpretazione dei responsabili locali dei controlli.

Il lungo elenco di prodotti secondari nelle PMPF documenta un uso del bosco molto più intenso e diversificato rispetto ad oggi. Alcuni di questi usi si ritrovano ancora disciplinati nella recente normativa regionale, ma molti sembrano un retaggio del passato di pratiche talvolta mantenute a scopo didattico-divulgativo o per produzioni di nicchia, come a esempio la produzione di carbone e carbonella o la resinazione.

Il quadro della selvicoltura reale, applicata nei boschi non pianificati, che si deriva da questa analisi dimostra che la tecnica in molti aspetti non è cambiata sostanzialmente con il passaggio alle normative regionali. Le novità introdotte dalle vigenti normative, come il richiamo alla tutela della biodiversità, si traducono spesso nell'imposizione di alcuni aggiustamenti, quali il rilascio

di necromassa o di piante a invecchiamento indefinito, senza cambiamenti rilevanti nel trattamento selvicolturale.

L'utilizzazione del ceduo è sempre normata nei regolamenti regionali, mentre è una novità rispetto alle PMPF l'inserimento della categoria cedui "invecchiati": questo rispecchia l'evoluzione dell'area economica del ceduo negli ultimi decenni: dall'abbandono nel periodo fra gli anni '70 e '80 alla ripresa, anche di un certo rilievo in alcune aree, delle utilizzazioni a partire dalla fine degli anni '90.

Le normative regionali hanno introdotto procedure sempre più complesse e stringenti di controllo "preventivo", attraverso l'obbligo di redazione di istanze corredate da una documentazione cartografica e di dati spesso corposa. Da un lato questo dovrebbe favorire corrette pratiche selvicolturali, o quanto meno nel rispetto della normativa, ma dall'altro si scontra spesso con una carenza di personale sul territorio in grado di controllare effettivamente quello che si fa nel bosco. Le PMPF avevano norme semplici e univoche, non richiedevano nella maggior parte dei casi autorizzazioni preventive, ma il rispetto delle norme veniva garantito dalla presenza di funzionari dell'Amministrazione presenti capillarmente sul territorio. La situazione attuale è poi ulteriormente complicata dalla stratificazione sul territorio di competenze e norme diverse che incidono sulla gestione forestale, vedi a esempio i vincoli di tipo paesaggistico (cfr. Ferrucci, 2022; Corona e Lombardo, 2022).

I regolamenti regionali dedicano grande attenzione alla pianificazione forestale, tema che è stato recentemente ribadito anche dal Testo Unico in materia di Foreste e Filieri forestali (TUFF, 2018), dettagliando spesso i contenuti e la documentazione necessaria per la redazione dei piani di gestione forestale, variamente denominati. La scarsissima diffusione della pianificazione forestale, prima ricordata, soprattutto per i boschi privati, dipende da numerosi fattori, ma appare ormai chiaro che un aumento delle norme e degli obblighi in questo senso non ha prodotto l'effetto voluto.

Come definita dalle numerose norme e prescrizioni regionali, la pianificazione per il privato è un onere impegnativo sia sotto l'aspetto tecnico che sotto quello economico, e non rende di fatto più facile l'esecuzione degli interventi previsti dal piano, spesso soggetti a ulteriori prescrizioni e controlli preventivi. Per sostenere la pianificazione dei boschi privati, più che altre norme e procedure, occorre renderla più attrattiva per il proprietario, con contributi *ad hoc* e semplificando le procedure una volta che il piano è approvato. La frammentazione della proprietà forestale è inoltre uno degli ostacoli più spesso ricordati che hanno di fatto frenato la pianificazione a livello aziendale. La promozione dell'associazionismo, in varie forme, è stata da tempo inserita nelle norme forestali, senza produrre risultati di rilievo. Anche qui bisognerebbe forse cam-



biare prospettiva: passare da un approccio di tipo regolamentatorio e normato a forme più diversificate e libere di gestione “associata”, come a esempio il cosiddetto “forest sharing” (<https://www.forestsharing.it/>) o le comunità del bosco (vedi Bottaro et al., 2021).

## 5. CONCLUSIONI

Arrigo Serpieri, nel discorso tenuto l'11 settembre 1925 al Congresso forestale di Campobasso, aveva sottolineato che, pur essendo stata fondamentale l'unificazione per porre fine alla precedente “babilonia legislativa”, era comunque necessario per il buon successo l'adattamento alle specifiche condizioni dei luoghi. Questo perché «Non c'è una Italia forestale; ci sono parecchie Italie forestali, molto diverse. Una legge unica può diventare per tutte una camicia di Nesso. Il pericolo è stato evitato con una legislazione essenzialmente elastica, adattabile alle singole esigenze» (in Greco, 2017).

Le PMPF, redatte dai comitati forestali delle singole province, dovevano quindi rispondere a questa necessità di adattamento alle condizioni locali. Come evidenziato da questo studio, nella realtà le PMPF non solo hanno seguito uno schema unico, ma hanno anche contenuti tecnici pressoché identici per tutte le province esaminate, indipendentemente dalla localizzazione geografica e dalle caratteristiche forestali locali, in contrasto quindi con quanto era nelle intenzioni di Serpieri.

D'altro canto, la legge Serpieri ha determinato la messa a punto di un efficiente schema di controllo della gestione forestale, tradotto in pratica dalle PMPF con indicazioni tecniche che si ritrovano in molti casi quasi inalterate nei provvedimenti normativi regionali attualmente vigenti.

Risulta altresì evidente che i problemi del 1923 sono ancora attuali e la necessità di conservare il bosco per la sua insostituibile funzione protettiva è sempre più urgente per il crescente impatto dei cambiamenti climatici. A questo si aggiunge la crescente consapevolezza del valore intrinseco del bosco, che amplia la responsabilità dei forestali nei confronti delle richieste della società.

## RIASSUNTO

La Legge n. 3267 del 1923, Legge Serpieri, sancì in Italia la necessità di una gestione forestale regolamentata dallo Stato sulla base delle funzioni del bosco da salvaguardare per l'interesse pubblico: in primo luogo la protezione idrogeologica e in secondo luogo la produzione. Per i boschi di proprietà privata, la legge sottoponeva le utilizzazioni forestali

al rispetto di prescrizioni emanate a livello provinciale (Prescrizioni di Massima e di Polizia Forestale, PMPF) e per i boschi di proprietà pubblica, alla redazione di un piano di assestamento o piano economico approvato dall'autorità competente.

Con questo contributo, utilizzando il metodo narrativo, si esaminano alcuni esempi di PMPF, rappresentative di diversi contesti ambientali e socio-economici italiani, per verificare se e come le prescrizioni in esse contenute siano state recepite nelle leggi e nei regolamenti forestali regionali.

Si conclude che la legge Serpieri ha determinato la messa a punto di un efficiente schema autorizzativo e di gestione forestale, con indicazioni tecniche che si ritrovano quasi inalterate nei provvedimenti normativi regionali degli ultimi decenni. E questo nonostante il bosco abbia assunto nuove dimensioni, che si riflettono in una gestione che deve tener conto non solo del valore strumentale degli ecosistemi forestali ma anche del loro valore intrinseco. Risulta altresì evidente che i problemi del 1923 sono ancora attuali e la necessità di conservare il bosco per la sua insostituibile funzione protettiva è sempre più urgente per il crescente impatto dei cambiamenti climatici.

## ABSTRACT

*Serpieri's Law (1923) and the evolution of forest management in Italy.* Law n. 3267/1923, also known as Serpieri's Law, set forth State regulation of forest utilization and management as a means to safeguard the forest functions that at the time were considered the most relevant for the public interest: soil conservation and watershed protection, and the productive function. For private forests the law prescribed that all forest utilizations be carried out according to technical rules drawn out at the local administrative level (PMPF), while for public forests the Law prescribed that they be managed according to a forest management plan.

Using the methodological approach of narratives, I examine different examples of local forest rules (PMPF), representative of the different Italian environmental and socio-economic conditions. The aim is to verify if and how these rules have been translated into the most recent regional laws for the forestry sector.

I conclude that Serpieri's Law has produced an efficient authorization scheme for forest utilization and management, with technical indications that have been replicated almost identically in the most recent regional laws. And this notwithstanding the fact that the forest has acquired new dimensions, which require a change in forest management to take into account not only the instrumental value of forest ecosystems but also their intrinsic value. It is also evident that the problems of the 1920's, when the Law was approved, are still urgent and the need to conserve forests for their irreplaceable protective function is ever more vital in face of climate and global change.

## BIBLIOGRAFIA

BOTTARO G., ANDRIGHETTO N., GATTO P., PETTENELLA D. (2021): *The Italian Forest Management Associations: Innovation and Challenges*, in BOTTARO G., *Innovation in Forest*

- Ecosystem Services provision and enhancement in Europe by investigating economic, social, and policy approaches*, PHD Thesis, Università di Padova, [https://www.research.unipd.it/bitstream/11577/3459365/2/Bottaro\\_PHD\\_thesis.pdf](https://www.research.unipd.it/bitstream/11577/3459365/2/Bottaro_PHD_thesis.pdf)
- CIANCIO O., IOVINO F., MENGUZZATO G., NICOLACI A., NOCENTINI S. (2006): *Structure and growth of a small group selection forest of calabrian pine in Southern Italy: A hypothesis for continuous cover forestry based on traditional silviculture*, «Forest Ecology and Management», 224, pp. 229-234.
- CORONA P., LOMBARDO E. (2022): *Elementi di riferimento per la gestione selvicolturale dei boschi soggetti a vincolo paesaggistico provvedimentale*, «L'Italia Forestale e Montana», 77 (6), pp. 229-233.
- FERRUCCI N. (2022): *Le ragioni del Seminario*, Atti del Seminario: *La gestione forestale dei boschi soggetti a vincolo paesaggistico provvedimentale*, «L'Italia Forestale e Montana», 77 (6), pp. 205-209. <https://dx.doi.org/10.36253/ifm-1084>
- GRECO S. (2017): *Una foresta di carte*, «Istituzioni e fonti militari», 5, Ministero della Difesa, 282 pp.
- IOVINO F., NICOLACI A., MENGUZZATO G., MARZILIANO P., BERNARDINI V., CASTALDI C., QUATRINI V., CUTINI A. (2017): *Approcci selvicolturali innovativi a sostegno della gestione forestale sostenibile in Calabria*, «Forest@», 14, pp. 285-313 [online 2017-10-30].
- JEPSEN M.R., KUEMMERLE T., MÜLLER D., ERB K., VERBURG P.H. ET AL. (2015): *Transitions in European land-management regimes between 1800 and 2010*, «Land Use Policy», 49, pp. 53-64.
- NOCENTINI S. (2009): *Structure and management of beech (Fagus sylvatica L.) forests in Italy*, «iForest», 2, pp. 105-113.
- QUATRINI V., MATTIOLI W., ROMANO R., CORONA P. (2017): *Caratteristiche produttive e gestione dei cedui in Italia*, «L'Italia Forestale e Montana», 72 (5), pp. 273-313.
- SUSMEL L. (1957): *Tipo culturale per le faggete meridionali*, «Monti e boschi», 4, pp. 161-175.
- VADELL E., PEMÁN J., VERKERK P.J., ERDOZAIN M., DE- MIGUEL S. (2022): *Forest management practices in Spain: Understanding past trends to better face future challenges*, «Land Use Policy», 49 (2015), pp. 53-64.



NAZARIO PALMIERI<sup>1</sup>

## Il vincolo idrogeologico della legge Serpieri per la difesa del suolo e la gestione del territorio

<sup>1</sup> Generale di Divisione, vice comandante Comando Unità Forestali Ambientali Agroalimentari e comandante Comando Carabinieri Tutela Forestale e dei Parchi

### I. LE PREMESSE DEL VINCOLO IDROGEOLOGICO

La necessità impellente, manifestatasi alla fine dell'800, di prevenire i ricorrenti fenomeni di dissesto idrogeologico che si materializzavano in tutta la penisola italiana con frane, scoscendimenti e smottamenti, spinse i legislatori dell'epoca a introdurre un vincolo territoriale, per evitare danni pubblici nell'interesse generale, al fine di conformare l'uso della proprietà terriera/forestale a una razionale gestione che rispondesse a preordinati criteri tecnico-scientifici.

Una prima risposta a tale esigenza nell'Italia postunitaria viene data con la legge forestale del 20 giugno 1877 n. 3917 voluta dal senatore Majorana Calatabiano, ministro dell'agricoltura industria e commercio.

Tale legge introduce il vincolo forestale e viene considerata come il primo esempio di disciplina amministrativa della proprietà per intere categorie di beni la cui utilizzazione è conformata sul criterio differenziale altimetrico.

In sostanza il territorio veniva diviso in due zone e cioè quella al di sopra del limite superiore della zona del castagno, nella quale sono di massima soggetti al vincolo i boschi e le terre spogliate di piante legnose sulle cime e pendici e quella posta al di sotto, per la quale si sancisce una condizione di libertà, salvo che i terreni, per la loro particolare ubicazione, possano provocare, con il dissodamento o il disboscamento, scoscendimenti, smottamenti, frane o valanghe con danno pubblico, ovvero alterare le condizioni igieniche locali.

Con la legge del 1877 venne accettato il sistema del vincolo senza indennità, accogliendo il legislatore il principio che l'esercizio del diritto di proprietà non può concepirsi se non nei limiti naturali di egual rispetto dei diritti altrui o della società.

Veniva dunque giustificato il vincolo forestale con motivi di interesse pubblico: «Con il vincolo così predisposto non si spoglia il proprietario della cosa sua, anzi neppure lo si costringe a fare opera o spesa alcuna nell'interesse pubblico e generale, ma gli si vieta soltanto di fare della cosa sua un uso riconosciuto nocivo alla convivenza»<sup>1</sup>.

Il vincolo è dunque puramente *negativo*, preordinato a impedire soltanto l'abuso e come tale non indennizzabile. La legge del 1877 ebbe il merito di dare una prima sistemazione organica alla materia, ma le sue lacune furono ben presto palesi soprattutto per gli inconvenienti riscontrati nell'applicazione del vincolo e per la nessuna considerazione delle varie esigenze economiche della montagna. Fu dunque una legge restrittiva contenente prevalentemente degli obblighi di non fare e fu detta appunto "legge di polizia".

È certo che all'indomani dell'unificazione del Regno d'Italia, sotto la spinta della prevalente ideologia liberale, con le quotizzazioni demaniali prima e, dopo, con la legge forestale del 1877 – che svincola una cospicua parte del territorio nazionale – i boschi italiani subiscono una consistente distruzione<sup>2</sup>.

Adolfo di Bérenger, il primo direttore dell'Istituto Forestale di Vallombrosa, espresse, a giusta ragione, forti riserve sull'impianto normativo di tale legge i cui devastanti effetti non tardarono a farsi sentire sul territorio a causa dei disboscamenti praticati intensamente al di sotto del limite di vegetazione del castagno.

È singolare, al riguardo, la lucida intuizione del Di Berenger in ordine alla necessità che i beni forestali dovessero essere tutelati dall'ordinamento con specifiche norme: «Considerando, che il diritto di proprietà, fondato nel *gius naturale*, è vitale principio di civiltà; ond'è giusto, che ognuno possa usarne largamente che sia comunque possibile; non per altro mai a danno del pubblico.

Considerando, che per ciò il diritto medesimo può, e deve, essere sottoposto a provide e congrue limitazioni da parte dei corpi rappresentanti della Nazione; la quale, mentre concede e patrocina i diritti dei singoli, resta sempre competente e libera di vincolare le concessioni sue proprie a tutte le condizioni, che può reputare acconcie ad impedire, che se ne possa far uso a suo pregiudizio.

Considerando, ciò essere reclamato dall'interesse e dalla sicurezza nazionale, molto più quando la proprietà consiste in opere di più generazioni precorse, su cui riposano la speranza e la sicurezza di più generazioni future: quali appunto son quelle del governo delle selve; soggette per sé medesime a facili, e sovente irreparabili e dannosissimi, deperimenti»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> C. FRASSOLDATI, *L'ordinamento giuridico forestale e montano in Italia*, Firenze, 1960.

<sup>2</sup> N. PALMIERI, *Il parco nazionale del Gargano*, Schena editore, Fasano di Brindisi, 1994.

<sup>3</sup> A. DI BERENGER, *Studii di archeologia forestale*, Corpo forestale dello Stato, Roma, 2010, p. 480.

## 2. LA POLITICA FORESTALE AGLI INIZI DEL NOVECENTO

Il continuo succedersi di frane, alluvioni e inondazioni che, per l'addensarsi di popolazione e di capitali nella pianura, arrecava danni sempre più gravi provocò, all'inizio del Novecento, un sodalizio di interessi fra industria, agricoltura di piano e popolazione urbana, che reclamava dalla pubblica autorità una più adeguata tutela contro la minaccia degli agenti atmosferici, soprattutto per mezzo di una diversa politica forestale.

Si invocava, in particolare, l'intervento statale per la ricostituzione dei boschi distrutti con la formazione di un grande demanio forestale da realizzare acquistando o espropriando a prezzo di mercato quelle terre un tempo già appartenenti al Demanio, poi svendute e denudate del manto boscoso per essere sottoposte a sfruttamento integrale.

Nel corso del congresso forestale di Bologna nel 1909 emerse la necessità di procedere a una sollecita opera di rimboschimento e al rispetto del vincolo forestale ma non venne affrontato adeguatamente il problema della vita e della condizione dei montanari, spesso gravemente colpiti dalle restrizioni connesse vincolo.

A sostenere le ragioni della popolazione montana ci fu Arrigo Serpieri, valente economista agrario, che auspicava il coordinamento dell'azione positiva dello Stato volta a promuovere, accanto alla vasta opera di sistemazione idraulico-forestale, la trasformazione agraria e pastorale, l'istruzione agraria, la sperimentazione, il credito, la cooperazione, la viabilità più sviluppata, l'irrigazione, ecc.<sup>4</sup>.

## 3. LA LEGGE FORESTALE SERPIERI DEL 1923 (R.D. 30-12-1923, N. 3267) E I VINCOLI FORESTALI

L'esigenza unificatrice e di coordinamento di numerose disposizioni di legge di interesse forestale condussero all'emanazione della legge Serpieri del 1923 e al relativo regolamento d'esecuzione del 1926 cui, in epoca successiva, fece seguito la legge Fanfani del 1952 che introdusse una visione organica e omnicomprensiva del problema della bonifica montana e della trasformazione dell'agricoltura montana con il miglioramento delle condizioni di vita dei montanari.

<sup>4</sup> A. SERPIERI, *Economia montana e restaurazione forestale*, in Atti del Congresso Forestale di Bologna del 1909.

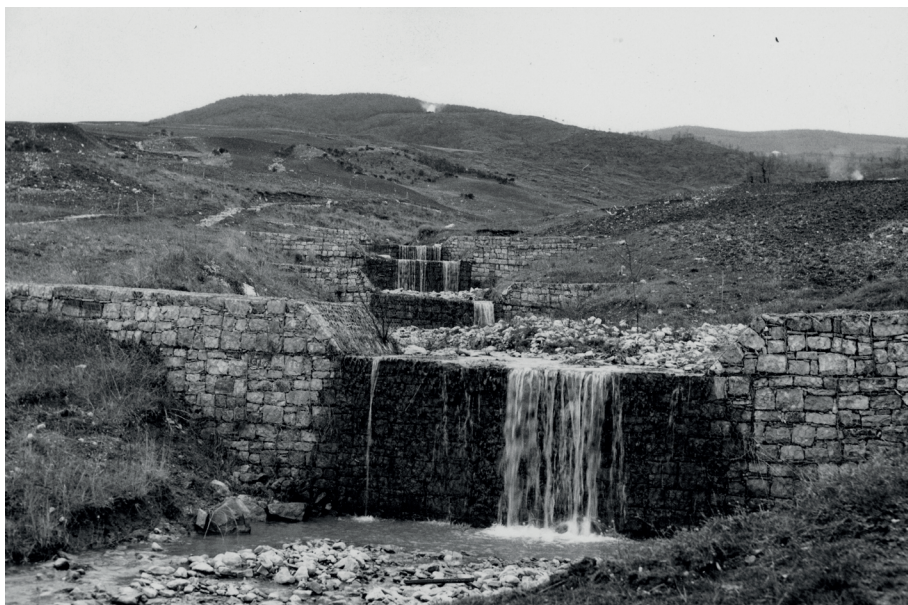


Fig. 1 Anni '50. Sistemazioni idraulico-forestali di un bacino montano eseguite dal Corpo forestale dello Stato (Foto archivio CFS)

Il T.U. del 1923, con il quale vengono riordinate tutte le disposizioni in materia, riguarda essenzialmente:

- il vincolo forestale, che pur continuando ad essere disciplinato sotto l'aspetto idrogeologico, viene inquadrato in una più vasta sfera di interventi dell'Amministrazione forestale, che avrebbero dovuto essere diretti anche al progresso economico dei territori montani;
- un più deciso *intervento dello Stato per la sistemazione dei bacini montani*;
- l'intervento organizzativo nei terreni da rimboschire, che si esplica con la creazione dei Consorzi di rimboschimento, il riordinamento dell'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali, la concessione di sussidi per il funzionamento delle Aziende Speciali di Comuni e degli altri Enti;
- la concessione di sussidi per il miglioramento fondiario, esenzioni fiscali, ecc.

al fine di assicurare:

- la difesa del suolo e la regolarità del regime delle acque;
- lo sviluppo dell'economia montana nei vari aspetti particolari tra cui principalmente la selvicoltura e le attività agropastorali.



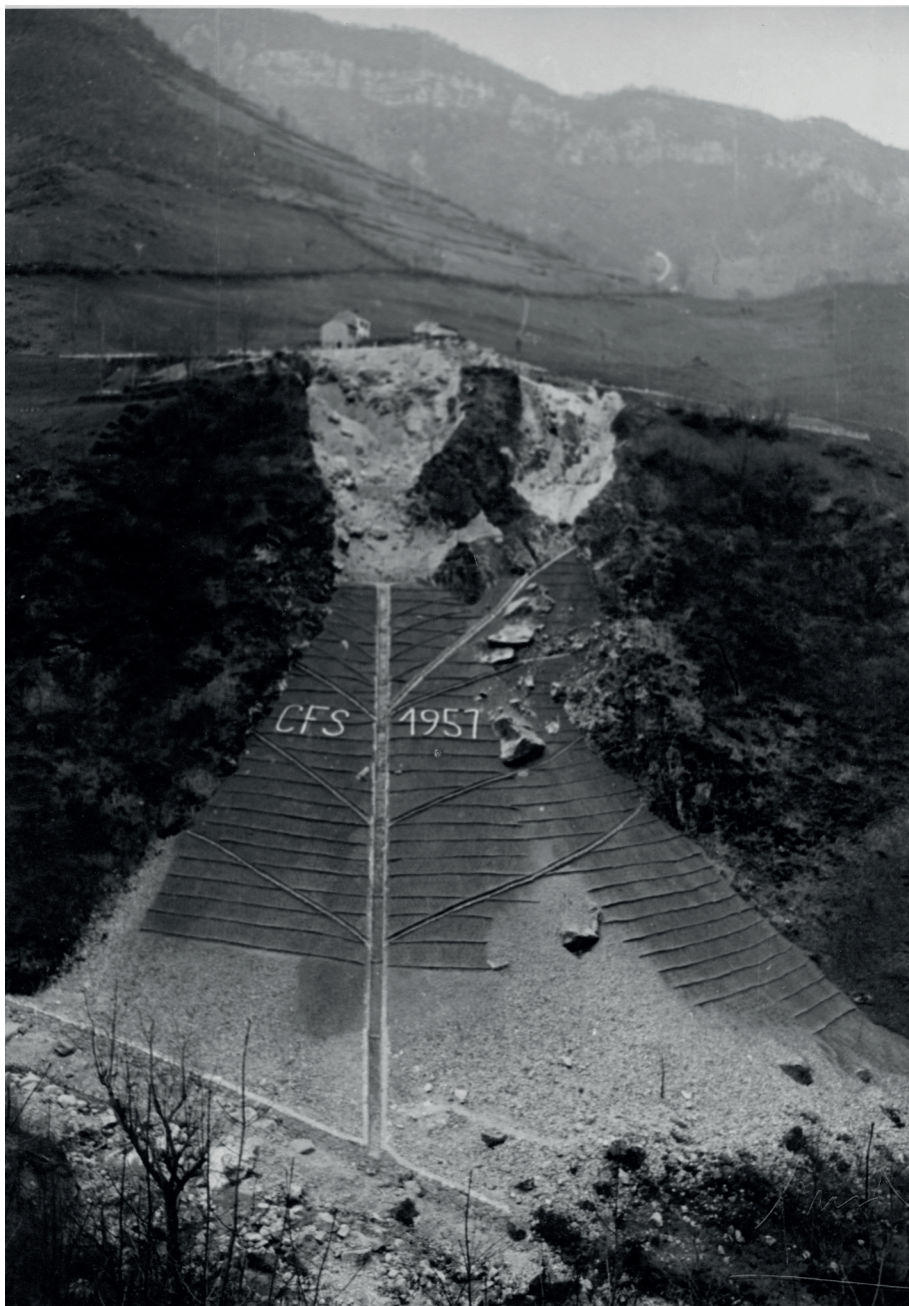


Fig. 2 Lavori di sistemazione idraulico-forestale eseguiti dal Corpo forestale dello Stato per il rinsaldamento delle pendici montane (Foto archivio CFS)

Tali obiettivi sono conseguibili strumentalmente attraverso:

- a. la *indisponibilità* e cioè la particolare destinazione d'uso impressa ai beni silvo-pastorali dello Stato;
- b. *l'utilizzazione secondo piani economici* delle proprietà dei Comuni, degli Enti e delle Comunità montane;
- c. gli *obblighi di bonifica montana*, ai quali si accompagnano provvidenze creditizie e agevolazioni fiscali;
- d. i vincoli forestali che costituiscono una limitazione del libero godimento della proprietà privata silvopastorale, ispirata a razionali criteri tecnici di buon governo del bosco e del prato.

In relazione agli scopi perseguiti, i *vincoli* si possono distinguere in quattro tipi:

1. *vincolo idrogeologico*, diretto a difendere la stabilità del terreno, a evitare quindi denudazioni e turbamenti di pregiudizio all'assetto idrogeologico dei bacini montani;
2. *vincolo protettivo* per la difesa dei terreni e dei fabbricati da valanghe, frane, sorrenamento o furia dei venti oppure alla conservazione dei boschi per le condizioni igieniche locali (art. 17);
3. *vincolo per la difesa militare* per la conservazione dei boschi necessari a tale supremo interesse della comunità nazionale (art. 17);
4. *vincolo economico*, diretto alla conservazione e alla buona coltura del bosco come bene produttivo di particolare interesse sociale e non già come strumento per raggiungere gli scopi previsti per gli altri vincoli.

#### 4. IL VINCOLO IDROGEOLOGICO

I vincoli idrogeologici sono essenzialmente disciplinati, a livello statale, dalla legge Serpieri (r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267), dal suo regolamento esecutivo (r.d. 16 maggio 1926, n. 1126), dal testo unico sulle opere idrauliche approvato con il r.d. 25 luglio 1904, n. 523, dall'art. 866 del codice civile, dal d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, dalla legge sulla difesa del suolo 18 maggio 1989, n. 183, dalla legge 3 agosto 1998, n. 267, dalla legge 11 dicembre 2000, n. 365, nonché, con specifico riferimento alla bonifica dei terreni, dall'art. 5 del r.d. 13 febbraio 1933, n. 215, e dall'art. 18 della legge 25 luglio 1952, n. 9915.



Fig. 3 *Realizzazione di briglia di contenimento per consolidare le sponde di un torrente e impedirne fenomeni erosivi (Foto archivio CFS)*

Caratterizzato da un multiforme impiego legislativo il vincolo richiama concettualmente il significato più frequentemente attribuitogli ovvero quello di restrizione di carattere impeditivo in funzione conservativa di situazioni di fatto e di diritto, imposto autoritativamente alla sfera di godimento e di disposizione di un bene<sup>5</sup>.

Per tutto questo il vincolo impedisce l'esercizio della facoltà di disporre o di modificare liberamente il bene nell'aspetto esterno o nella sostanza: vincolati sono dunque i beni gravati da tali limitazioni nel senso che non possono essere suscettibili di alterazioni materiali al di là di quelle espressamente consentite (terreni soggetti al vincolo idrogeologico e a quello paesaggistico-ambientale) o che non tollerano mutamenti di destinazione (cave e torbiere).

Nel primo caso si parlerà di beni gravati da vincolo di indisponibilità, mentre nel secondo di beni gravati dal vincolo di immodificazione materiale.

La legge Serpieri annovera diverse disposizioni (artt. 1-16) al vincolo per scopi idrogeologici, al quale sono sottoposti «i terreni di qualsiasi natura e

<sup>5</sup> M. TAMPONI, *Una proprietà speciale*, Cedam, Padova, 1983, p. 153.

destinazione che, per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme di cui agli artt. 7, 8, 9 possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque» (art. 1).

Il legislatore del 1923 ha abbandonato il criterio della generale identificazione legislativa delle aree vincolate ed è passato a un sistema di individuazione amministrativa puntuale, ancorché l'imposizione non sia più limitata ai terreni montani: l'ordinamento attuale prende infatti in considerazione non solo i boschi, ma tutti i terreni di qualsiasi natura e destinazione, prescindendo dal criterio altimetrico. Detto vincolo infatti colpisce il suolo e non il soprassuolo con felice espressione si è notato che il vincolo idrogeologico «viene per così dire proiettato fuori dalle foreste esistenti»<sup>6</sup>.

Per contro la legge del 1877, alla quale possono essere ricondotte le origini del vincolo idrogeologico, sottoponeva a vincolo generalizzato i terreni al di sopra della linea del castagno, con conseguente implicita condizione di libertà nella zona inferiore.

Presupposto dell'imposizione è, a norma dell'art. 1 della legge forestale e dell'art. 866 c.c., il pericolo di un danno pubblico e l'esigenza, dunque, di garantire una sicurezza pubblica.

Quando per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme dettate per la tutela dell'interesse pubblico, si verifichi la possibilità obiettiva di tali eventi dannosi, i terreni sono sottoposti a vincolo, cioè a quella serie di limitazioni al libero uso della proprietà.

Dunque non è necessario che la irrazionale o abusiva utilizzazione sia già in atto, basta che il pericolo sia potenziale: la legge non vuole essere solo repressiva, ma anche preventiva e considera gli eventi suddetti, portatori di danno pubblico, nell'eventualità che possano prodursi.

Con l'emanazione del D.P.R. 616/77 che trasferisce integralmente alle Regioni la sistemazione idrogeologica del territorio il vincolo idrogeologico ha recentemente subito ulteriori trasformazioni rispetto al contenuto originario, fino a estendersi dal campo strettamente agro-forestale a quello assai più ampio della disciplina urbanistica del territorio.

Esso è così divenuto uno degli strumenti atti a svolgere, in chiave sociale, funzioni di controllo delle possibili utilizzazioni del suolo, e ha finito per assumere la fisionomia di mezzo di conformazione dei contenuti della proprietà dei suoli.

Da questa circostanza la dottrina ha tratto conferma che il vincolo, nato inizialmente per scopi di sicurezza e di forestazione, ha poi subito una rilevante evoluzione che lo ha trasformato in strumento dalle funzioni poliva-

<sup>6</sup> M.S. GIANNINI, *Ambiente sui diversi aspetti giuridici*, «Riv. Trim. dir. pubb.», 1973, p. 15 ss.





Fig. 4 *Lavori di sistemazione idraulico-forestale di una pendice calanchiva soggetta a erosione eseguiti dal Corpo forestale dello Stato negli anni '60*

lenti, in quanto comprensivo non solo della tutela dei boschi, della stabilità dei terreni e del buon regime delle acque, bensì anche della sicurezza dei manufatti e degli assetti ambientali; con la conseguenza – si è concluso – che il vincolo sembra rispondere a una pluralità di tutela a seconda dei contesti normativo-interpretativi nell'ambito dei quali viene a collocarsi e a essere utilizzato<sup>7</sup>.

Alla base di questo indirizzo è palese la constatazione che il fenomeno urbanistico può rappresentare, per i terreni sottoposti a vincolo idrogeologico, un danno eventuale di portata non inferiore a quello che può verificarsi con la trasformazione in coltura agraria, e si enuclea così un contenuto urbanistico-edilizio del vincolo in questione.

<sup>7</sup> F. RAMPULLA, A. ROBECCI MAJNARDI, A. TRAVI, *Uso del territorio e vincolo idrogeologico*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 36.

## 5. NATURA GIURIDICA DEL VINCOLO IDROGEOLOGICO E SUA INDENNIZZABILITÀ

Da una attenta analisi delle disposizioni e norme legislative attinenti alla difesa del suolo, dell'ambiente, del paesaggio e dello sviluppo urbanistico-edilizio, emerge che tali norme vietano, in genere, per il titolare di disporre pienamente della proprietà privata subordinandone l'uso a precise modalità di utilizzazione stabilite, di volta in volta, dalla pubblica amministrazione per finalità di pubblico interesse<sup>8</sup>.

La tematica di fondo predominante è dunque l'interesse pubblicistico che trova concreta attuazione mediante vincoli, obblighi e limitazioni alla proprietà privata che in tal modo risulta condizionata e definita entro margini ben precisi<sup>9</sup>.

Tali limitazioni assumono, nel caso della proprietà forestale, particolare rilevanza attesa l'importanza degli interessi pubblici da proteggere e data la qualità dei beni forestali, considerati di prevalente interesse sociale.

Interessi pubblici che spaziano dalla difesa idrogeologica (R.D. 32/67/1923) alla tutela del paesaggio (legge n. 1497/1939) e dell'ambiente (i vincoli paesaggistico-ambientali disciplinati dal codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42).

I vincoli in esame consistono in limitazioni sia legali sia amministrative, tanto relative quanto assolute, gravanti su aree individuate dalla legge oppure dagli stessi provvedimenti amministrativi sia puntuali sia generali tramite i quali sono disposte le limitazioni, che sono costituiti rispettivamente dalle dichiarazioni di notevole interesse pubblico di singole aree e dai piani paesaggistici<sup>10</sup>.

La proprietà terriera e in particolare i beni forestali appaiono, dunque, finalizzati per diverse e specifiche esigenze, all'assolvimento di determinate funzioni in quanto sussistono interessi pubblici da tutelare e ciò colloca tali beni in una particolare posizione del regime giuridico della proprietà, a prescindere da ogni considerazione di natura economica.

La tematica di fondo predominante, l'interesse pubblicistico, relativo alla tutela e difesa idrogeologica del territorio e dell'ambiente, che permea la natura del bene in questione, fa sì che non ci siano particolari differenziazioni tra proprietà forestale pubblica e privata perché ambedue finalizzate all'assol-

<sup>8</sup> N. PALMIERI, *La proprietà forestale tra vincoli e funzione sociale*, «Monti e boschi», n. 2, 1992.

<sup>9</sup> N. PALMIERI, *Il regime vincolistico sulle proprietà agrosilvopastorali all'interno dei parchi nazionali*, «Genio rurale», n. 12, 1997.

<sup>10</sup> M. RENNA, «Rivista diritto dell'economia», n. 4, 2005, p. 7.

vimento di una medesima funzione conservando, nel contempo, il carattere della sovranità e della territorialità.

Si osserva, infatti, per tale tipo di proprietà una stretta interrelazione, tanto da compenetrarsi, tra diritto pubblico e privato talché l'intervento dello Stato si qualifica, e significativamente, come prioritario nel tempo e nella intensità delle limitazioni imposte.

In tal modo si è avuto, nel corso del tempo, lo sviluppo, forse troppo accentuato, del concetto di proprietà-funzione per esprimere, fundamentalmente l'assunto di una titolarità che non comprende più l'ampia rosa delle facoltà dominicali. E il legislatore si è sempre trovato, in tale materia, con il difficile compito di contemperare, in un giusto e armonico equilibrio, le due opposte esigenze facenti capo agli interessi della collettività e al diritto del singolo.

Non si può fare a meno di osservare, in ogni caso, che i beni forestali privati sono contrassegnati da rigorosi limiti di diritto pubblico, rinvenienti anche in fonti normative primarie (artt. 845, 866 e seg. C.C.) che conferiscono a tali beni una peculiare connotazione: «beni privati di interesse pubblico».

Detti beni assumerebbero persino il carattere dell'indisponibilità relativa perché siamo in presenza di beni dotati del carattere di strumentalità rispetto all'interesse pubblico in misura assai più intensa e pregnante della comune proprietà fondiaria. Infatti la proprietà forestale è una «species» del «genus» della proprietà fondiaria da cui si discosta, tuttavia, per la sua più accentuata funzione sociale data l'importanza degli interessi pubblici da proteggere e data la qualità dei beni considerati di prevalente interesse sociale.

Il vincolo forestale strutturalmente si concretizza in una serie di restrizioni e obblighi con limiti negativi (divieti di taglio e pascolo) e positivi distinti in oneri (es. la domanda per la trasformazione ad altra qualità di coltura) e obblighi (es. obblighi di rinsaldamento e di rimboschimento nei terreni vincolati).

Tanto gli oneri che gli obblighi si traducono in prestazioni di fare perché gli obblighi di dare assumono generalmente la veste di tributi (es. onere reale è il contributo di bonifica).

Complessa è dunque la realtà del vincolo forestale, per cui in dottrina il vincolo viene a esser considerato una obbligazione *propter rem*, che rientra nel contenuto normale del diritto di proprietà fondiaria, concretando una esigenza sociale permanente quale quella di conservare la produttività della terra e della difesa contro pericoli e danni pubblici.

Dalla considerazione che i vincoli forestali sono limitazioni connesse al contenuto normale del diritto di proprietà fondiaria si dovrebbe pervenire alla conseguenza che non sia dovuta alcuna indennità al proprietario che ne è gravato.

Lo stesso concetto si può esprimere nel senso che i vincoli si limitano a frenare un abuso, non a limitare l'uso normale.

Da sempre e molto dibattuta è stata la problematica dell'indennizzabilità dei vincoli imposti sulla proprietà forestale. Infatti sin dal 1877 al 1923, anno in cui fu varata la legge forestale, i dibattiti che si svolsero furono molto animati e con posizioni nettamente differenziate, anche se alla fine prevalse la tesi della non indennizzabilità.

A riguardo è significativo riportare alcuni concetti espressi da un giurista dell'epoca, il Venezian, che così si esprime sul vincolo idrogeologico: «L'approvazione privata dei beni che la natura offre è giustificata soltanto dalla possibilità che in mano dei privati dia un'utilità, spiegandosi da essi, secondo lo stimolo del tornaconto, quella varia attività che li rende maggiormente fecondi. Sopra la proprietà sta il diritto della consociazione politica sul territorio politico, 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 adopri il lavoro. Non dunque il vincolo, ma l'indennità che fosse corrisposta per un vincolo inteso ad assicurare la consistenza del suolo sarebbe sovranamente ingiusto».

Se si traduce il pensiero del Venezian<sup>11</sup> in termini consoni alla problematica moderna, si potrebbe dire che l'ordinamento deve tutelare il diritto di proprietà solo quando il suo esercizio resti nei limiti di un «uso normale» del bene. A proposito è stata usata la felice espressione: uso non abuso.

Un altro giurista dell'epoca, il Porrini<sup>12</sup>, sulla stessa scia del precedente affermava: «Né si può contro ragione confondere gli effetti dell'espropriazione con quelli delle servitù imposte per pubblica utilità. Se anche nel concetto latissimo di espropriazione si comprende l'imposizione o l'aggravamento di servitù prediali per effetto di opere pubbliche, è chiaro che in questo caso si ha una vera diminuzione della proprietà privata e vi ha un sacrificio imposto al privato in modo specifico a favore di una certa causa pubblica ed è equo che lo Stato o l'Ente o persona espropriante ne paghi il prezzo. Ma quando una legge o regolamento stabilisce un vincolo od onere per pubblica utilità, qual è il vincolo forestale, non si verifica mai nel patrimonio privato una vera diminuzione per una causa specifica: solo il proprietario vede modificato l'esercizio del suo diritto al pari di tutti gli altri cittadini che si trovano in eguali condizioni giuridiche. Non solo la legge ma anche la ragione giuridica che si fonda sulle cose esclude la pretesa di un'indennità».

<sup>11</sup> G. VENEZIAN, *La questione del vincolo forestale*, Relazione al congresso forestale italiano, Bologna, 1909.

<sup>12</sup> R. PORRINI, *Amministrazione forestale*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 1903.



Ed ancora «Non può dubitarsi che in diritto la proprietà possa e debba essere al vincolo sottoposta senza corresponsione d'indennità: esso non sarebbe che la naturale limitazione delle ragioni della proprietà, al di là delle quali non è diritto ma abuso. Il vincolo forestale pertanto non offende le ragioni della proprietà, non quelle della libertà; limita soltanto la maniera di applicarvi l'industria, in quanto possa recare danno pubblico, anzi lo coordina alle esigenze di interesse generale, alle quali non è straniero lo stesso proprietario». Con queste parole la relazione Majorana Catalabiano al progetto della legge forestale del 1877 spiegava il perché dell'assenza di previsione di indennizzo in ordine al vincolo idrogeologico.

L'atteggiamento della dottrina, sulla scia di tale indirizzo, non è mutato radicalmente in tempi più recenti e anzi si è ribadito che l'assenza di indennizzo appare come inevitabile corollario dell'inerenza dei vincoli in questione al diritto dominicale.

Analoghe considerazioni e principi di ordine sia concettuale che pratico si trovano enunciati nella legge n. 1497 del 1939 a riguardo del vincolo paesaggistico, laddove si sottolinea «Non è dovuto indennizzo per i vincoli imposti agli immobili di proprietà privata a norma dei precedenti articoli». In virtù di tale principio viene stabilito che non comportano corresponsioni di indennità le limitazioni al diritto di proprietà su determinati beni di grande importanza paesaggistica, storica, artistica, archeologica ecc., perché tali beni nascono con una particolare connotazione e portano già in sé una specifica attitudine al soddisfacimento di rilevanti interessi pubblici «come mezzo di educazione, di affinamento del gusto, del senso estetico, ed in genere come mezzo di soddisfacimento di esigenze dello spirito».

Alcuni autori hanno usato la definizione di beni privati d'interesse pubblico precisando che il vincolo, non costituisce alcunché di nuovo, ma si limita a riconoscere e a dichiarare una qualità che è intrinseca ai beni stessi e che li accompagna sin dall'origine. Si potrebbe parlare di beni di proprietà privata soggetti a uso pubblico che attiene sia al godimento sia alle varie forme di utilizzazione di quel bene<sup>13</sup>.

La unificazione concettuale dei beni culturali e dei beni ambientali, la loro unitaria considerazione legislativa al più alto livello (artt. 9 e 41 Cost.), l'identità degli scopi primari che perseguono, l'essere entrambi beni irripetibili e non rinnovabili: tutto ciò permette una riconsiderazione unitaria del loro fine pubblico e un conseguente affievolimento dei diritti soggettivi spettanti ai privati su quei beni.

<sup>13</sup> M. TAMPONI, *Una proprietà speciale*, cit., p. 141.

Tutto quanto sopra appare senz'altro in sintonia col dettato costituzionale, stante le previsioni degli artt. 42 e 44 circa l'imposizione legale di obblighi e di vincoli alla proprietà terriera privata al fine di stabilire equi rapporti sociali. È stata la stessa Corte a precisare più volte che non si è in presenza di un fenomeno espropriativo quando le limitazioni della proprietà sono poste in via generale, cioè per intere categorie di beni, e appaiono connesse al contenuto normale della proprietà fondiaria. E ancora: il vincolo idrogeologico non richiede indennizzo perché l'interesse del proprietario e della generalità si presentano paralleli e non collidenti, nel senso che il vincolo idrogeologico tende a salvaguardare anche il terreno vincolato e che le limitazioni conseguenti dipendono dalla natura stessa del terreno, rappresentando sostanzialmente la proiezione, sul piano giuridico, di norme di condotta che dovrebbero già essere intuitivamente percepite e spontaneamente osservate.

In particolare la Corte ha sostenuto che «il legislatore può persino escludere la proprietà privata di certe categorie di beni, come pure può imporre, sempre per categorie di beni, talune limitazioni in via generale, ovvero autorizzare imposizioni a titolo particolare, con diversa gradazione e più o meno accentuata restrizione delle facoltà di godimento e di disposizione. Ma tali imposizioni a titolo particolare non possono mai eccedere, senza indennizzo, quella portata al di là del quale il sacrificio imposto venga a incidere sul bene, oltre ciò che è connaturale al diritto dominicale, quale viene riconosciuto nell'attuale momento storico. Al di là di tale confine essa assume carattere espropriativo».

Il che appare senz'altro in sintonia col dettato costituzionale, stante la previsione dell'art. 44 Cost. circa l'imposizione legale di obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali.

## 6. LE PROCEDURE PER L'IMPOSIZIONE DEL VINCOLO IDROGEOLOGICO

Nel vincolo idrogeologico l'interesse pubblico protetto, come riportato innanzi, è quello di evitare il danno derivante da:

- a. denudazione dei terreni;
- b. perdita di stabilità;
- c. turbamento al regime delle acque.

Quando, per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme dettate per la tutela dell'interesse pubblico, si verifichi la possibilità obiettiva

di tali eventi dannosi, i terreni sono sottoposti a vincolo, cioè a quella serie di limitazioni al libero uso della proprietà. Dunque non è necessario che la irrazionale o abusiva utilizzazione sia già in atto, basta che il *pericolo sia potenziale*: la legge non vuole essere solo repressiva, ma anche preventiva e considera gli eventi suddetti, portatori di pubblico danno, *nell'eventualità che possano prodursi*.

Contrariamente alla legge del 1877, che distingueva le zone altimetriche, presumendo l'esistenza del vincolo nella zona superiore al limite di vegetazione del castagno, la legge Serpieri prende in considerazione non solo i boschi, ma tutti i terreni di qualsiasi natura e destinazione senza alcun criterio altimetrico. La determinazione è *fatta per zone*, entro il perimetro dei *singoli* bacini fluviali. Tuttavia non si esclude che essa possa riferirsi anche a terreni posti fuori di un bacino.

Nel caso anzidetto il vincolo nasce dunque da un atto amministrativo, *in modo diretto* su iniziativa dell'Amministrazione forestale e con procedura particolare; ma il vincolo può nascere anche *in modo indiretto* (art. 47) con l'approvazione del progetto di massima per la sistemazione dei bacini montani o dal piano generale di bonifica. Non esiste in questo caso alcuna particolare procedura per la costituzione, che è automatica, con la sola differenza che nel progetto di massima per la sistemazione del bacino montano tutti i terreni in esso compresi si intendono senz'altro sottoposti a vincolo (art. 47), mentre per effetto del piano generale di bonifica montana sono soggetti al vincolo solo quei terreni che a questo specifico fine siano stati delimitati nel piano medesimo (art. 18 legge per la montagna del 1952).

Invece quando si tratta d'imporre il vincolo indipendentemente da un piano di sistemazione o di bonifica, esiste *tuttavia una minuziosa procedura diretta a garantire la retta applicazione della legge*.

Il legislatore con la legge del 1923 ha voluto circondare di precise cautele la limitazione all'uso e al godimento della proprietà, concedendo al privato rimedi in sede amministrativa e giurisdizionale. Invero la procedura prevista può essere classificata tra i *procedimenti amministrativi contenziosi*, aventi cioè per oggetto un conflitto di interessi tra pubblica amministrazione e amministratori; a questo originario conflitto può aggiungersene uno fra gli stessi amministratori, provocato dalla stessa proposta di vincolo.

L'atto che definisce l'uno e l'altro conflitto rientra fra le *decisioni amministrative*.

Le fasi del procedimento erano le seguenti:

- 1) *fase di accertamento* (art. 2) – Su iniziativa dell'Amministrazione forestale si procedeva alla ricognizione dei terreni da vincolare identificandoli

corograficamente e planimetricamente su carta IGM 1:25.000 e mappa catastale 1: 10.000 per ogni Comune con riporto dei confini e allegata una relazione illustrativa contenente anche le motivazioni della proposta di vincolo.

- 2) *fase di pubblicazione* della proposta (art. 3) – Le carte topografiche venivano affisse all'albo di ogni Comune per 90 giorni e la relazione tecnica depositata presso la Segreteria comunale.

Tali procedure sostituivano la notifica della proposta agli interessati.

- 3) *fase di opposizione amministrativa* (art. 4) – I proprietari interessati entro 90 giorni potevano presentare opposizioni o reclami in carta legale depositandoli alla segreteria comunale.

Dette opposizioni dovevano essere opportunamente motivate e andavano egualmente affisse per 90 giorni all'albo comunale onde consentire contro reclami da altri interessati.

Trascorsi i termini, il sindaco trasmetteva il tutto al Comitato forestale presso la Camera di Commercio corredandolo di eventuali osservazioni dell'amministrazione comunale.

- 4) *fase deliberativa* (art. 5) – Il Comitato forestale procedeva alla rituale istruttoria della proposta di vincolo e degli eventuali ricorsi ed emetteva entro 180 giorni la propria decisione. Successivamente l'Ispettorato Forestale si faceva carico di pubblicare entro 60 giorni in ogni Comune la carta topografica con la descrizione delle zone vincolate e dei confini.

La determinazione delle zone vincolate diveniva definitiva e obbligatoria 15 giorni dopo quest'ultima pubblicazione.

Qualora il Comitato forestale<sup>14</sup> non provvedeva entro i 180 giorni ad adottare una decisione, il Ministero dell'agricoltura e foreste poteva avocare a sé ogni decisione.

- 5) *fase giurisdizionale* (artt. 4-6) – Contro le decisioni del Comitato forestale si poteva ricorrere al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale entro 90 giorni dalla notifica della decisione.

<sup>14</sup> Il comitato forestale secondo la legge del 1923 era formato in ogni provincia ed costituito da un presidente di nomina ministeriale e dai seguenti membri: dall'ispettore forestale provinciale; dall'ing. capo del genio civile; dal capo dell'ispettorato agrario; da due membri nominati dal consiglio provinciale. Quest'Organo ha subito nel tempo alcune modificazioni: fu dapprima assorbito dal Consiglio Provinciale dell'Economia. In seguito i poteri passarono alla Camera di commercio. Con il DPR n. 616/1977 le competenze della Camera di commercio Ind. e Agr. in materia di vincolo idrogeologico sono passate alle Regioni.

**Parte Prima - GENERALITA'**

Il territorio del Comune di Vico del Gargano ha la superficie di ettari 11036 ed è situato nel (1) Gargano Settentrionale.

Il carattere generale prevalente del territorio comunale è (1) silvo-pastorale-agricolo.

Il suolo giace per circa 56 (2) su terreni pianeggianti e per circa 95% sulle pendici della montagna e della collina.

I terreni delle pendici provengono dal disfacimento di rocce calcaree in posto dando origine a terreni calcarei massivi in strati sottili.

L'altitudine sul mare varia da metri 800 a metri 0.

La pendenza media generale dei versanti va rianzi dal 1 % al 20 % con prevalenza del 20 %.

Il regime delle acque si presenta a carattere prevalentemente (4) torrenziale-disordinato.

Il terreno per quanto riguarda le sue condizioni di stabilità presenta (5) saldo.

La superficie territoriale, secondo il catasto geomorfico-particolare, si ripartisce fra le diverse qualità di coltura, e le varie categorie di proprietari, come segue:

Qualità di coltura	Superficie di proprietà in Ha			Totale
	comune	di Enti morali	private	
Boschi di alto fusto e prati	3.51	248.0	1.08.0	3.91.1
Boschi cedui	14	1	2.11	2.25
Campagna da frutto	4	1	6.6	7.1
Pascoli, erugoli, alluvioni e prati	10.7	4.1	1.6.5	17.8
Terreni produttivi	2.0		1.7.9	1.9.9
Terreni aridi		6	1	7
Prati alluvionali e prati				
Seminativi e colture legum. apertissime	1.11	8.1	4.6.2	4.6.4
Impervietati (boschi, erugoli, alluvioni ecc.)	3	1.1	1.9.6	2.1.0
<b>Totale</b>	<b>61.0</b>	<b>267.0</b>	<b>78.0.6</b>	<b>1103.6</b>

N.B. - Le superfici sopra riportate sono state arrotondate all'intero.

propi fondi « ad libitum » può portare al dissesto ed all'insufficiente utilizzazione dei fondi stessi, causando, con evidente danno pubblico, la perdita della loro stabilità, la loro demodazione ed il perturbamento del regime delle acque. Tali ragioni hanno fatto riconoscere la necessità dello interesse generale, di sottoporre a vincolo per scopi idrogeologici, entro i limiti indicati nelle allegate planimetrie, tutti i terreni compresi nell'area a parte del territorio comunale, la quale viene ripartita in N. 4. - **ZONE DI VINCOLO.**

Oli appezamenti interclusi in tali zone, che si è riscontrato non trovarsi nelle condizioni richieste dall'art. 1 della legge forestale o nei quali, giusta l'art. 13 della legge stessa, non si verificano periodi di dacati, sono esentati di ufficio dal vincolo e vengono denominati **SOTTOZONE** che nel caso di esenzia risultano di N. 1. - **COMPLESSIVAMENTE.**

Di dette zone e sottone sono si dà l'esatta rappresentazione grafica nelle planimetrie dell'allegato 2, in cui i comprensori vincolati sono contornati da una linea grossa in carminio, con sfumatura esterna dello stesso colore. Le singole zone sono di via fra loro dalla sola linea in carminio. Le sottone (terreni esentati dal vincolo) sono colorate in giallo chiaro.

Le linee di confine così delle zone sono della sottone è sempre dato di poterle determinare in modo incontestabile sulle mappe catastali sulle quali sono state tracciate in coincidenza con quelle appartenenti al perimetro delle particelle catastali.

Le zone vincolate e la sottone escluse dal vincolo sono state particolarmente descritte nella parte seconda della presente relazione.

La superficie complessiva vincolata risulta di Ha. 104, circa. Essa si divide fra le diverse categorie di proprietari e le varie quantità di coltura come appresso:

Qualità di coltura	Superficie di proprietà in Ha			Totale
	comune	di Enti morali	private	
Boschi di alto fusto e prati	7		2.1	2.8
Boschi cedui				
Campagna da frutto	1		6	7
Pascoli, erugoli, alluvioni e prati			6	6
Terreni produttivi				
Terreni aridi				
Prati alluvionali e prati				
Seminativi e colture legum. apertissime				
Impervietati (boschi, erugoli, alluvioni ecc.)		1	6.4	6.2
<b>Totale</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>25</b>	<b>104</b>

Allegato 1

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE  
CORPO FORESTALE DELLO STATO

**ISPEZZORATO RIPARTIMENTALE DI CAMPOBASSO**

PROVINCIA DI CAMPOBASSO

**Determinazione dei terreni che si sottopongono a vincolo per scopi idrogeologici**

ai sensi dell'art. 1 del R. Decreto 30 Dicembre 1923 n. 3267 (1) nella parte del  
bacino idrografico (2) del Fiume Tamara a Torrente S. Nicola e rispettivi  
affluenti e sub-affluenti costituiti da Valloni e Fossi vari  
ricadenti nel territorio del Comune di CERCEPICCOLA

**DESCRIZIONE DEI CONFINI DELLE ZONE VINCOLATE**  
e identificazione delle sottone esenti dal vincolo, intercluse nelle zone

AVVERTENZE

1. - La coltura e la utilizzazione dei terreni vincolati, boscati, erugoli, pascolativi, nudi e saldi e la lavorazione del suolo di quelli, pure vincolati, attualmente adibiti a coltura agraria, nei quali la continuazione della coltura stessa è dal vincolo consentita, sono sottoposte all'osservanza delle modalità stabilite dal regolamento delle prescrizioni di massima e di polizia forestale vigente nella Provincia di Campobasso.

2. - I limiti delle zone vincolate sono determinati a norma di legge (3) dalla carta dell'I.G.M. e relative mappe catastali di dettaglio di cui all'allegato 2 e 2 bis.  
in una alla descrizione dei confini riportata qui di seguito.

(1) (2) si dà, nel part. del bac. idrografico, la linea (delineazione) del o dei fiumi che si considerano quando si consideri l'intero territorio del comune; si dà invece « in uno od in alcuni comprensori del bac. idrografico » del fiume, torrente, vall. ecc. delineazione del o dei corsi d'acqua che si considerano quando si consideri soltanto una parte del territorio comunale.

(3) si dà, secondo l'art. 1, della legge dell'I. G. M. le relative mappe catastali di dettaglio di cui all'allegato 2, riportate secondo le mappe catastali di cui all'allegato 2.

Fig. 5 Atti di vincolo con relazione illustrativa di accompagnamento alla proposta di vincolo idrogeologico redatta dal CFS



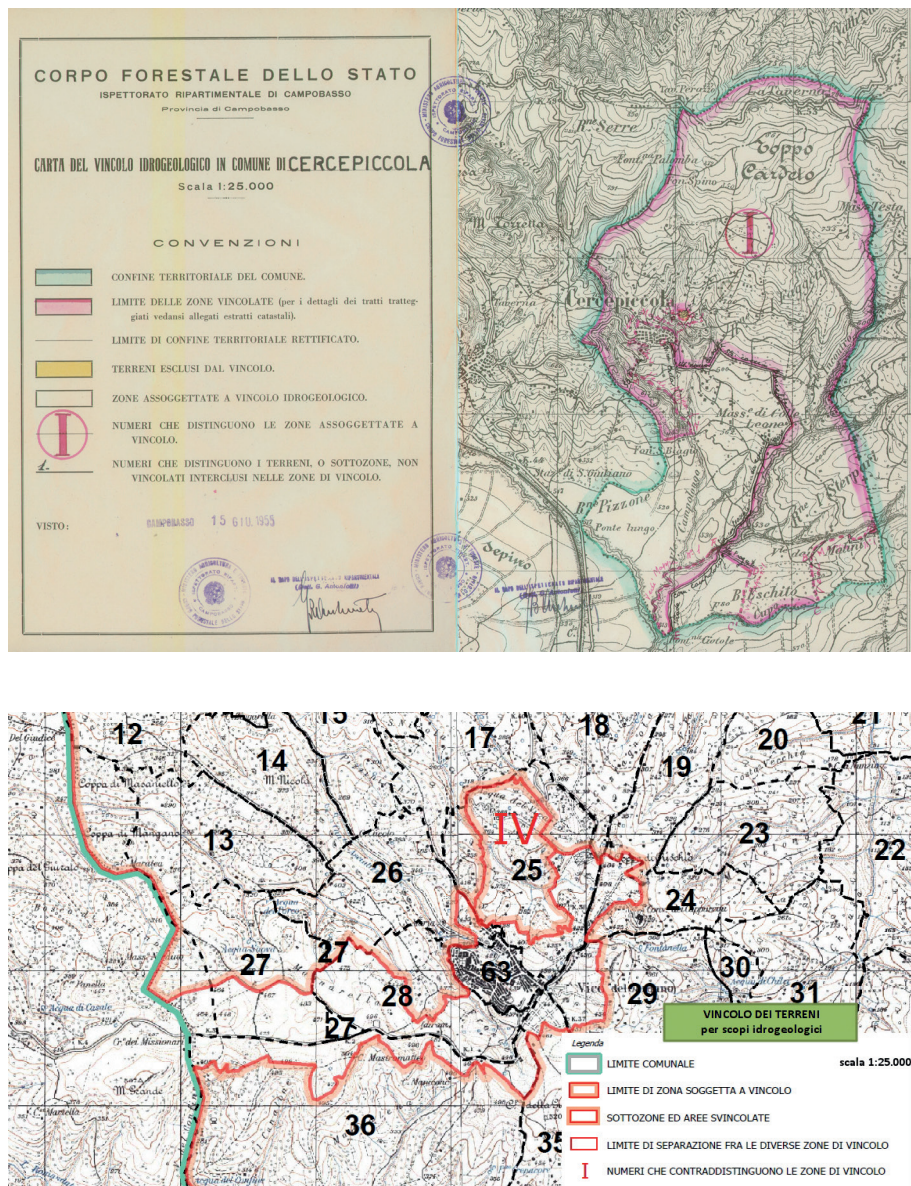


Fig. 6 Corografia e planimetria con indicazione delle zone vincolate

La legge del 1923 contemplava anche il caso che i proprietari dei terreni vincolati potevano separatamente chiedere che i propri terreni fossero in tutto o in parte svincolati previa domanda diretta al Comitato forestale (art. 2).

Gli effetti dell'applicazione del vincolo possono ricondursi alle seguenti *categorie di limitazioni al libero uso e godimento della proprietà privata*, e cioè<sup>15</sup>:

- 1) il divieto di trasformazione dei boschi in altre qualità di coltura e dei terreni saldi in terreni soggetti a periodica lavorazione; le domande per la trasformazione a coltura agraria vanno istruite secondo l'art. 21 del regolamento;
- 2) le restrizioni nell'esercizio del pascolo nei boschi di nuovo impianto o sottoposti a taglio o incendiati o nei boschi degradati. L'esercizio del pascolo poteva essere autorizzato con alcune modalità dal Comitato forestale;
- 3) obbligo di rispettare le Prescrizioni di massima formate dal Comitato forestale sotto forma di regolamento provinciale. Questo regolamento è composto da *prescrizioni tecniche vere e proprie* sulle modalità di governo e di utilizzazione dei boschi e dei pascoli e da *norme di polizia forestale*;
- 4) la soggezione alle disposizioni che rendono obbligatori l'inerbamento, il rinsaldamento e il rimboschimento dei terreni anche fuori del perimetro di un bacino montano (art. 75 e segg.);
- 5) la sospensione temporanea del godimento, con indennità per permettere l'esecuzione di opere di sistemazione di un bacino montano (art. 15);
- 6) obbligo di mantenere le opere di rimboschimento e rinsaldamento secondo il *piano di coltura e di conservazione approvato dal Ministero* (artt. 53 e 54).

Si è detto che le «Prescrizioni di massima» hanno efficacia di regolamento locale e comprendono norme tecniche indirizzate ai proprietari e utenti dei boschi e dei terreni soggetti a vincolo nonché norme di polizia forestale applicabili a chiunque<sup>16</sup>.

La legge Serpieri rappresenta ancora oggi la fonte normativa primaria che regola il vincolo idrogeologico nonostante il DPR n. 616/1977 abbia trasferito le competenze statali in materia alle Regioni in attuazione della legge delega 22 luglio 1975 n. 382, art. 69, comma 4, «le funzioni concernenti la sistemazione idrogeologica e la conservazione del suolo, nonché le funzioni relative alla determinazione del vincolo idrogeologico di cui al regio decre-

<sup>15</sup> C. FRASSOLDATI, *L'ordinamento giuridico forestale e montano in Italia*, cit., pp. 160-162.

<sup>16</sup> Le sanzioni penali stabilite dai Comitati forestali sono state dichiarate illegittime e sostituite con le sanzioni amministrative con legge 9-10-1967, n. 950 riguardante la depenalizzazione dei reati forestali.

to 1923 n. 3267, ivi comprese quelle attualmente esercitate dalle Camere di commercio» ma ha, al contempo, precisato nella stessa norma che «fermo restando quanto stabilito dall'art. 13 del r.d. 30 dicembre n. 3267, restano fermi i vincoli idrogeologici attualmente vigenti fino a quando non sarà stabilita una nuova disciplina statale di principio». L'ambigua formulazione di quest'ultima disposizione ha creato una situazione di incertezza in ordine alla ripartizione di competenza tra lo Stato e le regioni nella materia, tendenzialmente inibendo iniziative legislative regionali specificatamente alla disciplina del vincolo idrogeologico<sup>17</sup>.

## 7. UNA NUOVA LEGGE QUADRO SULLA MONTAGNA E LA DIFESA DEL SUOLO

Il Rapporto Ispra<sup>18</sup> sul dissesto idrogeologico in Italia, edizione 2021, fornisce il quadro di riferimento aggiornato sulla pericolosità per frane e alluvioni sull'intero territorio nazionale e presenta gli indicatori di rischio relativi a popolazione, famiglie, edifici, imprese e beni culturali: 7.423 comuni (94% del totale) a rischio per frane, alluvioni e/o erosione costiera, il 18,4% del territorio nazionale classificato a maggiore pericolosità per frane e alluvioni, oltre 8 milioni di abitanti a rischio frane e alluvioni.

L'Italia è tra i primi Paesi al mondo per risarcimenti e riparazioni di danni da rischio idrogeologico con circa 3,5 miliardi all'anno dal dopoguerra ad oggi<sup>19</sup>.

Inoltre i fenomeni di urbanizzazione nelle aree golenali, i prelievi di inerti non sempre adeguatamente controllati, la realizzazione di aree industriali o artigianali in aree golenali, la ricerca di nuove aree agricole, e in genere i fenomeni accentuati di antropizzazione che hanno caratterizzato l'ultimo cinquantennio hanno contribuito alla destabilizzazione delle condizioni naturali di molti torrenti e aste fluviali.

Tale condizione di destabilizzazione, contribuendo alla alterazione dei fenomeni naturali di erosione e sedimentazione connessi, ha arrecato negli ultimi anni la perdita di ingenti risorse economiche nonché, negli eventi di maggiore intensità, di numerose vite umane con un bilancio di 148 morti da frane e 188 da alluvioni negli ultimi 15 anni<sup>20</sup> (tra questi eventi drammatici:

<sup>17</sup> A. CROSETTI, N. FERRUCCI, *Manuale di diritto forestale e ambientale*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 444.

<sup>18</sup> Dati di sintesi tratti dal Rapporto Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità ed indicatori di rischio, ISPRA, Roma, 2021.

<sup>19</sup> Fonte: Legambiente.

<sup>20</sup> Dal quotidiano «la Repubblica» del 4.12.2022.



ottobre 2009 frana di Giampileri in Sicilia, settembre 2022 alluvione nelle Marche, novembre 2022 frana di Ischia).

La problematica è aggravata dal fatto che il territorio italiano (per il 70% collinare-montano) è caratterizzato da una tormentata orografia e da sedimenti geologicamente instabili che lo predispongono a diffusi fenomeni di dissesto idrogeologico.

I territori montani, inoltre, in ragione della loro ubicazione e caratterizzazione geopedologica, forestale e ambientale costituiscono un peculiare patrimonio ecosistemico nonché presidio idrogeologico e di biodiversità da tutelare e valorizzare con interventi di manutenzione e salvaguardia.

Le profonde trasformazioni del contesto socio-economico, che hanno interessato il nostro Paese negli ultimi sessant'anni, hanno generato rilevanti riconfigurazioni dei sistemi territoriali di riferimento soprattutto in ordine al progressivo spopolamento e abbandono delle aree montane con una forte contrazione della popolazione residente nelle aree interne e la marginalizzazione, sempre più accentuata, dei contesti territoriali di riferimento.

Tale progressiva diminuzione della popolazione nelle aree montane ha determinato, nel corso degli anni, la mancanza di presidio per la manutenzione territoriale, forestale e ambientale con conseguenti accresciuti rischi idrogeologici e la perdita di consolidati valori e tradizioni proprie della cultura di montagna.

In sintesi è venuta a mancare quella capillare azione di manutenzione del territorio che è legata alla presenza dell'uomo, poiché le comunità residenti sono indispensabili per la gestione dei boschi, l'agricoltura e l'allevamento estensivo, conservazione delle sorgenti, dei sentieri, delle scarpate, dei muretti a secco, dei tratturi e l'efficienza della viabilità interpodereale.

In passato le politiche più incisive e determinanti per lo sviluppo della montagna si rinvenivano nella legge n. 991/1952 "Provvedimenti in favore dei territori montani" (c.d. legge Fanfani) che varò nell'immediato dopoguerra un ambizioso progetto di ricostruzione fisica e socio-economica del territorio collinare-montano con una consistente dotazione finanziaria pluriennale e la realizzazione di numerose opere di miglioramento fondiario (agricole e zootecniche), sistemazione idraulico-forestale e ampliamento e gestione del patrimonio forestale.

Sono seguite la legge n. 1102/1971 "Nuove norme per lo sviluppo della montagna" (istituisce le Comunità montane e prevede i piani di sviluppo economico-sociale e la redazione della Carta della montagna) e la legge n. 97/1994 "Nuove disposizioni per le zone montane" (istituisce il Fondo nazionale per la montagna e introduce gli incentivi per l'insediamento in zone montane) le cui finalità contenevano apprezzabili principi in ordine alla:

- eliminazione degli squilibri di natura sociale ed economica tra le zone montane e il resto del territorio nazionale;
- funzione di servizio a presidio del territorio svolta dalle popolazioni montane;
- necessità di strumenti idonei a compensare le condizioni di disagio derivanti dall'ambiente montano quali la dotazione, con la esecuzione di opere pubbliche e di bonifica montana, di infrastrutture e servizi civili idonei a consentire migliori condizioni di abitabilità di un adeguato sviluppo economico;

ma, di contro, sono state caratterizzate da una insufficiente dotazione finanziaria di largo respiro.

Nell'ultimo trentennio vi è stata una progressiva disattenzione per il contesto territoriale montano che ha acuito la distanza non solo fisica ma anche culturale tra la pianura e la montagna che occorre recuperare in favore di una riconfigurazione globale e sistemica del territorio.

La montagna debole o svuotata, e con essa i boschi e il patrimonio geomorfologico e naturalistico-ambientale che ne sono una componente fondamentale, hanno dunque bisogno soprattutto di un riconoscimento sociale e pubblicitario in grado di compensare gli svantaggi della marginalità con lo scopo di perequare i sovracosti strutturali permanenti per le aree montane e di attenuare gli squilibri socio-economici e infrastrutturali tra la montagna marginale e la pianura.

Solo politiche fiscali o di incentivazione mirate possono impedire il fenomeno della montagna svuotata e garantire l'erogazione di servizi minimali di base quali l'istruzione e l'assistenza sanitaria.

Analogamente la manutenzione del patrimonio forestale e la messa in sicurezza dei bacini imbriferi attraverso opere di miglioramento boschivo e di sistemazione idraulico-forestale costituiscono obiettivi fondamentali di *interesse pubblico* da perseguirsi nei comprensori montani al fine di:

- accrescere la sicurezza del territorio, la valorizzazione e qualificazione ambientale;
- rafforzare la crescita occupazionale e professionale garantendo ricadute economiche alle popolazioni residenti.

In tale auspicata direzione si sta muovendo l'azione del Governo italiano che, su proposta del ministro per gli affari regionali e le autonomie, in sede del Consiglio dei Ministri del 10 marzo 2022, ha approvato, in esame preli-

minare, il disegno di legge “Disposizioni per lo sviluppo e la valorizzazione delle zone montane”.

Il provvedimento introduce misure organiche per favorire lo sviluppo economico e la ripresa delle zone montane, contrastando lo spopolamento della montagna grazie a interventi normativi per la riduzione delle condizioni di svantaggio dei Comuni montani.

Un Dpcm apposito, da adottare nei 45 giorni successivi all'entrata in vigore della nuova legge quadro sulla montagna, fornirà la definizione della montagna, del suo territorio e dei comuni montani.

Utilizzando la Strategia Nazionale per la Montagna Italiana (SNAMI), saranno individuate le linee strategiche per la crescita e lo sviluppo economico e sociale, l'accessibilità dei servizi essenziali e delle infrastrutture digitali, il godimento effettivo dei diritti fondamentali della persona nei territori montani.

Stanziati 100 milioni per l'anno 2022 e 200 milioni a decorrere dal 2023.

La nuova legge quadro mira a ricostituire il tessuto connettivo di servizi essenziali per la montagna quali l'istruzione, la sanità e l'occupazione favorendo specifiche azioni incentivanti per favorire la permanenza delle comunità nelle aree montane contrastandone lo spopolamento.

In particolare sono previste le seguenti azioni:

- detrazioni sul mutuo per chi, con meno di 41 anni, acquista una prima casa in un Comune montano (misura “Io resto in montagna”);
- agevolazioni per chi sceglie di fare il medico o il professore in Comuni montani;
- credito di imposta per gli imprenditori agricoli e forestali che esercitano la propria attività nei Comuni montani;
- misure fiscali di favore per under 36 che avviano una propria impresa in montagna;
- incentivi per lo sviluppo dei servizi di telefonia mobile e per l'accesso a internet.

La normativa sul vincolo idrogeologico, di sicurezza idraulica e sulla bonifica integrale che è stata ed è vanto del nostro diritto a livello europeo, perché anticipò i tempi e resta per molti versi esemplare, si è frammentata e diluita nel corso del tempo sia per l'avvento del decentramento amministrativo che per la progressiva riduzione delle opere di sistemazione idraulico-forestale e della gestione del patrimonio forestale.

Al riguardo permangono tuttora criticità che vanno affrontate risolutamente per garantire quell'unità fisica del Paese che viene ancor prima di quella politica: perché il diritto alla consociazione politica delle comunità esige in



Fig. 7 *Gran Sasso e Monti della Laga*

primo luogo che venga garantita l'integrità territoriale del suolo sul quale tali comunità esplicano i propri rapporti e relazioni.

Un territorio dall'orografia tormentata e caratterizzato da una sostanziale instabilità dal punto di vista idrogeologico, quale quello italiano, contiene in sé un innegabile fattore di debolezza.

Appare evidente dunque che la sicurezza fisica del territorio è essenzialmente un problema di pubblica sicurezza perché un territorio ordinato, governato, regimato sotto il profilo idrogeologico, garantisce in primo luogo l'incolumità pubblica dei suoi abitanti e la sua economia con infrastrutture, industrie, insediamenti civili che sono ubicati soprattutto nelle pianure del Paese.

Del resto questi rilevanti interessi pubblici sono sempre minacciati dal dispiegarsi di eventi catastrofici a seguito di frane e alluvioni, provocate ricorrentemente da alcuni eventi piovosi di particolare intensità che aggravano il bilancio contabile dei danni arrecati all'ambiente, all'attività agricola e ai manufatti a uso civile e industriale e che ripropongono in chiave di sempre più drammatica attualità l'urgente necessità di varare provvedimenti legislativi miranti a risanare il nostro territorio contraddistinto da disordine idrogeologico che va eliminato senza esitazione o ritardi con interventi programmatici di largo respiro e durata.

Ecco perché è arrivato il momento di una nuova legge quadro sulla difesa del suolo che sappia disciplinare unitariamente il settore con norme quadro valevoli su tutto il territorio nazionale che assicurino l'omogeneità degli interventi e anche il conseguente impianto sanzionatorio, relativo alle violazioni amministrative in tema di vincolo idrogeologico, oggi differente da regione a regione e, peraltro, di scarsa incisività per il valore pecuniario delle sanzioni comminate.

#### RIASSUNTO

La normativa forestale e sulla bonifica, introdotta in maniera organica agli inizi del '900, è stata ed è un vanto per il nostro diritto perché ha percorso i tempi e costituisce, a tutt'oggi, una pietra miliare fondamentale per la difesa del suolo del territorio italiano.

La necessità impellente, manifestatasi alla fine dell'800, di prevenire i ricorrenti fenomeni di dissesto idrogeologico che si materializzavano in tutta la penisola italiana con frane, scoscendimenti e smottamenti spinse i legislatori dell'epoca a introdurre un vincolo territoriale, per evitare danni pubblici nell'interesse generale, al fine di conformare l'uso della proprietà terriera/forestale a una razionale gestione che rispondesse a preordinati criteri tecnico-scientifici.

La legge forestale Serpieri del 1923 (R.D. n. 3267/1923) e il suo Regolamento d'attuazione hanno avuto il merito di dare una configurazione organica alla materia della difesa del suolo attraverso le opere di sistemazione idraulico-forestali e l'imposizione dei vincoli forestali (idrogeologico e protettivo) per difendere e consolidare l'assetto idrogeologico dei bacini montani e la salvaguardia del territorio da eventi franosi e valanghivi.

#### ABSTRACT

*The hydrogeological constraint of the Serpieri law for soil protection and land management.* The forestry and reclamation legislation, introduced in an organic way at the beginning of the '900, was and is a glory of our law because it was ahead of its time and constitutes, to this day, a fundamental cornerstone for the defense of the soil of the Italian territory.

The urgent need, manifested at the end of the 800, to prevent the recurrent phenomena of hydrogeological instability that materialized throughout the Italian peninsula with landslides, landslides and landslides pushed the legislators of the time to introduce a territorial constraint, to avoid public damage and in the public interest, in order to conform the use of land / forest property to a rational management that responded to preordained technical-scientific criteria.

The Serpieri forest law of 1923 (R.D. n. 3267/1923) and its Implementing Regulation had the merit of giving an organic arrangement to the matter of soil protection through the works of hydraulic-forestry arrangement and the imposition of forest constraints (hydrogeological and protective) to defend and consolidate the hydrogeological structure of mountain basins and the protection of the territory from landslides and avalanches.



FRANCESCO IOVINO<sup>1</sup>

## I rimboschimenti dalla Legge Serpieri alla Strategia Forestale Nazionale

<sup>1</sup> Accademia Italiana di Scienze Forestali; DIMES Lab. Camilab Università della Calabria – Rende (Cosenza)

### I. INTRODUZIONE

In Italia la politica dei rimboschimenti è stata affrontata mediante una serie di provvedimenti legislativi che hanno avuto un'evoluzione nel tempo e alcuni dei quali hanno prodotto effetti rilevanti. La loro storia e il significato non sono avulsi dalle vicende storiche del bosco e dalla storia civile alle quali sono direttamente collegate le modificazioni del paesaggio forestale.

Uno dei fattori determinanti la situazione italiana rispetto alla politica dei rimboschimenti è stato la densità della popolazione rapportata a un territorio, come quello collinare e montano, poco produttivo e povero di risorse. La popolazione agricola che nel 1871 rappresentava circa il 58% di quella attiva, raggiunse 9 milioni di unità nel 1911, e si era quasi dimezzata alla fine del 1960. La superficie forestale che le statistiche forestali nel 1870 indicavano in 5 milioni di ettari, negli anni precedenti la prima guerra mondiale aveva subito una riduzione di circa 500.000 ettari. Una diminuzione che veniva attribuita principalmente alla liquidazione di una parte dei boschi appartenenti allo Stato, ai Comuni e ad altri Enti, unitamente alla messa a coltura di nuove terre, specie nei territori montani (Tofani, 1970). Questi nell'Italia Meridionale e nelle Isole, per la presenza di malaria lungo le coste e le zone collinari adiacenti, furono occupati dalle popolazioni locali che distruggevano i boschi e utilizzavano i terreni per il pascolo o le colture agrarie. In entrambi i casi la bassa produttività spingeva le popolazioni ad allargarne sempre più l'estensione a spese del bosco. Nel settore alpino, lo sviluppo industriale insieme a un'agricoltura più ricca, determinarono un alleggerimento della pressione antropica sulla montagna. Tuttavia ciò non impedì che anche sulle Alpi si estendesse il disboscamento, con intensità variabile anche



se nel complesso maggiore nel settore occidentale che in quello orientale (Pavari, 1959).

Gli effetti della drastica riduzione della superficie boscata cominciarono a manifestarsi tanto che in diversi scritti viene evidenziato un nesso di causa effetto tra vasti disboscamenti e aumento del numero e dell'entità delle piene (Ciancio e Iovino, 1995; De Philippis 1970, Susmel, 1971). Proprio Susmel (1971) faceva rilevare che l'aver eliminato il manto silvano su grandi superfici (in Italia su oltre 20 milioni di ettari) e l'aver sottoposto il suolo a varie forme di utilizzazione non forestale ha provocato una serie di alterazioni le cui conseguenze, dapprima limitate, ai nostri giorni tendono ad aggravarsi.

In questo quadro di riferimento si inserisce l'attività di rimboschimento che, seppur già considerata in alcuni dispositivi legislativi degli ultimi decenni del 1700 fino alla metà del 1800, venne avviata con l'Unità d'Italia ed è proseguita fino ai giorni nostri. In questo lungo intervallo di tempo è possibile individuare differenti momenti che si caratterizzano non solo per l'entità delle superficie rimboschite ma anche per le prevalenti finalità attribuite agli interventi.

Nel presente lavoro viene eseguita una periodizzazione dei diversi provvedimenti legislativi emanati sui rimboschimenti evidenziandone, per i principali, i presupposti, le peculiarità e i risultati conseguiti. Per meglio inquadrare la tematica si è ritenuto opportuno riportare separatamente una breve disamina di quelli antecedenti alla Legge Serpieri (RD 30 dicembre 2023 n. 3267), che ha rappresentato un punto di riferimento e alla quale i provvedimenti successivi in gran parte si sono ispirati, fino alla prima metà degli anni '70 del secolo scorso. Da questo periodo in poi accanto al persistere di interventi a prevalente finalità di conservazione del suolo, si sono realizzate iniziative il cui obiettivo era di esaltare la redditività del bosco, stimolando nel contempo l'attività privata di rimboschimento.

## 2. DALL'UNITÀ D'ITALIA ALLA LEGGE SERPIERI

Con l'unità d'Italia i rimboschimenti cominciarono ad acquistare una consistenza sempre maggiore. Fino alla fine dell'800 furono adottati provvedimenti che sancivano l'inalienabilità di alcuni boschi (legge n. 283 del 20 giugno 1871) e rimboschimenti. Con R.D. 3 giugno 1872 il Ministero di agricoltura chiedeva, in cambio di premi e sussidi, la collaborazione delle Province interessate al rimboschimento che si collegava a un intervento di particolare importanza, quello della sistemazione di bacini montani. Successivamente, con



legge n. 2011 del 4 luglio 1874, si rendevano obbligatori i rimboschimenti dei terreni incolti da parte dei Comuni.

L'impostazione di questi due ultimi provvedimenti venne recepita dalla prima legge forestale italiana (legge 20 giugno 1877, n. 3917) che all'art. 11 del Titolo II Rimboschimenti, disciplinava questa attività finalizzata alla conservazione del suolo. La legge, cui fece seguito il Regolamento approvato con RD 10 febbraio 1878, n. 4293, ebbe lo scopo di unificare gli ordinamenti forestali esistenti nei territori che erano andati a costituire il Regno d'Italia. La legge del 1877 ebbe principalmente finalità idrogeologiche, secondariamente igieniche, non comunque economiche; per il vincolo per scopi idrogeologici non erano previsti indennizzi. Il rimboschimento poteva essere promosso e finanziato dalle Amministrazioni dello Stato o dalle Province o dai Comuni consorziate tra loro o ciascuna di propria iniziativa, con o senza il sussidio delle altre, purché si trattasse di terreni vincolati e il fine fosse quello di garantire la *consistenza del suolo ed il regolare corso delle acque*. In tali casi, ove si fosse ravvisata la pubblica utilità, i terreni potevano essere espropriati dallo Stato, dalle Province o dai Comuni. Inoltre, l'amministrazione forestale poteva essere autorizzata ad acquistare con i fondi di bilancio, terreni nudi allo scopo di rimboschirli oppure di venderli o affittarli con il vincolo del rimboschimento. I proprietari di terreni vincolati potevano riunirsi in consorzio per provvedere al rimboschimento dei terreni, alla conservazione e alla difesa dei loro diritti.

Al passivo di questa legge non fu difficile porre ben presto il carattere eminentemente negativo delle sue disposizioni. Ad esempio, per i terreni non boscati il divieto di dissodamento non dava alcuna garanzia per la consistenza del suolo, quando questo era già degradato; come pure per i seminativi il solo proibirne la coltura non assicurava la difesa idrogeologica, quando addirittura, favorendone l'abbandono, non aggravava le condizioni di dissesto.

A parte alcune negatività delle disposizioni contenute i mali principali non furono tanto da attribuirsi alla legge, quando alla sua applicazione. Infatti, in esecuzione dell'art. 6 furono prosciolti dal vincolo in circa 6 mesi ben 1.382.864 ettari (ne erano stati proposti 1.419.250). Che si fosse proceduto agli svincoli con leggerezza, lo dimostra il fatto che poco dopo esser stati svincolati, già 60.000 ettari circa furono riproposti per il vincolo. Inoltre, dei territori prosciolti dal vincolo in Sardegna, 156.453 ettari furono poi presi in considerazione per essere di nuovo rimboschiti ai termini della Legge 10 novembre 1907; nel Veneto si prosciolsero 51.073 ettari che si tentò poi di rimboschire con la legge sul Magistrato delle acque e sui bacini montani; lo stesso si verificò in Basilicata e in Calabria, dove rispettivamente, furono svincolati 25.706 e 22.368 ettari, che si provò poi di rimboschire con le leggi speciali a favore di quelle regioni (ASFD, 1959).

I risultati, in termini di superfici, ottenuti con questa legge furono modesti tanto che venne promulgata la legge 1 marzo 1888 n. 5238, per dare più efficiente impulso ai rimboschimenti che, peraltro, per la prima volta venivano considerati nel più vasto ambito del bacino idrografico.

Fino al primo decennio del 1900 numerosi furono i provvedimenti legislativi che, senza caratterizzare una nuova politica forestale, interessarono o le foreste o i rimboschimenti considerati necessari come mezzo di difesa e di sistemazione. Le leggi frammentarie furono diverse e di efficacia locale: Legge 2 agosto 1897 n. 382 per la Sardegna, Legge 22 marzo 1900 n. 195 sulle bonifiche, Legge 26 giugno 1902 n. 245 sull'acquedotto pugliese e sulla tutela della selvicoltura nel bacino del Sele, Legge 31 marzo 1904 n. 141 a favore della Basilicata, Legge 13 luglio 1905 n. 400 per i danneggiati delle alluvioni del Veneto, Legge 25 giugno 1906 n. 255 a favore della Calabria, Legge 5 maggio 1907 n. 257 istitutiva del Magistrato delle acque per le Province Venete e di Mantova (modificata con R.D. 31 dicembre 1923, n. 3228).

La situazione non migliorò visto che complessivamente, dal 1867 fino al 1907, i rimboschimenti a totale o parziale carico dello Stato interessarono una superficie di soli 27.885 ettari (Romano, 1986).

Con la legge Luzzati n. 277 del 2 giugno 1910, che istituiva il Demanio forestale statale, furono introdotti alcuni aspetti innovativi quali le esenzioni fiscali per i terreni, anche non vincolati, rimboschiti sotto la vigilanza dell'autorità forestale e l'incentivazione delle attività di rimboschimento non solo per scopi di tutela idrogeologica ma anche per l'accrescimento del patrimonio boschivo del Paese. La legge prevedeva anche il potenziamento del settore vivaistico.

### 3. DALLA LEGGE SERPIERI AL PRIMO E SECONDO PIANO VERDE

Con il RD 30 dicembre 1923 n. 3267 (Legge Serpieri) si giunse a una visione organica del problema della montagna. Il contributo di Serpieri era iniziato già nel primo decennio del 1900, quando collaborò con Saverio Nitti nell'impostazione del problema forestale italiano. Questo era volto a bloccare la distruzione del patrimonio boschivo, particolarmente intensa negli ultimi decenni, e invertire la tendenza con una politica di gestione del bosco, del pascolo, delle colture e delle acque, attraverso l'impedimento di tagli indiscriminati e l'avvio di importanti opere di rimboschimento (Piccioni, 2002).

La Legge Serpieri, ponendo l'accento soprattutto sulle zone montane, con particolare attenzione alla difesa del suolo, impostò la soluzione al problema

forestale in modo organico attraverso l'attuazione di interventi sia pubblici che a carattere privatistico.

Gli indirizzi principali erano i rimboschimenti dei bacini montani, gli incoraggiamenti a favore della selvicoltura e della gestione dei patrimoni agrosilvopastorali dello Stato, dei Comuni e degli altri Enti. Il R.D. prevedeva fra le principali opere di sistemazione idraulico-forestale i rimboschimenti, la cui esecuzione era a totale carico dello Stato che avrebbe provveduto attraverso l'Amministrazione forestale. I lavori di sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani erano necessariamente coordinati a opere di bonifica. Lo Stato, oltre a realizzare direttamente i rimboschimenti, concedeva anche una indennità di occupazione ai proprietari dei terreni da rimboschire per scopi di pubblica utilità, nonché agevolazioni fiscali per diversi anni. Inoltre, erano previsti contributi in conto capitale fino al 66% della spesa ammessa, esenzioni fiscali e direzione tecnica gratuita. L'importo del contributo veniva liquidato entro 5 anni dalla conclusione dei lavori; furono anche previsti acconti pari a 2/3 del rimborso dopo due anni dall'inizio dei lavori. Tutti i rimboschimenti, anche quelli a carattere privatistico, vennero attuati mirando sempre alla difesa del suolo, nell'interesse della collettività, in funzione cioè esclusivamente sistematoria nei riguardi del dissesto idrogeologico. Ecco perché la loro esecuzione venne prevista soltanto sui terreni vincolati o vincolabili, in zone quindi caratterizzate da profonde degradazioni fisiche (Caruso, 1977).

A distanza di 10 anni dal R.D. 3267 un ulteriore provvedimento legislativo, il R.D. n. 215 del 12 febbraio 1933, prevedeva la bonifica integrale del territorio attraverso opere pubbliche di bonifica e opere di miglioramento fondiario. Tra le prime rientravano i rimboschimenti e la ricostituzione di boschi degradati a totale carico dello Stato, eseguite direttamente o attraverso la concessione ad Enti. In applicazione a questi provvedimenti è stato stimato che degli oltre 420.000 ettari di rimboschimenti, realizzati tra il 1910 e il 1945, la maggior parte ricadano nel periodo 1925-1945, come conseguenza della Legge Serpieri (Schirone, 1998).

Dopo il secondo conflitto mondiale la superficie da rimboschire aumentò perché nel periodo bellico non solo non poterono essere eseguiti rimboschimenti ma gli stessi eventi determinarono intense utilizzazioni dei boschi e in alcuni casi distruzione degli stessi (fig. 1).

In conseguenza di ciò e anche per alleviare il fenomeno della disoccupazione che, specie nel Sud Italia era preoccupante, con legge 25.4.1949 n. 264 vennero avviati i cantieri scuola per disoccupati da impiegare nella realizzazione dei vivai e nei lavori di rimboschimento. Su questa legge una discordanza di vedute venne espressa da Sturzo (1951).



Fig. 1 Bacino del Fiume Trionto (Sila Greca – Calabria).  
 In alto: tronchi accatastati in alveo, nel quale si notano i  
 notevoli apporti solidi conseguenti ai tagli indiscriminati ben  
 evidenti sui versanti; in basso: tronchi fatti scivolare lungo  
 il corpo di una frana, originatasi per il disordine idraulico  
 conseguente i tagli intensi praticati nel periodo 1945/1952  
 (Iovino, 2021)

In merito alle superfici Patrone (1955) riporta che dal 1867 al 1950, in 83 anni, erano stati rimboschiti 194.720 ettari, con una media annua di 2.346 ettari; un valore che riteneva molto basso se posto in relazione alle caratteristiche geomorfologiche del territorio italiano e lo stato di dissesto idrogeologico, tale da far dedurre che il decremento della superficie forestale fosse maggiore dell'incremento. Sottolineava, però, che nel triennio 1951-1953 la superficie rimboschita avesse avuto un incremento maggiore: in media 13.000-14.000 ettari per anno a fronte di disboscamenti da 2.800 a 3.000 ettari annui.

Le osservazioni sul decremento della superficie forestale trovano indirettamente conferma in una memoria che Luigi Einaudi (1956), allora presidente della Repubblica, fece seguire di pochi giorni a una lettera del 20 novembre 1951 indirizzata al presidente del Consiglio, Alcide De Gasperi, al rientro dalle zone colpite da gravi alluvioni.

In questa, tra l'altro, scriveva: «Ritornato ieri dall'ultima – ed auguro e spero sia l'ultima – delle mie visite nelle zone delle Calabrie, della Sicilia, della Sardegna, del Piemonte e del Polesine tanto duramente provate dalla furia distruttrice delle acque, ho il dovere di recarti testimonianza di fede e di gratitudine». Nella memoria esaminava i due problemi connessi «del rimboschimento e degli uomini viventi nelle terre inondate», facendo considerazioni molto pertinenti. In merito ai rimboschimenti scriveva: «Sul primo sembra esistere l'unanimità di consensi. Giornali, uomini politici, scienziati dicono concordi: bisogna andare alla radice del male: non basta difendere il piano con argini robusti, con regolazione del corso e del livello dei fiumi meglio studiati; importa ricostruire il monte e far sì che l'acqua defluisca più lentamente, trattenuta dagli alberi, dalle briglie, dai pascoli sodi».

Negli anni '50 i problemi della montagna erano diventati di così evidente importanza che, dopo alcuni provvedimenti di natura fiscale e di finanza locale, vennero affrontati con una visione ampia che condusse alla promulgazione della legge 25 luglio 1952, n. 991, cui fece seguito il regolamento approvato con DPR 16 novembre 1952, n. 1979.

L'ambito operativo erano i territori classificati montani secondo criteri fissati dalla stessa legge che, tra l'altro, confermò come nei comprensori di bonifica montana i rimboschimenti venissero eseguiti come opere pubbliche a totale carico dello Stato. Inoltre, l'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali (ASFD) venne autorizzata ad acquistare, in ciascun anno del decennio, a decorrere da 1° luglio del 1952, terreni nudi e cespugliati da rimboschire. Per l'esecuzione dei rimboschimenti l'Azienda Demaniale era autorizzata ad aprire i cantieri scuola di cui alla legge del 1949 (ASFD, 1959).

La legge 991 aveva principalmente due scopi:



Fig. 2 *Rimboschimenti nel bacino del Torrente Rifeccia in Comune di Matera eseguiti nel 1959-1960 (Ispettorato Ripartimentale delle Foreste di Matera - Direzione Generale per l'Economia Montana e per le Foreste). A sinistra prima dell'intervento, a destra a distanza di anni*

- incoraggiare e stimolare le iniziative private per il miglioramento economico e fisico del territorio montano;
- ottenere il riassetto fisico del territorio a mezzo della bonifica montana.

Accanto alle leggi fondamentali, nel corso degli stessi anni, sono stati sviluppati altri provvedimenti che direttamente o indirettamente interessarono i rimboschimenti (fig. 2).

Tra questi la legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno (Legge 10/08/1950, n. 647), che destinava cospicui stanziamenti anche per opere di rimboschimento; parallelamente i Provvedimenti a favore della *aree depresse* dell'Italia centro settentrionale; i Provvedimenti per le zone calabresi colpite dalle alluvioni del 1953; la legge n. 1177 del 26 novembre 1955 recante provvedimenti straordinari per la Calabria, promulgata a seguito degli eventi alluvionali del 1951 e del 1953. Nell'ambito delle opere di conservazione del suolo i rimboschimenti hanno costituito lo strumento principale e l'espressione più appariscente del complesso di opere realizzate (sistemazioni di frane, sistemazioni idraulico agrarie, opere idrauliche nei corsi d'acqua montani). Le peculiarità di questa Legge furono:

- la continuità nel tempo degli interventi che interessavano superfici contigue indipendentemente dai confini di proprietà, in alcuni casi intere aree medio montane dei bacini, dove la distruzione dei boschi e lo stato di abbandono dei coltivi aveva generato fenomeni di grave dissesto idrogeologico;
- la superficie annualmente interessata dagli interventi: dal 1957 al 1967, in media annualmente furono rimboschiti circa 11.000 ettari e circa 1.200 ettari vennero interessati da interventi di recupero di boschi degradati. Una conferma dell'entità degli interventi scaturisce anche dai dati di pro-



duzione del postime. Annualmente venivano messe a dimora 40 milioni circa di piantine;

- l'acquisito a favore dell'ex ASFD di terreni soggetti a rimboschimento, al fine di assicurare la conservazione dei popolamenti che venivano realizzati. Al 1967 gli ettari in corso di acquisto erano 59.200 equivalente a circa il 50% delle superfici complessivamente rimboschite, riferite allo stesso anno.

Con l'approvazione dei progetti i lavori venivano dichiarati per legge, urgenti, indifferibili e di pubblica utilità e di conseguenza ciò consentiva agli Uffici e Enti di avere, in via bonaria o in via coatta, il possesso dei terreni oggetto dei lavori con la loro occupazione temporanea. Per tale finalità venivano utilizzate le prassi della Legge n. 3267 del 30/12/1923. Nel primo dodicennio di applicazione della Legge vennero eseguiti rimboschimenti e ricostituzione di boschi degradati su circa 120.000 ettari, una superficie rilevante per la dimensione degli interventi, sviluppati ad una scala senza precedenti in Calabria e in Italia (Iovino, 2021) (fig. 3).

In quegli stessi anni grande impulso ebbero anche i lavori per il consolidamento e il rimboschimento dei litorali sabbiosi. La superficie complessivamente rimboschita, previo consolidamento o meno delle sabbie, risultò di 13.763 ettari per una lunghezza dei litorali effettivamente interessati dai lavori di 471 km (Bosetto, 1961).

Dall'insieme di questi provvedimenti, dal dopoguerra al 1960, furono rimboschiti oltre 300.000 ettari di superfici (Camaiti, 1959), da considerarsi sottostimati perché a quell'anno non erano stati acquisiti dalla statistica i dati dei rimboschimenti ancora in atto. Ad esempio la sopra citata legge speciale Calabria del 1955 cominciò ad essere attuata a partire dal 1958, con una validità di 12 anni. Situazioni analoghe si avevano per altre regioni, tipo Sicilia e Sardegna, particolarmente interessate dall'attività di rimboschimento.

Nel decennio successivo, oltre alla legge 18.8.1962 n. 1360, che prorogava i finanziamenti della legge sulla montagna di altri 5 anni, una svolta nella promozione dello sviluppo forestale si ebbe con la promulgazione del Primo e del Secondo Piano verde (legge n. 454 del 2.06.1961 e legge n. 910 del 27 ottobre 1966). Quest'ultima legge stanziò per i rimboschimenti 24 miliardi (9 miliardi per i rimboschimenti volontari, 2,4 miliardi per i vivai).

Con la stessa legge venne istituito il Fondo Nazionale Forestale che rappresentò una rilevante innovazione rispetto al passato. I settori di intervento del Fondo riguardavano l'uno l'utilizzazione industriale e commerciale dei prodotti forestali, l'altro il potenziamento del patrimonio forestale. Quest'ultimo settore, come il primo, poteva esser attuato su tutto il territorio nazionale,



Fig. 3 *Bacino del Fiume Arente, sottobacino del torrente Spinello: in alto il paesaggio prima dei rimboschimenti eseguiti con pino laricio; in basso nel 2013 (Iovino, 2021)*



dando però la preferenza alla costituzione di nuovi boschi e alla ricostituzione di quelli esistenti nei territori montani e vincolati. Infatti, i rimboschimenti, considerati come opere pubbliche, dovevano esser eseguiti nei comprensori di bonifica montana o nei bacini montani classificati. Quelli volontari potevano esse eseguiti sia su terreni vincolati che non, ma in questo caso il contributo non superava il 50% della spesa ammessa che, altrimenti, arrivava al 75%.

Secondo statistiche della Direzione Generale delle Foreste fra il 1951 e il 1967 erano stati rimboschiti 400.000 ettari che, sommati ai 194.000 ettari riportati da Patrone (1955), indicano una superficie complessivamente realizzata dal 1867 al 1967 di 594.000 ettari (Tofani, 1970). Lo stesso Tofani nell'attribuire questi risultati in particolar modo alla Legge istitutiva della Casmez, alla Legge per le aree depresse del Centro-Nord e alla Legge speciale per Calabria, sottolineava come lo sforzo compiuto nell'ultimo periodo fosse stato cospicuo.

Tuttavia, ribadiva che le previsioni inizialmente formulate nel 1921, cioè di realizzare 2,5 milioni di ettari di rimboschimenti, successivamente, in via prudenziale, ricondotti a 1,5 milioni di ettari, erano state disattese e la discordanza tra i dati delle superfici previste e quelle effettivamente realizzate, le attribuiva a più fattori. In particolare: a) parte delle superfici rimboschite non esistevano più; b) mancata continuità di azione dello Stato dovuta ai due conflitti mondiali; c) motivazioni prevalentemente di carattere economico e sociale che, soprattutto in montagna, non consentirono ulteriori sviluppi nell'attività di rimboschimento, anzi ne posero in pericolo la stessa esistenza. Infatti, fino all'esodo rurale, la densità della popolazione in alta collina e in montagna insieme al tipo di proprietà, favorivano colture concorrenziali al bosco (pascolo, prato, seminativi) impedendo la realizzazione dei rimboschimenti sulle superfici dove erano stati previsti.

Con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario e con il trasferimento alle stesse di alcune competenze statali in materia di agricoltura e foreste, i rimboschimenti vennero compresi tra le attività trasferite (D.P.R. del 15 gennaio 1972 n. 11) e le Regioni acquisirono la possibilità di legiferare nel merito. Allo Stato rimase la competenza della difesa del suolo e, di conseguenza, la possibilità di eseguire rimboschimenti nell'ambito delle attività sistematorie. Tuttavia, l'esiguità dei finanziamenti delle leggi n. 1102 e n. 72 dell'11.3.1975 per le opere di competenza statale, portarono a realizzare prevalentemente opere infrastrutturali e idrauliche.

L'approccio delle Regioni non si discostò sostanzialmente da quello che era stato alla base dell'intervento statale nel settore. Furono in genere previsti finanziamenti a totale carico di questi Enti per le opere di forestazione effettuate con finalità di conservazione del suolo; contributi in conto capitale

per privati, singoli o associati. Inoltre, alle Regioni furono anche delegate le funzioni concernenti la produzione ed il commercio di sementi e piante da rimboschimento nel rispetto di quanto disciplinato nella legge 22 maggio 1973, n. 269. (Caruso, 1977).

#### 4. DALLA METÀ DEGLI ANNI '70 ALLA STRATEGIA FORESTALE NAZIONALE (2022)

Negli anni '70 e '80 del secolo scorso vennero approvati una serie di provvedimenti di interesse forestale a livello comunitario, nazionale e regionale che prevedevano anche interventi di rimboschimento. A livello nazionale tali interventi hanno fatto riferimento in particolare:

- alla legge “Quadrifoglio”, del 27 dicembre 1977 n. 984, che all'art. 10 fissava gli indirizzi generali per il settore forestale. Questi riguardavano l'incremento della produzione legnosa mediante piantagioni con specie a rapido accrescimento su terreni marginali per l'agricoltura, oppure rimboschimenti o miglioramento dei boschi, in un'ottica di tutela dell'ambiente e in particolare dell'assetto idrogeologico;
- al Progetto Speciale n. 24 della Cassa per il Mezzogiorno per «interventi organici di forestazione a scopo produttivo nel Mezzogiorno», approvato dal CIPE in più sedute (6-11-1974, 2-5-1975 e 28-5-1980). Il progetto si prefiggeva, attraverso interventi di *selvicoltura industriale* su terreni pubblici e privati, un'integrazione tra il settore della produzione legnosa e la sua utilizzazione industriale (Romano, 1986; Cantiani et al., 2018) (fig. 4).

Nel complesso, tramite l'insieme di questi ultimi provvedimenti, sono stati eseguiti interventi di rimboschimento e di miglioramento boschivo per circa 120.000 ettari (Corona et al., 2009).

A partire dagli anni Ottanta, il rimboschimento ha acquistato rilevanza nell'ambito di misure comunitarie predisposte dalla Unione Europea (Reg. CEE 269/79; 797/85; 2088/85) contribuendo a un'ulteriore, seppur modesta, espansione della superficie rimboschita.

Nel frattempo un elemento di novità venne apportato dalla legge n. 752 del 1986 (Legge Pluriennale di spesa per il settore agricolo) che ha permesso la redazione dello Schema di Piano Nazionale Forestale (PNF) approvato dal CIPE il 2.12.1987. Si trattava del primo documento nazionale che riconosce propri obiettivi, autonomia e specificità al settore forestale separatamente dal Piano Agricolo Nazionale.



Fig. 4 *Recupero di terreni marginali all'agricoltura mediante rimboschimenti realizzati con il PS 24 Casmez, nel bacino dell'Alento (SA)*

Il bosco venne inteso come risorsa naturale rinnovabile in grado di svolgere molte funzioni oltre la produzione legnosa. Il Piano Forestale Nazionale proponeva, oltre alla cura e alla gestione del patrimonio esistente, anche l'ampliamento della superficie forestale perseguita sia attraverso il recupero tradizionale dei terreni marginali o abbandonati (come ad esempio quelli agricoli), che con impianti di arboricoltura da legno. Il Piano, pur essendo stato il primo documento programmatico del sistema foresta-legno a livello nazionale, non ha trovato un'applicazione concreta e completa per una serie di motivi (CNEL, 2000).

Nel nuovo millennio gli interventi realizzati con i contributi UE riguardano principalmente impianti di arboricoltura da legno su terreni agricoli (Pioppo, Noce, Ciliegio) che dal 2000 al 2018 hanno interessato circa 60.000 ettari e impianti forestali su terreni non agricoli per altri circa 15.000 ettari (Cantiani et al., 2018).

Un ulteriore interesse per i rimboschimenti è derivato dal problema del controllo dei livelli di  $\text{CO}_2$  nell'atmosfera. Queste potenzialità hanno determinato programmi di attuazione del Protocollo di Kyoto di impianti forestali, visti come interventi dalle ricadute sinergiche sulla difesa del suolo e sul sequestro di carbonio atmosferico. In Italia per le attività di afforestazione e riforestazione, sono stati realizzati dal 1990 al 2001 circa 118.000 ettari

di rimboschimenti con un assorbimento di carbonio stimato in 0.19 MtC l'anno.

Il *Programma di Azione Nazionale* (PAN) (approvato dal Comitato Nazionale per la lotta alla desertificazione il 22 luglio 1999) nelle misure da adottare per la Protezione del suolo, prevede tra i quattro campi di Azione individuati, insieme alla gestione sostenibile delle foreste, anche l'ampliamento del patrimonio forestale. Una direttrice che contempla il recupero delle aree più degradate attraverso interventi di rimboschimento (Iovino e Menguzzato, 2003), che trovano nella *restoration ecology* il paradigma scientifico di riferimento (SER, 2004).

Attualmente, nell'ambito delle tematiche ambientali relative al recupero di ecosistemi degradati, al contrasto ai fenomeni di desertificazione, al miglioramento del paesaggio, alla tutela della biodiversità e alla mitigazione ai cambiamenti climatici, il rimboschimento è sempre più un argomento presente nelle politiche europee.

In questa ottica la Strategia Forestale Nazionale (Masaf, 2022) prevede Azioni operative che riguardano i rimboschimenti e la loro gestione. In particolare, oltre al rilancio del settore vivaistico forestale, affronta in modo specifico il tema con l'obiettivo di realizzare:

- nuovi boschi, su coltivi abbandonati e su superfici nude, privilegiando le aree ex agricole, periurbane e degradate;
- corridoi ecologici e infrastrutture verdi, anche in ambiente urbano e periurbano, promuovendo la riconnessione della rete ecologica, valorizzando le aree di sponda e di pertinenza dei corsi d'acqua, sostenendo ove possibile i processi spontanei di ricostituzione della vegetazione naturale;
- impianti di arboricoltura a bassa richiesta di input e piantagioni da legno policicliche, temporanee e permanenti in terreni agricoli.
- Inoltre, rinaturalizzare gli imboschimenti e i rimboschimenti attraverso la loro gestione.

## 5. PRINCIPALI RISULTATI CONSEGUITI

L'attività di rimboschimento che nel secolo scorso ha interessato, seppure in maniera diversa, tutte le Regioni d'Italia, in gran parte è stata inserita in un'azione molto vasta e complessa di bonifica montana, tesa a contrastare la degradazione dei suoli attraverso l'opera di ricostituzione boschiva.

La grande disponibilità di mano d'opera agricola disoccupata presente nelle aree di intervento, in particolar modo nelle Regioni meridionali, consentì

di realizzare i rimboschimenti nelle aree dislocate negli alti e medi bacini che erano divenute disponibili a seguito dell'abbandono di ex coltivi in preda a fenomeni di degradazione di suoli.

Non è semplice dare elementi certi sull'entità delle superfici rimboschite fino agli anni '80, anche per le differenti modalità di rilevamento. Tuttavia, alcuni dati precedentemente riportati, seppur riferiti a intervalli temporali differenti, forniscono un'idea del lavoro svolto, specialmente in alcune regioni dove, nel periodo di massima attività dei lavori, la superficie rimboschita assunse particolare valenza.

Ad esempio, in Calabria dal 1955 al 1985 a seguito dei rimboschimenti e del recupero di boschi degradati, la superficie boscata subì un incremento di ben l'81% (Iovino, 2021); in Sicilia il patrimonio boschivo nel 1947 era ridotto a soli 85.000 ettari circa. Da quest'ultimo anno al 1997 furono realizzati circa 198.000 ettari di rimboschimenti (Giaimi 1998).

Esaminando i dati dei tre Inventari Nazionali, il primo (IFN, 1985) nelle fustaie con soprassuolo di origine artificiale indica una superficie di 474.300 ettari, pari al 21,7% dell'intera superficie della categoria.

Il secondo (INFC, 2007) quantifica la superficie nazionale occupata da formazioni di origine artificiale in riferimento ai boschi, in 431.139 ettari, oltre a 122.252 ettari di impianti di arboricoltura da legno. Nell'ultimo inventario (IFNC, 2015) la superficie risulta pari a 447.261 ettari di boschi di origine artificiale e 128.399 ettari di impianti di arboricoltura da legno. Per questi dati, come per quelli del precedente Inventario, la superficie può considerarsi sottostimata in quanto, secondo Corona et al. (2009), per una parte delle superfici afferenti ai boschi e alle altre terre boscate non sono disponibili le informazioni relative all'origine del soprassuolo (rispettivamente, 9,1% per la categoria bosco, 37,7 % per la categoria altre terre boscate nel 2005; 8,6% e 35% nel 2015) (fig. 5).

Sempre secondo questi autori il complesso dell'azione di rimboschimento, nel tempo, può aver portato ad oltre 1.000.000 di ettari di aumento della superficie forestale.

Nel decennio intercorso tra i due ultimi inventari, l'incremento su scala nazionale è risultato di poco oltre 16.000 ettari e in alcune regioni la superficie è diminuita. La causa principale, in generale anche rispetto agli anni '80, è da attribuire agli incendi che hanno determinato una contrazione della superficie vanificando parte del lavoro svolto.

L'incremento della superficie boscata è stata tanto più significativa in regioni, come ad esempio la Sicilia, la Calabria e la Sardegna, nelle quali era avvenuta una forte contrazione della superficie boscata. Anche se dai dati inventariali l'estensione dei rimboschimenti, incluse la piantagioni per arboricoltura

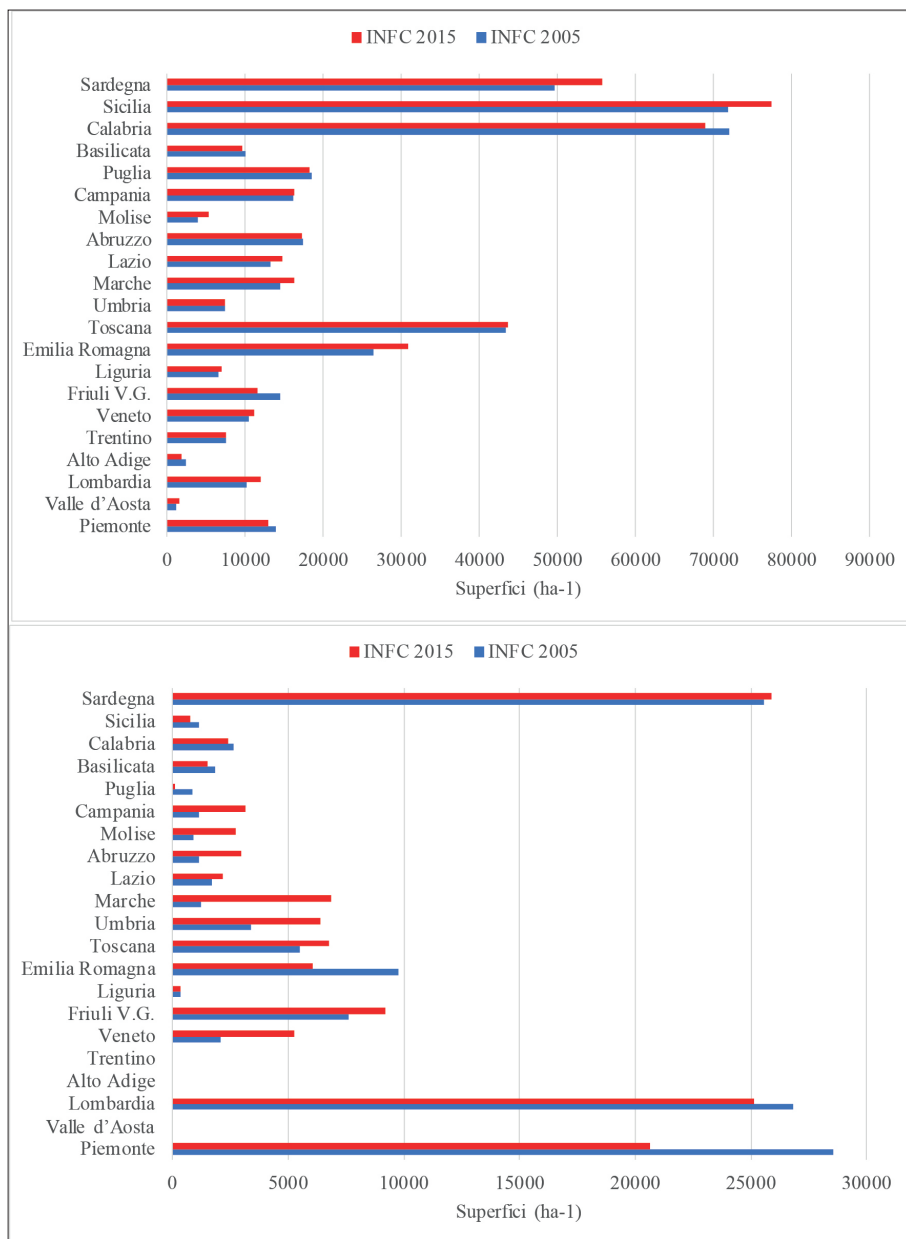


Fig. 5 Superfici interessate da boschi di origine artificiale (in alto) e da piantagioni per arboricoltura da legno (in basso) nelle regioni italiane (IFNC, 2005 e 2015)

da legno, rispetto a quella dei boschi incide per poco oltre il 6%, la loro efficacia assume una significativa valenza per i risultati che hanno prodotto e continuano a produrre.

La valutazione degli effetti deve necessariamente partire dall'obiettivo che si voleva raggiungere, cioè riportare il bosco dove era stato distrutto o seriamente compromesso, tenendo presente alcuni caratteri peculiari, in particolar modo le condizioni di intenso e diffuso degrado dei suoli e l'ampiezza delle superfici che si andavano a rimboschire.

Per le piantagioni da legno, l'obiettivo, invece, era la costituzione di soprassuoli per la produzione di materiale legnoso. Tale attività si identifica, pertanto, con un sistema di tipo agronomico in cui il modulo di coltivazione varia in relazione agli obiettivi da conseguire: produzione di qualità o di quantità (Ciancio et al., 1992).

Nella maggior parte dei casi i rimboschimenti hanno corrisposto alle attese favorendo la ricostituzione boschiva di terreni intensamente degradati, in condizioni operative oggettivamente difficili: ampie superfici denudate o comunque erose e precipitazioni nel periodo autunno-invernale caratterizzate frequentemente da alta intensità e capaci di determinare una forte aggressività al suolo con conseguente dilavamento dei versanti.

Gli effetti, sempre più evidenti in termini ambientali ed economici e tra loro interconnessi, si manifestano e continuano a manifestarsi con gradualità temporale, insita nell'obiettivo che si persegue con il rimboschimento. Con tale termine vengono indicate un complesso di operazioni mediante le quali si costituisce o si ricostituisce un bosco, laddove lo stesso è esistito in un tempo più o meno lontano, anche se non ne rimangono tracce evidenti (Eccher e Ciancio, 1983).

Il rimboschimento rappresenta, quindi, un input per il ripristino di un sistema naturale, di un sistema biologico complesso, in grado di autorganizzarsi e di perpetuarsi autonomamente (Ciancio, 2000). Un obiettivo che non si raggiunge in pochi anni o decenni ma richiede tempi più lunghi. Il susseguirsi delle fasi di preparazione del suolo, semina o piantagione e le prime cure colturali post impianto, rappresentano l'avvio di un processo i cui effetti iniziano a manifestarsi fin dai primi anni e gradatamente proseguono, tranne dove subentrano fenomeni di disturbo dovuti a cause antropiche (incendi, pascolo) o a cause naturali (Iovino, 2003).

Il popolamento arboreo realizzato negli anni modifica le condizioni microstazionali (Barbati, 2001; Ciancio e Iovino, 1995) e si hanno continui apporti di sostanza organica al suolo che migliora lentamente per l'accumulo di humus in superficie (Scarciglia et al., 2020).





Fig. 6 *Rinaturalizzazione dei rimboschimenti di pino nero nel Carso con orno-ostrieti (Foto Iovino, 2016)*

Tali processi di rinaturalizzazione rappresentano le prime relazioni funzionali tra la vegetazione introdotta e i fattori ecologici del sito e sono tanto più evidenti quanto più è stata ridotta la densità dei popolamenti con i diradamenti.

La rinaturalizzazione dei rimboschimenti si configura come una prosecuzione dell'attività di ricostituzione boschiva avviata nel secolo scorso, quando, come prima detto, gli interventi interessavano vaste superfici in preda ad intensi fenomeni erosivi. In molti rimboschimenti sono in atto già da tempo questi processi (Iovino, 2021; Iovino e Menguzzato, 2002; Marchetti et al., 1995; De Mas, 1993), che vanno assecondati valorizzando la dinamica evolutiva intrinseca attraverso un sostegno ai processi naturali, agevolando i nuclei promettenti e favorendo la rinnovazione naturale (Nocentini, 2000) (fig. 6).

Gli effetti conseguenti riguardano nel breve periodo l'aumento graduale della biodiversità, nel lungo periodo la sostituzione dei popolamenti monospecifici di pini con latifoglie di specie diverse, in relazione al livello di miglioramento dei suoli. Ciò favorisce un aumento della resilienza, una maggiore efficacia sulla conservazione del suolo e rende più dinamico il paesaggio forestale.

L'efficacia idrologica e antierosiva dei rimboschimenti, dovuta al miglioramento delle caratteristiche del suolo, l'aumento della biodiversità, la trasformazione del paesaggio e la mitigazione dei cambiamenti climatici, unitamente alle ricadute di natura economica e sociale, sono oggi dimostrate da un'ampia e articolata attività di ricerca i cui risultati, riportati in letteratura, consentono di attribuire ai rimboschimenti un ruolo multifunzionale, riconducibile alla Gestione Forestale Sostenibile (MCPFE, 1993). Una valenza più ampia rispetto a quella entro cui sono stati e tuttora vengono spesso considerati, definendoli in modo riduttivo "rimboschimenti protettivi", attribuendo così la finalità dei dispositivi legislativi che ne hanno consentito il finanziamento (leggi ad hoc sulla difesa del suolo) all'intervento stesso (Iovino, 2004).

## 6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La lunga storia dei rimboschimenti e i risultati conseguiti, seppur in parte vanificati dai fattori di disturbo e in particolar modo dagli incendi, consentono di fare alcune considerazioni su questa attività che ha caratterizzato la storia forestale italiana di buona parte del scorso secolo ma che ha sempre una sua attualità.

Negli ultimi anni i fenomeni di dissesto idrogeologico, nelle diverse manifestazioni, aggravati da fattori di tipo climatico, hanno evidenziato la vulnerabilità del territorio italiano e riportato in primo piano la carenza di manutenzione dello stesso. Nelle aree montane lo spopolamento, progressivamente aumentato negli ultimi sessanta anni, ha determinato una sensibile riduzione anche delle attività selvicolturali, che hanno contribuito ad aumentare la vulnerabilità dei boschi ai disturbi biotici e abiotici, creando condizioni di degradazione, in alcune aree, molto evidenti.

Nel contempo la gestione non sempre corretta del territorio agricolo e l'uso improprio dei suoli ha favorito e favorisce fenomeni di erosione con danni anche economici che si manifestano non solo nei luoghi in cui il fenomeno avviene (perdita di suolo, di fertilità, di biodiversità), ma anche in aree distanti da quelle in cui si è verificato, traducendosi in aumento del trasporto solido dei corsi d'acqua, danni alle infrastrutture, riempimento dei bacini di irrigazione e idroelettrici, inquinamento delle acque superficiali a causa dal trasporto di concimi e antiparassitari (Pagliai, 2017).

Uno dei principali Obiettivi della Strategia dell'UE per il suolo per il 2030 (COM., 2021) è combattere la desertificazione, la siccità e le inondazioni; ripristinare le terre degradate e battersi per ottenere un mondo privo di degrado

del suolo. Processi aggravati dai cambiamenti climatici, come evidenziato nel Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (MASE, 2022).

In Italia circa il 30% dei suoli presenta valori di erosione superiori a 10t/ha/anno (valore ai limiti o maggiore della soglia di tollerabilità) e il nostro Paese rientra tra quelli colpiti dalla desertificazione con il 10% e il 31% delle terre, rispettivamente, a forte e a medio rischio. Altri 4 milioni circa di ettari di terreno agricolo e forestale sono a rischio erosione e frane (13% della superficie totale) (ISPRA, 2013).

A queste criticità bisogna aggiungere quelle derivanti dell'abbandono colturale di molti rimboschimenti realizzati nel secolo scorso dalla Carnia alla Calabria e alle isole maggiori (Maetzke, 2014). Spesso si presentano poco stabili e con perdite per autodiradamento che rendono questi popolamenti molto più vulnerabili agli incendi e a patologie e più difficoltoso l'ingresso spontaneo di specie autoctone (rinaturalizzazione). La loro gestione diventa prioritaria per assecondare la dinamica evolutiva, aumentando la biodiversità e complessità, la resilienza e resistenza ai cambiamenti climatici e agli incendi.

Il quadro delineato consente di evidenziare, coerentemente anche con la Strategia Forestale Nazionale (2022), come il rimboschimento sia ancora una soluzione da privilegiare nell'ambito del recupero di aree degradate o non utilizzabili agronomicamente, in un approccio integrato ai problemi della conservazione del suolo. Gli ambiti territoriali nei quali diventa prioritario eseguire rimboschimenti e impianti di arboricoltura da legno, possono esser desunti dalle conoscenze che si hanno sull'uso e sulle capacità d'uso dei suoli, sulle aree a rischio desertificazione, sulle aree degradate per incendio o per eccessivo pascolamento, ecc.

Gli strumenti conoscitivi di cui oggi si dispone e le tecnologie utilizzabili consentono di individuare questi ambiti e di discriminare e dettagliare le differenti condizioni ambientali, evitando generalizzazioni nelle soluzioni tecniche da adottare. Un ruolo importante nella pianificazione degli interventi e nel raccordo con gli altri strumenti di pianificazione territoriale potranno svolgere i Piani Forestali di Indirizzo Territoriale.

## RIASSUNTO

I rimboschimenti hanno caratterizzato buona parte della storia forestale italiana del secolo scorso. Nel lavoro viene presentato un excursus dei diversi provvedimenti legislativi per ciascuno dei quali sono evidenziati i presupposti, le peculiarità e i risultati conseguiti. La legge Serpieri ha rappresentato un momento di cambiamento rispetto agli approcci

della precedente legislazione gettando le basi per i provvedimenti che seguirono. Dopo l'ultimo conflitto mondiale l'attività di ricostituzione boschiva riprese con la legge sui cantieri-scuola di rimboschimento e di sistemazione montana (1949), a cui seguì la legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno (1950) che destinava cospicui stanziamenti per opere anche di rimboschimento, nonché la legge sulla montagna (1952) i cui finanziamenti vennero prorogati per altri cinque anni. Con i Piani verdi 1 e 2 (L.454/1961 e 910/1966) l'attività di rimboschimento trovò nuovo impulso. A partire dagli anni 70, oltre ad alcune leggi regionali, la Legge Quadrifoglio e il Progetto speciale 24 dell'ex CASMEZ prima, poi il Piano Forestale Nazionale, il Programma Nazionale per la lotta alla desertificazione e le misure per la mitigazione dell'aumento di CO<sub>2</sub>, rappresentarono tutte iniziative che ebbero ricadute sull'incremento della superficie rimboschita in Italia. Oggi la Strategia Forestale Nazionale tra le Azioni operative dell'Obiettivo generale A prevede i rimboschimenti e la loro gestione.

#### ABSTRACT

*Reforestation from Serpieri's Law to the Italian National Forest Strategy.* Reforestation has characterized a great part of the Italian forest history of the last century. This paper presents an excursus of the different Laws, for each pointing out assumptions, peculiarities and results Serpieri's Law marked a change compared to the approaches of the preceding legislation, and at the same set the bases for the following laws. After the Second World War reforestation started again with the Law which promoted the organization of on-site practical courses for reforestation and watershed restoration (1949). This Law was followed by the Law establishing the "Cassa per il Mezzogiorno" (1950), which allocated substantial financial resources to reforestation projects, and the Law for mountain areas (1952) which provided financial resources for another 5 years. The "Piani verdi" (Green Plans) 1 and 2 (L. 454/1961 e 910/1966), gave new impetus to reforestation activities. Starting in the 70's, together with some regional Laws, several important State Laws promoted an increase in the Italian total forest area: the "Legge Quadrifoglio" and the "Progetto Speciale ex CASMEZ", the National Forest Plan, the National Program against desertification, and specific measures for CO<sub>2</sub> mitigation. The recent National Forest Strategy has a specific Action concerning reforestation projects and reforestation management.

#### BIBLIOGRAFIA

- A.S.F.D. (1959): *L'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali. Capitolo Primo Legislazione Forestale e Montana e Demanio Forestale di Stato*, vol. I, tomo I, A.B.E.T.E., Roma, pp. 5-26.
- BARBATI A. (2001): *La rinaturalizzazione dei rimboschimenti di Monte Morello: metafora di piano attendendo una teoria dell'autorganizzazione*, Tesi di Dottorato di Ricerca, Università di Firenze.
- BOSETTO G. (1961): *Aspetti particolari della tecnica dei rimboschimenti delle sabbie litoranee*, in Atti del Congresso Nazionale sui rimboschimenti e sulla ricostituzione dei

- boschi degradati, Firenze 12-15 aprile 1961, Accademia Italiana di Scienze Forestali, volume I, relazioni, Firenze, pp. 313-381.
- CAMAITI A. (1961): *La politica dei rimboschimenti e della ricostituzione dei boschi degradati*, in Atti del congresso nazionale sui rimboschimenti e sulla ricostituzione dei boschi degradati, Accademia Italiana Scienze Forestali, Firenze, 12-15 aprile 1961, volume I, pp. 1-26.
- CANTIANI P., DI SALVATORE U., ROMANO R. (2019): *La selvicoltura delle pinete artificiali di pino nero: analisi delle legislazioni regionali italiane*, «Forest@», 15, pp. 99-111.
- CARUSO C. (1977): *Evoluzione della legislazione forestale nazionale in materia di rimboschimenti*, «L'Italia Forestale e Montana», 4, pp. 141-154.
- CNEL, Gruppo di Lavoro sulle materie afferenti il settore Legno (2000): *L'evoluzione della politica forestale italiana dalla legge Serpieri alle sfide europee: obiettivi e strategie*, Documento del Gruppo di Lavoro, Roma, pp. 67.
- CIANCIO O. (2000): *Selvicoltura e arboricoltura da legno*, in Atti della Tavola rotonda su: "Selvicoltura ed arboricoltura da legno: quale gestione?", Collana Sicilia Foreste 7, Supplemento alla Rivista trimestrale «Sicilia Foreste», Officine Grafiche Riunite, Palermo, pp. 13-16.
- CIANCIO O., IOVINO F. (1995): *I sistemi forestali e la conservazione del suolo*, «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili», anno 1994, settima serie, XLI, pp. 85-146.
- CIANCIO O., LA MARCA O., MERCURIO R., SANESI G. (1992): *Arboricoltura da legno di qualità e di quantità*, «Celulosa e Carta», 43 (3), pp. 19-31.
- COMMISSIONE EUROPEA (2021): *Strategia dell'UE per il suolo per il 2030. Suoli sani a vantaggio delle persone, degli alimenti, della natura e del clima*, {SWD(2021) 323 final}, Bruxelles, 17.11.2021, pp. 1-27.
- CORONA P., LUCCI S., IOVINO F. (1996): *La gestione dei sistemi forestali nella conservazione del suolo. Seconda parte: Strategie operative e pianificazione forestale*, «Linea Ecologica», 4, pp. 4-15.
- CORONA P., FERRARI B., IOVINO F., LA MANTIA T., BARBATI A. (2009): *Rimboschimenti e lotta alla desertificazione in Italia*, Aracne Editrice, Roma, p. 282.
- DE MAS G. (1993): *Tecniche selvicolturali nel restauro ambientale, L'esempio della rinaturalizzazione di aree rimboschite con pino nero*, «Monti e Boschi», 1, pp. 16-22.
- DE PHILIPPIS A. (1970): *La copertura forestale e la difesa del suolo*, Istituto di Tecnica e Propaganda Agraria, Roma.
- ECCHER A., CIANCIO O. (1983): *I rimboschimenti*, «L'Italia Agricola», 4, pp. 103-104.
- EINAUDI L. (1956): *Sui paesi di emigrazione e principalmente sulla Calabria; ovverosia della servitù della gleba in Italia*, in *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Einaudi, Torino, pp. 566-589.
- IOVINO F. (2021): *La ricostruzione boschiva in Calabria. Modello di riferimento del passato con approcci attuali in tema di tutela del territorio e dell'ambiente*, Rubbettino Università, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (Catanzaro), 185 pp.
- IOVINO F. (2004): *Restauro ambientale mediante rimboschimenti*, in *Progettazione di aree verdi e ingegneria naturalistica in ambiente mediterraneo*, a cura di Salvatore Pugliesi, Editoriale Bios, Cosenza, pp. 253-270.
- IOVINO F. (2003): *I rimboschimenti e le piantagioni da legno nel recupero dei territori montani*, in *La progettazione di opere idrauliche in zona montana*, a cura di Ugo Maione, Armando Brath, Paolo Mignosa, Atti del corso di aggiornamento 7-11 ottobre 2002, Politecnico di Milano, Editoriale Bios, Cosenza, pp. 297-329.
- IOVINO F., MENGUZZATO G. (2002): *Rimboschimenti in Calabria: storia e significato*, in *Rimboschimenti e piantagioni nelle trasformazioni del paesaggio*, Atti 12° Seminario IAED a cura di P. Corona e M. Marchetti, Edizioni Papageno, Palermo, pp. 109-122.



- IOVINO F., MENGUZZATO G. (2003): *Il ruolo dei rimboschimenti nella lotta alla desertificazione*, in Atti del III Congresso S.I.S.E.F., IP Office/2003-R. Antonimi, Viterbo, pp. 105-109.
- INFC (2007): *Le stime di superficie. 2005* (Tabacchi G., De Natale F., Di Cosmo L., Floris A., Gagliano C., Gasparini P., Genchi L., Scrinzi G., Tosi V. eds), *Inventario Nazionale delle Foreste e dei Serbatoi Forestali di Carbonio*, Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Ispettorato Generale Corpo Forestale dello Stato, CRA – ISAFA, Trento. Available: [http://www.sian.it/inventar\\_ioforestale/jsp/documentazione.jsp](http://www.sian.it/inventar_ioforestale/jsp/documentazione.jsp). Accessed Dec 2011.
- INFC (2015): *Inventario Nazionale delle Foreste e dei Serbatoi Forestali di Carbonio*, Arma dei Carabinieri, Comando Unità Forestali Ambientali e Agroalimentari & CREA Centro di Ricerca Foreste e Legno, [https://www.inventarioforestale.org/statistiche\\_INFC](https://www.inventarioforestale.org/statistiche_INFC).
- ISPRA (2013): *Linee guida per la valutazione del dissesto idrogeologico e la sua mitigazione attraverso misure e interventi in campo agricolo e forestale*, ISPRA, Manuali e Linee Guida 85/2013 Tipografia Tiburtini, Roma, 98 pp.
- MAETZKE F.G. (2015): *Rimboschimento e recupero di soprassuoli forestali artificiali degradati: due aspetti fondamentali per la salvaguardia del territorio montano*, in *Proceedings of the Second International Congress of Silviculture. Designing the future of the forestry sector*, Florence, 26-29 November 2014, Accademia Italiana di Scienze Forestali, 2015, 2 v, Firenze, pp. 361-365.
- MARCHETTI M., CAMPAIOLA F., LOZUPONE G. (1995): *Progettazione di interventi culturali nei rimboschimenti di pino nero dell'appennino laziale*, in Atti *La progettazione ambientale nei sistemi agroforestali*, Quaderni IAED, 2, Roma, pp. 102-114.
- M.A.F. Direzione Generale per l'Economia Montana e per le Foreste, Corpo Forestale dello Stato (1985): *Inventario Forestale Nazionale, Sintesi metodologica e risultati*, Istituto Sperimentale per l'Assestamento Forestale e per l'Alpicoltura, Trento.
- MCPFE (1993): *Second Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, Resolution H1*, MCPFE Documents, Helsinki.
- MINISTERO DELL'AGRICOLTURA, DELLA SOVRANITÀ ALIMENTARE E DELLE FORESTE (Masaf) (2022): *Strategia Forestale Nazionale (SFN)*, GU Serie Generale n. 33 del 09-02-2022.
- MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA (2022): *Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici*, pp. 1-103.
- NOCENTINI S. (2000): *La rinaturalizzazione dei sistemi forestali: aspetti concettuali*, «L'Italia Forestale e Montana», 4, pp. 211-218.
- PAVARI A. (1959): *Basi ecologiche dei rimboschimenti in Italia*, in *Aldo Pavari Scritti di Ecologia, Selvicultura e Botanica Forestale*, Pubblicazioni dell'Accademia Italiana di Scienze Forestali, Firenze, pp. 63-90.
- PAGLIAI M. (2017): *Rischi ambientali, sociali ed economici derivati da una non gestione del suolo*, [www.georgofili.info](http://www.georgofili.info), 22 febbraio 2017.
- PATRONE G. (1955): *Relazione*, in Atti Congresso Nazionale di Selvicultura, Per il miglioramento e la conservazione dei boschi italiani, Firenze 14-18 marzo 1954, Accademia Italiana di Scienze Forestali, Firenze, pp. XIX-XLIII.
- PICCONI L. (2002): *La tutela del bosco e dell'albero nell'associazionismo protezionistico di inizio Novecento, in Diboscamento montano e politiche territoriali. Alpi e Appennini dal Settecento al Duemila*, a cura di Antonio Lazzarini, Franco Angeli Storia, Milano, pp. 330-346.

- ROMANO D. (1986): *I rimboschimenti nella politica forestale italiana*, «Monti e Boschi», 37 (6), pp. 7-12.
- SCHIRONE B. (1998): *Le attività di rimboschimento in Italia: situazione attuale e prospettive*, in Atti Secondo Congresso Nazionale di Selvicoltura, III Sessione, *Problemi e prospettive della Selvicoltura, Sintesi degli incontri Regionali*, Venezia, 24-27 giugno 1998, Consiglio Nazionale per le Foreste ed il Legno, Direzione Generale per le Risorse forestali, Montane ed Idriche, Accademia Italiana di Scienze Forestali, volume II, pp. 347-355.
- SER (Society for Ecological Restoration International Science & Policy Working Group) (2004): *International Primer on Ecological Restoration. Society for Ecological Restoration International*, Tucson, USA. <http://www.ser.org>.
- STURZO L. (1951): *Il problema numero uno del Mezzogiorno*, «L'Italia Forestale e Montana», anno VI, n. 4.
- SUSMEL L. (1971): *La difesa del suolo*, «Italia Nostra», 10, p. 13.
- TOFANI M. (1970): *L'ambiente economico e sociale*, in *L'Italia Forestale nel Centenario della Fondazione della Scuola di Vallombrosa*, Accademia Italiana di Scienze Forestali, Firenze, pp. 21-51.



ENRICO MARONE<sup>1</sup>, SANDRO SACCHELLI<sup>1</sup>

## Dalla Legge Serpieri alla valorizzazione e remunerazione delle utilità ecosistemiche nella visione del bosco quale sistema complesso

<sup>1</sup> Dipartimento di Scienze e Tecnologie Agrarie, Alimentari, Ambientali e Forestali, Università degli Studi di Firenze

I PRESUPPOSTI ALLA FORMALIZZAZIONE DEI SERVIZI ECOSISTEMICI FORESTALI  
CONTENUTI NELLA LEGGE FORESTALE DEL 1923

La lettura della legge forestale del 1923 (Regio Decreto-Legge 30 dicembre 1923, n. 3267), come più volte è stato rilevato (Gajo e Marone, 1995) evidenzia un profondo cambiamento nell'azione dello Stato in campo forestale. Nei sessanta anni che vanno dall'Unità d'Italia all'approvazione della legge del 1923, l'attenzione della politica, e di conseguenza del legislatore, era stata rivolta quasi esclusivamente verso l'attuazione di misure di tutela idrogeologica e di polizia forestale (legge Majorana-Calatabiano n. 3917 del 1877 nella quale prevale ancora una concezione privatistica del bosco). Il Regio Decreto del 1923 ha come tema quello del "Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani" e il Titolo I è dedicato ai "Provvedimenti per la tutela di pubblici interessi". Non c'è dubbio, quindi, che il prof. Arrigo Serpieri trasferisce in questo provvedimento legislativo quanto stava avvenendo nel dibattito scientifico dei primi del '900 che per la prima volta legava le scelte di politica forestale a quelle di politica economica. Il decreto, oltre a occuparsi della tutela dei pubblici interessi, come sopra ricordato, verte anche sulla "Sistemazione e rimboschimento di terreni montani", sugli "Incoraggiamenti a favore della silvicoltura e dell'agricoltura montana", sulla "Gestione dei patrimoni silvo-pastorali dello Stato, dei Comuni e di altri Enti" e dei "Diritti d'uso sui boschi e sui terreni vincolati" (dal Titolo II al Titolo V). Il tessuto comune di questo complesso sistema rappresentato dai boschi e dai terreni montani è individuabile in alcune parole chiave ricorrenti nell'articolazione del testo: gestione, piano economico, patrimonio silvo-pastorale, contributi e indennità.

In ognuno dei Titoli del Decreto emerge con chiarezza la necessità di garantire la presenza sul territorio degli operatori forestali al fine di uno sviluppo economico capace anche di assicurare la funzione ambientale del bosco che, a cento anni dall'emanazione della legge, possiamo ritrovare nel riferimento al "patrimonio silvo-pastorale" continuamente richiamato nell'articolato. La soluzione prospettata nel Decreto è quella di trovare un giusto equilibrio fra il bene comune e il bene particolare, attraverso la previsione di un approccio che vede la pianificazione economica e la gestione forestale come strumenti imprescindibili per una tutela degli interessi pubblici e privati.

Uno degli elementi, prima di conciliazione e poi di sinergia, tra i due interessi compare fin dalla Sezione I del Capo I del Titolo I relativa al vincolo per scopi idrogeologici in cui si indica che gli estimi dei terreni vincolati vanno rivisti e ridotti in proporzione della diminuzione del reddito causata dal vincolo stesso (art. 16). Tale previsione di compensazione per l'apposizione del vincolo idrogeologico si estende (Sezione II), sotto forma di previsione di un «congruo indennizzo» (art. 17), quando il vincolo è legato alla difesa del bosco nei confronti di terreni e/o fabbricati e a eventi che oggi definiremmo catastrofici (caduta di valanghe, rotolamento di sassi, furia dei venti). Interessante in questo articolo il riferimento al vincolo per tutti quei boschi che siano ritenuti utili per «le condizioni igieniche locali». Oggi diremmo che il riferimento è quello di un riconoscimento di un valore economico sempre più spostato verso il "non uso". Un'ultima annotazione riguarda la previsione di attribuire le spese per la realizzazione di questi interventi e gli indennizzi «a coloro che promuoveranno le limitazioni e ne trarranno vantaggio. Gli Enti ed i privati, di cui al primo comma, all'atto della domanda, dovranno dimostrare di avere i mezzi sufficienti per corrispondere l'indennizzo di cui sopra». Nel successivo art. 21 si indica che è sulla «base dei minori redditi derivanti dalle limitazioni imposte alla consuetudinaria utilizzazione del bosco» che sarà stabilito l'ammontare dell'indennizzo. Si tratterà nella seconda parte di questo articolo delle possibili soluzioni per stimare l'entità del valore delle utilità ecosistemiche funzionali a valorizzare il bosco quale sistema complesso. La Sezione I del Titolo I del Decreto si chiude con la previsione (artt. 27 e 29) di sanzioni nei riguardi di coloro che «taglino o danneggino piante o arrechino altri danni».

Nel Titolo II della legge forestale si passa a considerare le sistemazioni e i rimboschimenti di terreni montani nell'ambito sia delle sistemazioni idraulico-forestali dei bacini montani sia dei rimboschimenti e del rinsaldamento di terreni vincolati. Anche in questo caso (artt. 50 e 58) viene riconosciuta ai proprietari un'indennità legata alla «totale o parziale sospensione di godimento» o l'esenzione dall'imposta fondiaria se i proprietari contribuiscono al rimboschimento o mantenimento dei terreni montani. Molto interessante in

questa parte del Decreto (art. 59) la possibilità di esecuzione di questi interventi anche da parte di Provincie, Comuni, Enti morali e «proprietari interessati, da soli o riuniti in consorzio, nonché le società ed i privati imprenditori». Con questo articolo si estende alla sfera degli Enti territoriali, ma anche alle forme di associazioni tra privati, l'opportunità di svolgere azioni di interesse collettivo e di tutela del territorio a fronte di un riconoscimento economico (art. 60) per le opere eseguite. Quindi, anche le comunità locali assumono un ruolo importante nel progetto di difesa e valorizzazione del patrimonio silvo-pastorale. Se nel Capo I del Titolo II il riferimento era ancora limitato alle azioni nell'ambito delle sistemazioni idraulico-forestali, col Capo II dello stesso Titolo II della legge si estende il tutto anche al «Rimboschimento e rinsaldamento di terreni vincolati» allargando di fatto la sfera di interesse dei provvedimenti previsti dalla normativa e ribadendo, anche in questo Capo II (art. 79), la possibilità per i proprietari dei terreni vincolati di potersi riunire in consorzio al fine di provvedere al rimboschimento dei terreni stessi. Inoltre, quando da questi lavori di rimboschimento derivano vantaggi ad altri proprietari, pur lasciando ai medesimi la libertà di non aderire al consorzio, si prevede l'obbligo da parte dello stesso dell'acquisto dei loro terreni e, lì dove questo non avvenga, all'esproprio degli stessi, di fatto riconoscendo la prevalenza dell'interesse generale su quello particolare.

Con il Titolo III «Incoraggiamenti a favore della silvicoltura e dell'agricoltura montana» si passa a delineare la necessità di attuare un vero e proprio piano di intervento economico che deve essere seguito da chi opera con lavori di rimboschimento, anche su boschi non sottoposti a vincolo, in «conformità del piano di coltura e di conservazione stabilito dall'autorità forestale» (art. 91). Sempre nello stesso Titolo del Decreto, al Capo II, si introduce un altro elemento molto importante, quello dell'istruzione e dell'assistenza. In particolare, con l'art. 100 è il Ministero dell'economia nazionale che si assume l'onere di provvedere «all'istruzione forestale, all'assistenza ed alla consulenza nel campo della silvicoltura, della pastorizia e della agricoltura montana ed in quello delle industrie forestali».

Tutto il quadro delineato nei primi tre Titoli della legge confluisce poi nel IV Titolo dedicato alla «Gestione dei patrimoni silvo-pastorali dello Stato, dei Comuni e di altri Enti». In questa parte del Decreto, oltre a delineare le caratteristiche dell'Azienda del demanio forestale di Stato e delle aziende speciali, si indicano quali debbano essere le funzioni di tali istituti che, riportando direttamente quanto indicato nel Decreto, sono:

- a. la difesa della piccola proprietà montana e l'incoraggiamento alla costituzione di associazioni e consorzi di proprietari di boschi per l'esercizio

- dell'industria silvana, per la prevenzione e l'estinzione degli incendi; per la difesa contro i parassiti animali e vegetali, per il taglio e la vendita dei prodotti forestali;
- b. il miglioramento dei boschi e pascoli, l'impianto di nuovi boschi, le esperienze forestali di acclimazione di specie più redditizie e la creazione delle piccole industrie forestali;
  - c. il miglioramento razionale ed economico della utilizzazione dei boschi e l'incremento della produzione e del commercio dei prodotti forestali.

Il contesto all'interno del quale devono essere coltivati i boschi fa parte del piano economico che per ognuno di essi va predisposto. È proprio in questa parte del provvedimento che si può individuare il passaggio a una visione che per la prima volta lega le scelte di politica forestale a quelle di politica economica, come sopra accennato. L'approccio verso una visione di politica economica ha spinto il legislatore di allora a indicare, per i boschi demaniali elencati nell'art. 116, una destinazione che non è produttiva, ma ha principalmente funzione di stazione climatica. Anche nel caso dei patrimoni silvo-pastorali dei Comuni ed altri Enti (Capo II di questo Titolo II) questi debbono essere utilizzati in conformità di un piano economico. In questo contesto, la possibilità di avvalersi di aziende speciali è condizionata all'importanza economica dei beni in loro gestione e alla verifica della sostenibilità e "convenienza" di tale gestione. Nelle affermazioni contenute in questi ultimi articoli della legge, anche se non esplicitato, si può sicuramente leggere, visto che tutto l'impianto del Decreto è legato a un'azione mirata alla difesa dell'interesse generale e al governo del territorio, che la valorizzazione e difesa del bosco e dei territori montani non è legata alla loro sola funzione di beni di mercato, ma anche di beni di natura pubblica.

È forte l'investimento che in questo contesto si prevede di effettuare (art. 161) in quanto la legge prevede che, nel momento in cui il sistema della gestione separata dei boschi e dei pascoli da parte dei Comuni non trovi attuazione, sia il Ministro per l'economia nazionale a costituire i distretti amministrativi per la gestione dei beni stessi. L'art. 162 afferma che, nella definizione dei distretti amministrativi, si terrà conto dell'importanza economica dei boschi e dei pascoli in relazione alla loro "suscettibilità" a conferma dell'ampiezza che si vuole dare alle funzioni attribuibili ai boschi.

La tutela delle foreste è sicuramente il principale capisaldo della legislazione di Serpieri, ma dalla costruzione del Decreto-legge appare con evidenza che questa si può garantire solo attraverso la tutela dell'attività economica, riconoscendo ai proprietari giusti indennizzi nel momento in cui la limitazione alla loro attività contribuisca al raggiungimento di quegli obiettivi di utilità sociale ripetutamente evidenziati nel testo.

La legge forestale del 1923 lega lo sviluppo economico alla efficiente gestione del territorio che in quanto risorsa limitata, va tutelato dall'irrazionale sfruttamento attraverso la definizione di una gestione legata a Piani economici.

#### LA MONETIZZAZIONE DEI SERVIZI ECOSISTEMICI FORESTALI E I MECCANISMI DI PAGAMENTO

Partendo da queste assunzioni, risulta interessante evidenziare il modo in cui il pensiero di A. Serpieri sia stato declinato all'interno degli strumenti di gestione del territorio, con particolare attenzione alla pianificazione integrata dei servizi ecosistemici ambientali e forestali. A tal riguardo verrà adesso effettuato un breve *excursus* su alcune delle metodologie di analisi sia consolidate che innovative, applicate nella prassi economico-estimativa e nella letteratura scientifica nazionale e internazionale per la quantificazione monetaria dei servizi ecosistemici (SE) forestali.

Il Millennium Ecosystem Assessment (MEA) definisce i SE come «benefici multipli forniti dagli ecosistemi al genere umano» (Millennium Ecosystem Assessment, 2005). Il MEA propone una suddivisione dei SE in *servizi di approvvigionamento*, che sono legati ai prodotti che gli ecosistemi possono fornire (produzione di cibo, acqua, legname, fibre, biocombustibili, risorse genetiche, medicine), *servizi di regolazione*, cioè i benefici derivanti dalla capacità degli ecosistemi di regolare i processi naturali (azione di mitigazione delle condizioni climatiche e degli eventi estremi, di regimazione e purificazione delle acque e dell'aria, di protezione dall'erosione, di regolazione della diffusione delle malattie, dei patogeni e dei loro vettori e della distribuzione, abbondanza ed efficacia degli impollinatori), i *servizi culturali*, che forniscono benefici che hanno a che fare con la ricreazione, il paesaggio, l'educazione, la spiritualità, e i *servizi di supporto*, che includono tutti quei servizi necessari alla produzione di altri servizi ecosistemici (processi di formazione del suolo, di fotosintesi, di produzione primaria, dei cicli dei nutrienti e dell'acqua).

Quello dei SE è un concetto unificante, che si riferisce alle relazioni che si instaurano tra risorse ambientali, sistemi socio-economici e azioni di governance; esso sottolinea l'interazione costante e in continua evoluzione tra uomo e ambiente e la dipendenza del benessere dai servizi forniti dalla natura. Inoltre, mentre una funzione ambientale si riferisce genericamente alla presenza di risorse ambientali, un SE è legato all'utilità che la comunità ha di queste, e dunque alle condizioni di benessere della comunità stessa (Giupponi et al., 2009). Tale concetto è strettamente legato alla nozione di esternalità

ovvero «gli effetti, sia vantaggiosi che svantaggiosi, provocati sull'attività di produzione e/o consumo di un individuo dall'attività di produzione e/o consumo di un altro individuo, che non si riflettono nei prezzi pagati o ricevuti» (Turner et al., 2003).

Concentrandoci sul settore forestale, possiamo dire come il bosco risulti un tipico esempio di bene misto, caratterizzato cioè da utilità pubbliche anche su fondi privati. La distinzione tra beni pubblici e privati risiede principalmente nella modalità di fruizione dei beni e dunque nella collocazione che si avrà del bene all'interno di un *continuum* fissato tra nulle (beni totalmente pubblici) e alte (beni tipicamente privati) rivalità ed esclusività (Bernetti e Romano, 2007). Le foreste risultano quasi esclusivamente produttrici di esternalità positive e la monetizzazione, nonché l'internalizzazione del mercato delle stesse, risulta una delle principali tematiche investigative della scienza economico-ambientale degli ultimi decenni. Difatti, se per beni privati il valore può essere determinato tramite l'incontro tra domanda e offerta che ne individua il prezzo di mercato (valore di scambio), i beni e i servizi ambientali, per la loro natura pubblica, sono per definizione *senza prezzo*, non scambiabili e quindi non inseriti in un sistema di mercato. Questo non significa però che non abbiano un valore e che non possano essere considerati come beni economici. Nel caso dei beni ambientali non è tanto l'esistenza di un valore, quanto l'assenza di una sua misura diretta che implica delle difficoltà (Gios e Notaro, 2001).

Viste le limitazioni nel riferirsi a un valore di scambio e i tentativi intrapresi dai ricercatori nel corso del tempo per misurare porzioni sempre più ampie dei benefici derivanti dai beni pubblici, superando la tradizionale valutazione economica basata essenzialmente sui benefici che essi producono direttamente per gli utilizzatori (come il solo valore commerciale del legname), il riferimento a cui spesso si ricorre anche in ambito forestale è quello del Valore Economico Totale (VET) (Merlo e Croitoru, 2005; Marinelli e Marone, 2013). Il VET è concettualmente la sommatoria tra valori d'uso e valori di non uso di un bene ambientale, legati alle molteplici forme di utilità che esso è in grado di fornire. Il valore d'uso si riferisce all'utilizzo effettivo del bene, dunque all'utilità percepita dai consumatori con la sua fruizione. Esso viene ulteriormente distinto in *valori d'uso diretto*, che implica la fruizione o un contatto con il bene e *valore d'uso indiretto*, relativo alle funzioni ecologiche regolatrici svolte dal bene (Bernetti e Romano, 2007). Il valore di non uso, invece, prescinde dall'utilizzo effettivo della risorsa ed è meno tangibile. Si distingue in *valore di opzione*, cioè l'utilità derivante dal mantenimento della possibilità di uso futuro della risorsa; *valore di esistenza*, cioè l'utilità derivante dalla semplice consapevolezza dell'esistenza di un bene, che si lega al desiderio

di preservarlo dalla possibile distruzione o deterioramento e *valore di lascito*, cioè l'utilità derivante dalla consapevolezza che le generazioni future avranno la possibilità di continuare a godere del bene (Bernetti e Romano, 2007).

L'introduzione del concetto di VET offre allora un solido supporto alla complessa attribuzione di un valore monetario ai beni e servizi non di mercato e alla loro internalizzazione. Il suo inserimento in processi decisionali è però complesso a causa di fattori limitanti quali lo scarso accesso alle informazioni relative ai beni/servizi, le potenziali distorsioni tra offerta e domanda, la difficoltà di stima di tutte le sue singole componenti e la non completa indipendenza tra le stesse, che porta alla difficoltà nell'effettuare una semplice sommatoria tra le componenti (Marone e Sacchelli, 2014).

Al fine di superare il cosiddetto fallimento del mercato e di favorire la già citata internalizzazione possono essere implementati diversi strumenti definiti nell'ambito delle politiche ambientali, quali gli strumenti di regolamentazione (c.d. *comando e controllo* come vincoli, soglie, obblighi, autorizzazioni, divieti e zone di protezione, permessi, licenze, quote massime di prelievo), gli strumenti basati su incentivi e meccanismi di mercato (sussidi, contributi, eco-tasse), gli strumenti di informazione e partecipazione degli attori locali (marchi ed ecocertificazioni) e gli strumenti quali i Pagamenti per i Servizi Ecosistemici (PES); in particolare i meccanismi di incentivazione e i PES possono favorire la determinazione di forme di remunerazione e mercati specifici connessi alle esternalità. Talvolta la creazione di meccanismi di internalizzazione, che già di per sé è un processo di difficile attuazione, risulta particolarmente difficoltosa; in tal caso l'adozione combinata di più strumenti può rivelarsi la soluzione più idonea (Marone e Sacchelli, 2014).

In Italia, così come in gran parte dei Paesi dell'Unione Europea, la tutela dei SE è stata condotta prevalentemente tramite strumenti di regolamentazione, almeno fino agli anni '80 del secolo scorso. A partire dall'inizio degli anni '90, la gamma di strumenti si amplia agli incentivi e alle compensazioni ad adesione volontaria, grazie allo sviluppo delle misure agro-ambientali e ad alcune misure forestali di accompagnamento della riforma della Politica Agricola Comunitaria (PAC) del 1992. Verso la fine degli anni '90 vengono introdotti criteri innovativi, che si diversificano ulteriormente anche con la creazione della rete Natura 2000 e l'offerta di compensazioni ai gestori delle aree tutelate, fino ad arrivare, in tempi più recenti, a strumenti economici come i PES (Giupponi et al., 2009).

In particolare i PES sono definiti come «una transazione volontaria in cui un servizio ambientale ben definito, o una forma di uso del terreno che possa garantire tale servizio è acquistato da almeno un fruitore e venduto da almeno un fornitore, se e solo se il fornitore garantisce la continuità del servizio stesso



(condizionalità)» (Wunder, 2005). Partendo da questa definizione, esistono sette principi chiave, che dovrebbero idealmente sostenere qualsiasi schema di PES. Lo schema dovrebbe essere basato su (Department for Environment Food and Rural Affairs, 2013):

- volontarietà: le parti interessate stipulano accordi su base volontaria;
- pagamento del beneficiario: i pagamenti sono effettuati dai beneficiari dei servizi ecosistemici (individui, comunità e imprese o governi che agiscono per conto di varie parti interessate);
- pagamento diretto: i pagamenti vengono effettuati direttamente ai fornitori di servizi ecosistemici (in pratica, spesso tramite un intermediario o mediatore);
- addizionalità: i pagamenti vengono effettuati per azioni ulteriori a quelle che i gestori intraprenderebbero solitamente; è importante in questo senso definire un corretto punto di partenza, ovvero una *baseline* di erogazione del servizio allo stato attuale;
- condizionalità: i pagamenti dipendono dall'effettiva erogazione dei benefici. In pratica, i pagamenti sono spesso basati su accordi relativi all'attuazione di pratiche di gestione che dovrebbero dar luogo a tali benefici;
- garanzia della permanenza: gli interventi di gestione devono fornire in modo continuativo i servizi;
- assenza di perdite: gli schemi PES dovrebbero essere impostati per evitare perdite di ecosistemi o servizi in loco o altrove. Inoltre, stabilendo il livello di erogazione di partenza (*baseline*), verrà garantita l'analisi della prestazione futura dell'ecosistema e il relativo monitoraggio dei PES.

I PES risultano essere sempre più diffusi dal contesto locale a quello globale. Tuttavia la loro effettiva attuazione è limitata da fattori quali la corretta localizzazione e fornitura degli effetti positivi e degli erogatori, la presenza di una concreta disponibilità a pagare da parte della domanda, un'errata applicazione del concetto di condizionalità, la difficoltà e i tempi insiti alla creazione di accordi di filiera e di adeguati livelli di fiducia tra gli stakeholders e, infine, la mancata analisi dei rischi nell'arco temporale di durata del progetto (Department for Environment Food and Rural Affairs, 2013; Wunder et al., 2019).

A livello nazionale i PES sono stati normati a partire dal cosiddetto Collegato Ambientale della Legge di Stabilità del 2015. L'art. 70 del Collegato Ambientale stabiliva la possibilità di remunerazione per i servizi di «fissazione del carbonio delle foreste e dell'arboricoltura da legno di proprietà demaniale, collettiva e privata; regimazione delle acque nei bacini montani; salvaguardia

della biodiversità delle prestazioni ecosistemiche e delle qualità paesaggistiche; utilizzazione di proprietà demaniali e collettive per produzioni energetiche». Recentemente la materia dei PES è stata ampiamente riassorbita dal Testo Unico in materia di Foreste e Filiere forestali (TUFF) che, tra gli altri aspetti, stabilisce l'importanza del ruolo della pubblica amministrazione come animatrice e garante dei meccanismi di pagamento che si vogliono favorire (Pettinella e Bottaro, 2019).

Concrete attivazioni di PES nell'ambito forestale si sono verificate in Italia per quanto riguarda: i) tariffe per la fornitura di acqua potabile (casi di studio in Piemonte ed Emilia Romagna); ii) vendita e acquisto di licenze e permessi per caccia, raccolta di funghi, tartufi e altri prodotti forestali non legnosi (in diverse zone montane); iii) offerta turistico-ricreativa, culturale, didattica e mercato del carbonio (parchi avventura, associazioni ambientaliste e aree periurbane); iv) certificazione per Gestione Forestale Sostenibile (GFS) (vari ambiti pubblici e privati) (Gatto et al., 2009). Nel contesto italiano sono stati inoltre implementati modelli a supporto delle decisioni per la localizzazione di aree potenzialmente idonee per la realizzazione di schemi PES nell'ambito della protezione dal rischio idrogeologico (Grilli et al., 2020; Sacchelli et al., 2021).

In questo quadro è intuibile l'importanza che riveste la quantificazione monetaria delle esternalità positive erogate dagli ecosistemi forestali. In assenza di un mercato a cui possa essere riferito, il valore economico dei beni e servizi ambientali può essere misurato dalla quantità di moneta corrispondente alla variazione del benessere individuale (utilità) causata da una modificazione nella sua disponibilità. In tale contesto diviene determinante il concetto di surplus del consumatore per la stima monetaria della variazione dell'utilità. Il surplus del consumatore si definisce come la differenza tra la massima quantità di denaro che i consumatori sono disposti a pagare per un bene o servizio – che corrisponde all'utilità totale di un bene e graficamente all'area sottesa alla curva di domanda – e la quantità di denaro che effettivamente spendono (prezzo di mercato) per ottenere quel bene o servizio (Turner et al., 2003). Il valore monetario di un bene senza mercato può quindi essere stimato attraverso la Disponibilità A Pagare (DAP o Willingness To Pay - WTP) o la Disponibilità Ad Accettare (DAA o Willingness To Accept - WTA) una somma di denaro per acquisirlo o cederlo (Stellin e Rosato, 1998).

Per studiare i beni ambientali che non sono inclusi in un sistema di mercato, spesso si ricorre ai beni surrogati o alle preferenze ipotetiche, cioè si creano dei mercati ipotetici e si studia il comportamento dei consumatori in questi scenari in cui si stimano la DAP o la DAA. La stima della DAP o della DAA può essere, infatti, effettuata tramite diversi metodi, che sono classificabili in

due grandi categorie in base alla modalità di elicitazione della domanda del bene (Gios e Notaro, 2001; Signorello, 2007):

- *metodi delle preferenze espresse (diretti)*, che si basano su indagini campionarie in cui, attraverso la simulazione di un mercato ipotetico, i soggetti intervistati sono chiamati ad attribuire un valore al cambiamento quantitativo o qualitativo del bene oggetto di valutazione, esprimendo la loro disponibilità a pagare per la conservazione della risorsa o la loro disponibilità ad accettare una compensazione per la rinuncia alla fruizione o all'esistenza della risorsa stessa. I metodi diretti vengono applicati quando si ha l'obiettivo di stimare valori non necessariamente associati all'effettiva fruizione del bene, oppure quando non è possibile far riferimento a beni simili che hanno un mercato. La metodologia che si distingue in questa categoria è la valutazione contingente (Contingent Valuation Method – CVM) (Hausman, 1993; Bishop e Romano, 1998). Questo approccio consente di stimare sia il valore d'uso che i valori di non uso della risorsa (opzione, esistenza, lascito), dunque tutte le componenti del VET. Tra i metodi diretti rientrano inoltre i *choice models*, che valutano un bene in base alle utilità parziali generate dai singoli attributi del bene stesso (Signorello, 2007). Questa categoria di modelli comprende i *choice experiments*, che possono essere considerati un'evoluzione della valutazione contingente, poiché con questa tecnica è possibile stimare il valore economico degli attributi di un bene ambientale, nel momento in cui esso comprende molteplici caratteristiche (Hensher et al., 2015). Considerare il prezzo come una caratteristica permette una valutazione basata sulle preferenze di tipo multidimensionale, da poter poi impiegare in analisi costi-benefici o in qualsiasi altra applicazione di valutazioni di beni senza mercato (Hanley et al., 1998). La valutazione contingente e i *choice experiments* hanno il vantaggio di essere metodologie applicabili a numerosi casi di studio e dunque piuttosto flessibili. Tuttavia la necessità di elicitazione di ipotetiche DAP o DAA implica la possibilità di stime distorte e risposte strategiche da parte degli intervistati (Carson, 2000).
- *Metodi delle preferenze rivelate (indiretti)*, che per arrivare a una stima del valore del bene in oggetto si servono dei beni e servizi privati coinvolti nella fruizione del bene; ciò avviene attraverso la rilevazione dei prezzi e la costruzione della funzione di domanda dei beni privati usufruiti ai fini del consumo del bene ambientale, tramite cui è possibile derivare la curva di domanda di quest'ultimo. A differenza dei metodi diretti, i metodi indiretti permettono di rilevare il solo valore d'uso della risorsa e non i valori

di non uso. Rientrano in questa categoria il metodo del costo di viaggio e il metodo edonimetrico:

- il *metodo del costo di viaggio* (Travel Cost Method – TCM) consiste nella stima del valore economico del bene ambientale in oggetto riferendosi ai costi sostenuti per fruirne (Parsons, 2003). Tali costi generalmente sono i costi legati al trasporto, ma possono essere presi in considerazione anche i costi relativi a biglietti di ingresso, pernottamenti e pasti; essi sono beni privati e hanno prezzi di riferimento; quindi fungono da surrogati del sistema di prezzi di mercato e attraverso l'analisi della loro domanda è possibile pervenire alla valutazione economica del bene o servizio ambientale fruito (Ward e Beal, 2000).
- Il *metodo edonimetrico* (Hedonic Pricing Method - HPM) si basa sull'ipotesi che i beni economici, dunque dotati di un prezzo di mercato, siano funzione delle diverse caratteristiche che li determinano, le quali non hanno dei prezzi individuali in quanto non possono essere vendute separatamente; di conseguenza, questo metodo si propone di stimare i prezzi impliciti di queste singole caratteristiche a partire dal prezzo del bene privato. Più che di metodo edonimetrico si può parlare di metodi edonimetrici, dal momento che possiamo distinguere diverse tecniche tra cui l'*hedonic wage* che parte dall'ipotesi che i lavoratori siano disposti ad accettare un salario più basso pur di lavorare in condizioni ambientali migliori e viceversa, l'*hedonic land price* e l'*hedonic housing price* che consentono di stimare il valore dei beni ambientali a partire dai prezzi di mercato dei beni immobili nelle vicinanze (rispettivamente terreni e case), i quali si ipotizza varino a seconda della qualità ambientale (Palmquist, 1991; Tyrväinen, 1997).

Tra i punti di forza dell'applicazione dei metodi indiretti abbiamo l'oggettività: essi non risentono pertanto degli errori relativi ad una simulazione di un mercato ipotetico. I principali limiti sono da ricercare in sottostime e sovrastime legate ad esempio a visite multiple, presenza/assenza di luoghi sostitutivi, fattore tempo non conteggiato e visitatore non pagante (costo di viaggio) oppure alla difficoltà di scelta di variabili e del modello statistico di analisi, all'influenza di variabili sito-specifiche del mercato immobiliare e alla stima per difetto del valore del bene ambientale (prezzi edonici) (Bolt et al., 2005).

Chiaramente esistono anche altre metodologie che possono essere applicate in quest'ambito, a cui tuttavia si ricorre meno frequentemente; tra di esse abbiamo i *Modelli di utilità casuale* (Random Utility Models - RUM), i quali si basano sull'analisi delle scelte discrete: con riferimento al sito da selezionare

come bene da fruire, consentono di stimare la probabilità di scelta di ciascun bene presente nel bacino d'utenza. Tuttavia i RUM producono stime relative a una determinata occasione di scelta e non all'intero periodo in cui si manifesta la domanda ricreativa (es. visite durante l'anno), pertanto per essere efficaci necessitano di essere inseriti in modelli più completi (Signorello, 2007).

Altra categoria che possiamo menzionare è quella del metodo *Benefit Transfer* (BT). Il BT viene utilizzato per stimare i valori economici per i SE adattando e trasferendo le informazioni disponibili da studi già completati in un'altra area e/o contesto (Desvouses et al., 1998). Il BT è usato quando la conduzione di un altro studio è troppo costosa e/o se c'è poco tempo a disposizione per la valutazione. È importante notare che l'applicazione dei valori derivanti dal BT non può essere più accurata rispetto allo studio iniziale. Un approccio di BT comporta quindi – letteralmente – il “trasferimento di una funzione di beneficio”. La funzione statistica mette in relazione la disponibilità a pagare delle persone con le caratteristiche dell'ecosistema di riferimento. Quando viene trasferita una funzione di beneficio, è possibile apportare delle modifiche in base alle differenze in queste caratteristiche, consentendo così una maggiore precisione nel trasferimento delle stime. Il BT è più affidabile quando il sito originale e il sito di studio sono molto simili in termini di fattori quali-quantitativi, ubicazione, caratteristiche della popolazione e quando lo studio originale è stato condotto con attenzione e con l'applicazione di tecniche di valutazione rigorose dal punto di vista scientifico (King e Mazzotta, 2000).

Tutte le metodologie di quantificazione monetaria, come abbiamo visto, presentano vantaggi e svantaggi. Inoltre, i sistemi forestali denotano le peculiarità tipiche dei cosiddetti sistemi complessi ovvero i caratteri di: i) non linearità delle relazioni tra le diverse componenti ecosistemiche e socio-economiche, ii) riflessività (lo stato di una variabile in un determinato momento temporale  $x$  dipende anche dallo stato della variabile stessa al momento  $x-1$ ) e iii) emergenza del comportamento nell'insieme<sup>1</sup> (Chapman, 2009). Per questi motivi la quantificazione dei SE forestali ha recentemente integrato le tradizionali tecniche di valutazione economica all'interno di metodologie atte alla valutazione di sistemi complessi. In particolare la dinamica dei sistemi (o *System Dynamics* - SD) permette di analizzare e rappresentare anche graficamente le dinamiche

<sup>1</sup> Chapman (2009, p. 1) afferma che «i singoli parametri di un sistema hanno un modello cognitivo del loro ruolo e della posizione nel sistema stesso ma, poiché questi modelli cognitivi non possono pretendere di avere una conoscenza completa di sé stessi o del sistema, la parzialità della conoscenza è la ragione per cui il comportamento caratteristico dell'insieme è indicato come emergente».

spazio-temporali di strutture caratterizzate da cicli di feedback e non linearità (Seel, 2012). Diversi autori hanno utilizzato metodi di SD per il settore forestale, sia per un inquadramento dal punto di vista teorico (Heinimann, 2010; García, 2013), che applicativo e gestionale (Seidl et al., 2013). Ulteriori tecniche basate su reti relazionali e grafi orientati sono rappresentate dalle mappe cognitive (*cognitive maps*) e dalla Network Analysis, nelle loro varie declinazioni. Senza entrare nel dettaglio tecnico delle diverse metodologie (per il quale si rimanda ai testi specialistici) si vogliono qui evidenziare le interessanti applicazioni per l'analisi dei SE in ambito forestale (Schaubroeck et al., 2012; Bowditch et al., 2020; Marques et al., 2021), sottolineando tuttavia il numero ridotto di lavori presenti e la necessità di approfondimento in particolare per quanto riguarda l'analisi del *trade-off* e dell'ottimizzazione dei processi decisionali.

Specificamente, la valutazione del *trade-off* tra SE in diversi scenari di analisi basati su differenti pratiche operative e gestionali dei sistemi forestali, dovrebbe essere una delle linee di ricerca su cui focalizzare l'attenzione nell'immediato futuro. In questo senso la branca della modellizzazione matematica basata sulla Ricerca Operativa<sup>2</sup> (RO) e l'ottimizzazione dei processi decisionali può rappresentare un valido aiuto per tecnici e gestori della risorsa bosco. Con il termine *ottimizzazione* si possono qui intendere funzioni di massimizzazione (ad es. in termini di profitto legato alla vendita di materia prima legnosa), minimizzazione (ad es. di emissioni di carbonio legate al processo produttivo) o di raggiungimento di uno o più specifici obiettivi (superficie da destinare ad area protetta, soglia minima di biodiversità, ecc.). La RO, pur avendo trovato applicazioni in numerosi ambiti forestali – in particolare a livello nord Americano e centro-nord Europeo (Kaya et al., 2016; Bettinger et al., 2017), risulta poco diffusa sia come strumento per il supporto decisionale a livello nazionale che, più in generale, per la valutazione del *trade-off* tra SE (Yamada, 2020). La quantificazione di quest'ultimo aspetto dovrebbe basarsi su indicatori che permettano la valutazione (biofisica o economica<sup>3</sup>) delle diverse

<sup>2</sup> Per una trattazione più approfondita della tematica si veda ad esempio Hillier e Lieberman (2014).

<sup>3</sup> Già la c.d. Legge Serpieri nel 1923 introduceva la problematica all'art. 17 stabilendo la necessità di compensare l'impatto sui SE di approvvigionamento nel caso di limitazioni all'utilizzazione per favorire i SE di regolazione: «I boschi, che per la loro speciale ubicazione, difendono terreni o fabbricati dalla caduta di valanghe, dal rotolamento di sassi, dal sorrenamento o dalla furia dei venti, e quelli ritenuti utili per le condizioni igieniche locali, possono, su richiesta delle Province, dei Comuni o di altri Enti e privati interessati, essere sottoposti a limitazioni nella loro utilizzazione. (...) Per la diminuzione di reddito derivante dalle limitazioni di cui al 1° e 2° comma del presente articolo sarà dovuto ai proprietari o possessori di boschi un congruo indennizzo. Questo, insieme con le spese per l'imposizione dei detti vincoli sarà a carico di coloro che promossero le limitazioni e ne trarranno vantaggio».

funzioni forestali in scenari di analisi (Rose e Chapman, 2003; Zhou, 2017; Pérez-Rodríguez et al., 2018; Sacchelli, 2018; Sacchelli e Bernetti, 2019). La RO potrebbe in tal caso coadiuvare il decisore nella scelta di modelli ottimizzati permettendo di integrare metodologie in grado di analizzare e gestire la risorsa bosco quale sistema complesso e adattativo (Messier et al., 2015).

Ad oggi infatti molti dei limiti legati alla possibilità d'impiego di RO in ambito forestale, quali le limitate capacità di calcolo degli elaboratori, la presenza di algoritmi di analisi non ottimali per la valutazione di sistemi complessi e la scarsità di dati, sembrano poter essere superati. Lo sviluppo hardware degli ultimi anni, la creazione di algoritmi evoluti (es. metaeuristiche) e l'incremento esponenziale delle informazioni – anche in ambito ambientale – connesse ad esempio ai Big Data e alla *citizen science* sembrano aprire nuove prospettive metodologiche e applicative nel solco della gestione integrata dei SE forestali.

#### RIASSUNTO

L'analisi della legge del 1923 mette subito in evidenza che l'azione dello Stato in campo forestale, nei sessanta anni che vanno dall'Unità d'Italia alla approvazione della legge del 1923, era stata rivolta quasi esclusivamente verso l'attuazione di misure di tutela idrogeologica e di polizia forestale (legge Majorana-Calatabiano n. 3917 del 1877 nella quale prevale ancora una concezione privatistica del bosco), debba tenere in considerazione anche il ruolo ambientale che il bosco può esercitare. Tale intuizione di Arrigo Serpieri coglie quanto stava avvenendo nel dibattito scientifico dei primi del '900 che per la prima volta lega le scelte di politica forestale a quelle di politica economica. Il Serpieri considera indispensabile lo sviluppo economico delle attività forestali e il ruolo produttivo del bosco, per garantire la presenza sul territorio degli operatori e assicurare allo stesso tempo la funzione ambientale. La ricerca di un giusto equilibrio fra il bene nazionale e il bene particolare, nonché il ruolo dello Stato in questa nuova visione del bosco (nella quale il valore ambientale non è più scindibile da quello produttivo così come lo sono la tutela del territorio e delle foreste), caratterizzano il nuovo indirizzo tracciato da A. Serpieri che ci accompagna fino all'approvazione del TUFF. Il coordinamento delle attività pubbliche e private, oltre alla ricerca di interessi economici ed extra-economici, sono altri punti fondamentali della sua azione che mirano ad un oculato bilanciamento tra i diversi benefici forniti dalle realtà forestali nazionali.

Partendo da queste assunzioni, risulta inoltre interessante evidenziare il modo in cui il pensiero di A. Serpieri sia stato declinato all'interno delle politiche forestali – anche nazionali – e degli strumenti di gestione del territorio, con particolare attenzione alla pianificazione integrata dei servizi ecosistemici ambientali e forestali. A tal riguardo un'ultima nota verte sulle metodologie di analisi, sia consolidate che innovative, derivanti da questo approccio di analisi e potenzialmente applicabili per la valutazione del *trade-off* tra i servizi ecosistemici considerando il bene “bosco” come un sistema complesso.



## ABSTRACT

*From the Serpieri Law to the enhancement and remuneration of ecosystem services in the framework of forest as a complex system.* The analysis of the Serpieri Law highlights that the action of the State in the forestry sector – that in the 60 years from the unification of Italy to the approval of the law in 1923 had been directed almost exclusively towards the implementation of measures concerning hydrogeological protection and forest policies (Majorana-Catalabiano law n. 3917 of 1877 in which a private conception of the forest still prevails) – must also take into consideration the environmental role that forest can play. This intuition of Arrigo Serpieri captures what was happening in the scientific debate in early 1900s: a link between forest and economic policies. Serpieri considers the economic development of forestry chains and the productive role of the forest indispensable to guarantee the presence of operators on the territory and – at the same time – to ensure environmental function. The aim to balance national and the private interests, as well as the role of the State in this new vision of the forest (in which the environmental value is no longer separable from the productive one), characterize the new address traced by A. Serpieri until the recent approval of the TUFF. Moreover, the coordination of public and private activities and the balance of economic and extra-economic interests, are other fundamental points of his action.

Starting from these assumptions, it is also interesting to highlight the way in which A. Serpieri's thought has been declined within forestry policies - including national ones - and land management tools, with particular attention to the integrated planning of environmental ecosystem services and forestry. In this regard, a further note concerns both consolidated and innovative methods and techniques allowing the evaluation of trade-off between ecosystem services to fully considering the forest as a complex system.

## BIBLIOGRAFIA

- BERNETTI I., ROMANO D. (1990): *Politica dei rimboschimenti a finalità produttiva*, «Studi di economia e diritto», anno XXXIX, serie quinta, n. 4, pp. 693-699.
- BERNETTI I., ROMANO S. (2007): *Economia delle risorse forestali*, Liguori editore, Napoli, vol. II, pp. 340-355.
- BETTINGER P., BOSTON K., SIRY J., GREBNER D.L. (2017): *Forest Management and Planning: Second Edition*, Academic Press, ISBN: 9780128094761.
- BISHOP R.C., ROMANO D. (1998): *Environmental Resource Valuation: Applications of the contingent valuation method in Italy*, Kluwer Academic Publishers.
- BOLT K., RUTA G., SARRAF M. (2005): *Estimating the cost of environmental degradation*, Paper n. 106, Environment Department Papers, The World Bank.
- BOWDITCH E., SANTOPUOLI G., BINDER F., DEL RÍO M., LA PORTA N., KLUVANKOVA T., LESINSKI J., MOTTA R., PACH M., PANZACCHI P., PRETZSCH H., TEMPERLI C., TONON G., SMITH M., VELIKOVA V., WEATHERALL A., TOGNETTI R. (2020): *What is Climate-Smart Forestry? A definition from a multinational collaborative process focused on mountain regions of Europe*, «Ecosystem Services», 43, 101113.
- CARSON R.T. (2000): *Contingent valuation: a user's guide*, «Environmental Science & Technology», 34, pp. 1413-1418.

- CHAPMAN G. (2009): *Chaos and complexity*, «International Encyclopedia of Human Geography», pp. 31-39.
- DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT FOOD AND RURAL AFFAIRS (2013): *Payments for Ecosystem Services: A Best Practice Guide*, URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/200920/pb13932-pes-bestpractice-20130522.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/200920/pb13932-pes-bestpractice-20130522.pdf)
- DESVOUGES W.H., JOHNSON F.R., BANZHAF H.S. (1998): *Environmental Policy Analysis with Limited Information*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- GAJO P., MARONE E. (1995): *La normativa sulle aree protette in Italia e la stima dei suoi possibili effetti economici*, «Aestimum», 32, pp. 19-34.
- GARCÍA O. (2013): *Forest stands as dynamical systems: An introduction*, «Modern Applied Science», 7 (5), pp. 32-38.
- GATTO P., PETTENELLA D., SECCO L. (2009): *Payments for forest environmental services: organisational models and related experiences in Italy*, «iForest - Biogeosciences and Forestry», 2, pp. 133-139.
- GIOS G., NOTARO S. (2001): *La valutazione economica dei beni ambientali: introduzione al metodo della valutazione contingente*, Cedam, ISBN: 8813234945.
- GIUPPONI C., GALASSI S., PETTENELLA D. (2009): *Definizione del metodo per la classificazione e quantificazione dei servizi ecosistemici in Italia*, Progetto MATTM – WWF ITALIA ONLUS “Verso la strategia nazionale per la biodiversità: i contributi della conservazione ecoregionale”.
- GRILLI G., FRATINI R., MARONE E., SACCHELLI S. (2020): *A spatial-based tool for the analysis of payments for forest ecosystem services related to hydrogeological protection*, «Forest Policy and Economics», 111, 102039.
- HANLEY N., WRIGHT R.E., ADAMOWICZ W. (1998): *Using Choice Experiments to Value the Environment*, «Environmental and Resource Economics», 11, pp. 413-428.
- HAUSMAN J.A. (1993): *Contingent Valuation - A Critical Assessment*, Elsevier, vol. 220, pp. 3-503.
- HEINIMANN H.R. (2010): *A concept in adaptive ecosystem management-An engineering perspective*, «Forest Ecology and Management», 259 (4), pp. 848-856.
- HENSHER D., ROSE J., GREENE W. (2015): *Experimental design and choice experiments*, in *Applied Choice Analysis*, (eds.) Hensher D., Rose J., Greene W., Cambridge, Cambridge University Press, pp. 189-319.
- HILLIER F.S., LIEBERMAN G.J. (2014): *Introduction to Operations, Research*, 10/ed, McGraw-Hill.
- KAYA A., BETTINGER P., BOSTON K., AKBULUT R., UCAR Z., SIRY J., MERRY K., CIESZEWSKI C. (2016): *Optimisation in Forest Management*, «Current Forestry Report», 2, pp. 1-17.
- KING D.M., MAZZOTTA M.J. (2000): *Ecosystem Valuation*, URL: <https://www.ecosystem-valuation.org/>.
- LANGNER A., IRAUSCHEK F., PEREZ S., PARDOS M., ZLATANOV T., NORDSTRÖM E.M., LEXER M.J. (2017): *Value-based ecosystem service trade-offs in multiobjective management in European mountain forests*, «Ecosystem Services», 26, pp. 245-257.
- MARINELLI A., ROMANO D. (1991): *La selvicoltura industriale fra crisi ed esistenze di rilancio*, Relazione tenuta all'Euroforesta 1991, Verona.
- MARINELLI A., MARONE E. (2013): *Il valore economico totale dei boschi della toscana*, Franco Angeli Editore, Milano, ISBN 9788820458157.
- MARONE E., SACCHELLI S. (2014): *Gestione forestale sostenibile e servizi ecosistemici: un*

- esempio di valutazione economico-finanziaria per i boschi toscani*, «L'Italia Forestale e Montana», 69 (1), pp. 23-35.
- MARQUES M., REYNOLDS K.M., MARTO M., LAKICEVIC M., CALDAS C., MURPHY P.J., BORGES J.G. (2021): *Multicriteria decision analysis and group decision-making to select stand-level forest management models and support landscape-level collaborative planning*, «Forests», 12 (4), 399.
- MERLO M., CROITORU L. (2005): *Valuing Mediterranean forests: Towards total economic value*, CABI, ISBN: 0851999972, pp. 1-406.
- MESSIER C., PUETTMANN K., CHAZDON R., ANDERSSON K.P., ANGERS V.A., BROTONS L., FILOTAS E., TITTLER R., PARROTT L., LEVIN S.A. (2015): *From management to stewardship: Viewing forests as complex adaptive systems in an uncertain world*, «Conservation Letters», 8, pp. 368-377.
- MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (2005): *Ecosystems and human well-being: Synthesis*, Island Press, Washington, pp. 155.
- PALMQUIST R.B. (1991): *Hedonic Methods*, in *Measuring the Demand for Environmental Improvement* (eds.) Braden J.B. e Kolstad C.D., Amsterdam, Elsevier.
- PARSONS G.R. (2003): *The Travel Cost Model*, in *A Primer on Nonmarket Valuation*, (eds.) Champ P.A., Boyle K.J., Brown T.C., The Economics of Non-Market Goods and Resources, 3, Springer, Dordrecht.
- PÉREZ-RODRÍGUEZ F., NUNES L., AZEVEDO J.C. (2018): *Solving multi-objective problems for multifunctional and sustainable management in maritime pine forest landscapes*, «Climate», 6 (4), 81.
- PETTENELLA D., BOTTARO G. (2019): *Pagamenti per i servizi ecosistemici. I contributi della Gestione Forestale Sostenibile*, in *Rapporto sullo stato delle foreste e del settore forestale in Italia. RaF Italia 2017-2018*, Direzione generale delle foreste del MIPAAFT, Rete Rurale Nazionale 2014-2020, Centro di ricerca Politiche e Bioeconomia del Consiglio per la Ricerca in agricoltura e l'analisi dell'Economia Agraria, Compagnia delle Foreste, pp. 50-53, ISBN: 978-88-98850-34-1.
- ROMANO D. (1987): *I rimboschimenti nella politica forestale italiana*, «Quaderni di monti e boschi», n. 3, pp. 28-51.
- ROSE S.K., CHAPMAN D. (2003): *Timber harvest adjacency economies, hunting, species protection, and old growth value: seeking the dynamic optimum*, «Ecological Economics», 44, pp. 325-344.
- SACCHELLI S. (2018): *A Decision Support System for trade-off analysis and dynamic evaluation of forest ecosystem services*, «iForest - Biogeosciences and Forestry», 11, pp. 171-180.
- SACCHELLI S., BERNETTI I. (2019): *Integrated Management of Forest Ecosystem Services: An Optimization Model Based on Multi-objective Analysis and Metaheuristic Approach*, «Natural Resources Research», 28, pp. 5-14.
- SACCHELLI S., BORGHİ C., GRILLI G. (2021): *Prevention of erosion in mountain basins: A spatial-based tool to support payments for forest ecosystem services*, «Journal of Forest Science», 67 (6), pp. 258-271.
- SCHAUBROECK T., STAELENS J., VERHEYEN K., MUYS B., DEWULF J. (2012): *Improved ecological network analysis for environmental sustainability assessment; a case study on a forest ecosystem*, «Ecological Modelling», 247, pp. 144-156.
- SEEL M.N. (2012): *Encyclopedia of the Sciences of Learning*, Springer, US, ISBN 978-1-4419-1427-1429.
- SEIDL R., EASTAUGH C.S., KRAMER K., MAROSCHEK M., REYER C., SOCHA J., VACCHIANO G., ZLATANOV T., HASENAUER H. (2013): *Scaling issues in forest ecosystem management*

- and how to address them with models*, «European Journal of Forest Research», 132 (5-6), pp. 653-666.
- SERPIERI A. (1926): *L'ambiente economico e sociale*, «L'Italia forestale».
- SIGNORELLO G. (2007): *La valutazione economica del paesaggio*, XXXVI Incontro di Studio Ce.S.E.T., pp. 83-102.
- SINATTI D'AMICO F. (1991): *Lo stato e le politiche agricole*, in *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, vol. II, Marsilio Editori, Venezia 1991.
- STELLIN G., ROSATO P. (1998): *La valutazione economica dei beni ambientali-Metodologia e casi di studio*, Città studi edizioni, Torino.
- TURNER K.R., PEARCE D.W., BATEMAN I. (2003): *Economia ambientale*, il Mulino, Bologna, pp. 257, ISBN-10:8815095233.
- TYRVÄINEN L. (1997): *The amenity value of the urban forest: an application of the hedonic pricing method*, «Landscape and Urban Planning», 37 (3-4), pp. 211-222.
- WARD F.A., BEAL D. (2000): *Valuing Nature with Travel Cost Models*, Cheltenham, Edward Elgar Publisher.
- WUNDER S. (2005): *Payments for environmental services: Some nuts and bolts*, CIFOR Occasional Paper No. 42, URL: [https://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/OccPapers/OP-42.pdf](https://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42.pdf).
- WUNDER S., FEDER S., PETTENELLA D., BOTTARO G., TORRALBA M. (2019): *Deliverable 1.4 "What works?" State-of-the-art synthesis report about best-practice design and implementation of PES and other IM in the European context*, H2020 project no. 773702 RUR05-2017, European Commission, pp. 66.
- YAMADA Y. (2020): *Optimization of regional forest planning with multiple decision-makers*, «Journal of Forest Research», 25 (6), pp. 379-388.
- ZHOU M. (2017): *Valuing environmental amenities through inverse optimization: Theory and case study*, «Journal of Environmental Economics and Management», 83, pp. 217-230.

LEONARDO CASINI<sup>1</sup>

## Testo Unico in materia di foreste: alcune riflessioni sulle implicazioni economiche

<sup>1</sup> Università degli Studi di Firenze

### L'art. 1 del TU evidenzia

il carattere multifunzionale e trasversale del patrimonio forestale riconoscendo, al contempo, il ruolo fondamentale della gestione attiva dello stesso e, in particolare, della selvicoltura nel processo di sviluppo socioeconomico delle aree montane e interne del paese, di tutela e conservazione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, e di lotta e adattamento al cambiamento climatico.

Il bosco è dunque considerato nella sua multifunzionalità e l'obiettivo strategico posto dal legislatore è quello di riuscire a valorizzare tutte le potenzialità del nostro patrimonio forestale in una prospettiva di sostenibilità ambientale, economica e sociale. Si tratta di un obiettivo molto ambizioso che è, altresì, perfettamente coerente con la teoria economica che vede il benessere delle società non limitato alla produzione di beni di mercato, ma come la disponibilità di risorse materiali e immateriali e la capacità di creare le proprie vite nel senso più ampio possibile (Sen, 1985).

Com'è noto, il mercato è uno strumento fondamentale per lo sviluppo. Tuttavia esso presenta numerosi limiti principalmente riconducibili ai cosiddetti "fallimenti del mercato" (Arrow, 1969). Di questi, le "esternalità" e i "beni pubblici" rappresentano le componenti di maggior criticità. Per tale motivo, riuscire a incorporare le numerose esternalità delle foreste in strumenti di mercato, per poterne promuovere la valorizzazione, rappresenta un obiettivo molto importante. Quanto sancito dall'art.1 del TU indica chiaramente questa linea guida. Tuttavia la questione è comprendere se, oltre all'enunciazione indiscutibilmente corretta di questo principio, sono coerentemente previsti anche adeguati strumenti operativi per rendere effettiva

questa internalizzazione dei beni e servizi non di mercato generabili dalle foreste.

Il lavoro si occuperà delle esternalità positive essendo queste significative per la risorsa foreste. Verrà anzitutto analizzato il tema degli oggetti di valore, ossia di quei beni e servizi attribuibili alle foreste che contribuiscono alle utilità individuali e quindi al benessere collettivo. In particolare ci concentreremo su quei servizi che non sono oggetto di valutazione diretta da parte del mercato e che proprio per questo richiedono l'intervento pubblico per la loro piena valorizzazione. Nella seconda parte saranno invece analizzati gli strumenti previsti per far sì che questi servizi vengano considerati nelle decisioni pubbliche e private sulla gestione dei boschi e verificata la loro capacità di tradursi in una effettiva valorizzazione di tutte le funzioni delle superfici forestali.

#### LE ESTERNALITÀ DELLE FORESTE: GLI OGGETTI DI VALORE

La definizione del concetto di benessere è essenziale per la determinazione delle sue costituenti e cioè di quelli che sono gli "oggetti di valore". Per una lettura del benessere come valore di mercato dei beni e servizi prodotti, l'indicatore Prodotto Interno Lordo (PIL) è senz'altro efficace ma ormai unanimemente ritenuto insufficiente a rappresentare la qualità della vita. In realtà la nozione di benessere inteso come «satisfaction with life as whole» (Pavot & Diener, 2008; McCrea et al., 2014; Prilleltensky et al., 2015) è un concetto estremamente complesso e dinamico nel tempo e nello spazio, dipendendo dal momento storico della valutazione e dalle società a cui è riferito (Pontin et al., 2013). Inoltre, si tratta di un concetto relativo, nel senso che la valutazione del benessere di un individuo o di una comunità non può prescindere dalla comparazione con i livelli di benessere degli altri individui o delle altre comunità.

In letteratura sono molteplici le proposte teoriche e metodologiche che affrontano il problema della valutazione del benessere e, proprio per la sua natura complessa e multidisciplinare, risultano molto diversificate sia negli approcci, sia nelle soluzioni proposte (Diener & Suh, 1997; McCrea et al., 2014; Schlesinger et al., 2016). Non è questa la sede per approfondire questa fondamentale tematica, per cui qui mi soffermerò ad analizzare gli oggetti di valore non di mercato che la normativa individua e che quindi ritiene fondamentali costituenti della qualità della vita delle persone.

Già la legge forestale del 1923 (Regio Decreto-Legge 30 dicembre 1923, n. 3267) nel Titolo I si occupa di "Provvedimenti per la tutela di pubblici interessi" e nelle sue varie parti esprime con chiarezza la necessità di garantire

la presenza sul territorio degli operatori forestali al fine di uno sviluppo economico capace anche di assicurare la funzione ambientale del bosco. Viene quindi evidenziato il valore delle componenti non di mercato del bosco ai fini del miglioramento della qualità della vita (De Groot, 1987; Marone & Sacchelli, 2017, 2023). Nello specifico, il riferimento principale è alla funzione idrogeologica dei boschi. Infatti, qualora la gestione forestale abbia anche tale finalità, vengono previste svariate forme di compensazione. Esso costituisce un primo approccio di pagamento per i servizi ambientali e, essendo negli anni '20, anticipa di diversi anni l'intervento della teoria economica a tal proposito.

Sicuramente da allora il concetto di benessere nella nostra società si è evoluto arricchendosi di molti altri elementi. Il TU infatti oltre al citato obiettivo strategico definisce fra le sue finalità (Art. 2) quella di «promuovere la gestione attiva e razionale del patrimonio forestale nazionale al fine di garantire le funzioni ambientali, economiche e socio-culturali». In una prospettiva di teoria del benessere si tratta di una dichiarazione molto forte che amplia considerevolmente le tradizionali componenti di valore includendo formalmente sia quelle ambientali che quelle socioculturali.

Con la connessa Strategia forestale nazionale si prevede, inoltre, che le regioni adottino Programmi forestali regionali «in relazione alle specifiche esigenze socio-economiche, ambientali e paesaggistiche, nonché alle necessità di prevenzione del rischio idrogeologico, di mitigazione e di adattamento al cambiamento climatico». Riconoscendo quindi esplicitamente come oggetti di valore elementi quali il paesaggio e il clima che espandono i confini tradizionali sia in termini spaziali che generazionali. Si giunge quindi a una configurazione di benessere completamente diversa da quella del passato che richiede però anche nuovi approcci operativi affinché sia possibile passare da mera enunciazione a effettiva pratica e contribuire allo sviluppo della società.

Su questo punto il TU prevede esplicitamente, Art. 7 commi 8 e 9, che:

Le regioni, coerentemente con quanto previsto dalla Strategia forestale dell'Unione europea COM (2013) n. 659 del 20 settembre 2013, promuovono sistemi di pagamento dei servizi ecosistemici ed ambientali (PSE) generati dalle attività di gestione forestale sostenibile e dall'assunzione di specifici impegni silvo-ambientali informando e sostenendo i proprietari, i gestori e i beneficiari dei servizi nella definizione, nel monitoraggio e nel controllo degli accordi contrattuali. I criteri di definizione dei sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici ed ambientali risultano essere quelli di cui all'articolo 70 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, con particolare riguardo ai beneficiari finali del sistema di pagamento indicati alla lettera h) del comma 2 del predetto articolo 70. La promozione di sistemi PSE di cui al comma 8, deve avvenire anche nel rispetto dei seguenti principi e criteri generali: *a)* la volontarietà dell'accordo, che dovrà definire le modalità di fornitura e di pagamento del servizio; *b)* l'addizionalità degli interventi oggetto di PSE rispetto alle



condizioni ordinarie di offerta dei servizi; c) la permanenza delle diverse funzioni di tutela ambientale presenti prima dell'accordo.

Da queste indicazioni normative emerge anzitutto un'ulteriore definizione di oggetti di valore che, come indicato dalla legge 28 dicembre 2015, n. 221, deve in ogni caso includere «la fissazione del carbonio», «la regimazione delle acque», «la salvaguardia della biodiversità», «le qualità paesaggistiche» e «l'utilizzazione del territorio per produzioni energetiche». Inoltre, la previsione normativa demanda la definizione dell'entità dei pagamenti dei Servizi Ecosistemici (SE) in senso lato alla libera contrattazione fra soggetti pubblici e privati. Il problema, a questo punto, diviene quindi la corretta determinazione di tali valori.

#### DAGLI OGGETTI DI VALORE AL SISTEMA DI VALORI

Il valore dei beni e servizi nell'ambito del benessere sociale è normalmente desumibile dai prezzi di mercato. Questi, in prima approssimazione, verificano alcune condizioni di base di efficienza dei mercati, rappresentano correttamente le utilità che la collettività attribuisce a tali beni e servizi. Ambito molto più complesso è la definizione del valore dei beni non di mercato. In letteratura vi sono molti studi sulle metodologie di valutazione più adeguate alla loro valutazione che in sostanza possono essere ricondotte a due grandi categorie: metodi di valutazione basati sul costo di produzione, diretto o indiretto; metodi di valutazione basati sulla stima della disponibilità a pagare per la loro fruizione. Senza entrare nel dettaglio delle diverse proprietà e limiti, è importante sottolineare come esse rispondano a due concezioni molto diverse. La prima categoria infatti si preoccupa di quantificare il costo necessario per la produzione del bene in modo da integrare il meccanismo di mercato con questa informazione. Essenzialmente si possono così realizzare strumenti di compensazione o di incentivo delle attività interessate. La seconda categoria di metodi mira invece alla valutazione del potenziale benessere sociale generato da una data attività e quindi potrà essere maggiore o minore della valutazione basata sul suo costo.

Su questo tema la Strategia Forestale Nazionale (SFN) (Azione Operativa A.2 - Servizi e pagamenti ecosistemici) così si esprime:

Le foreste generano, indipendentemente dall'intervento umano, una molteplicità di benefici per la società presente e futura, da cui dipendono le comunità rurali e urbane, ricoprendo un ruolo sempre più importante per l'economia del Paese e il benessere della so-

cietà. (...) I Servizi ecosistemici di interesse pubblico, mantenuti e incrementati grazie ad impegni aggiuntivi, che non trovano adeguate forme di remunerazione nei meccanismi di mercato e i cui costi sono quindi a carico dei proprietari pubblici, privati e collettivi, vanno compensati con strumenti quali gli schemi di Pagamento per i Servizi ecosistemici o altre modalità di finanziamento.

La SFN definisce quindi le varie categorie di strumenti che possono condurre alla definizione dei PSE, senza però entrare nel merito della metodologia con cui procedere alla loro quantificazione, ovverosia senza definire un sistema di valori di riferimento. Gli strumenti previsti sono i seguenti.

In base ad accordi volontari i beneficiari di uno o più Servizi ecosistemici possono fornire un pagamento compensativo, riconoscendo le scelte gestionali applicate e le pratiche addizionali di gestione. A.2.1.a) Definendo schemi volontari di pagamento per l'offerta addizionale di Servizi ecosistemici che permettano lo sviluppo di mercati volontari locali dei servizi generati dalla GFS quali la fissazione di carbonio, il miglioramento della qualità del suolo, delle risorse idriche, l'aumento del valore ambientale e socioculturale dei boschi. A.2.1.b) Promuovendo l'organizzazione di nuovi mercati, accordi, soluzioni contrattuali e altri strumenti volontari per il riconoscimento di forme di remunerazione diretta o indiretta dei prodotti e dei servizi generati dalla GFS. A.2.1.c) Promuovendo la diversificazione produttiva che preveda anche l'erogazione di Servizi ecosistemici di interesse collettivo generati dalla GFS. A.2.1.d) Incentivando la certificazione forestale dei prodotti legnosi e non legnosi e dei Servizi ecosistemici. A.2.1.e) Promuovendo forme innovative di gestione associata dei boschi in relazione alle esigenze di erogazione di prodotti e servizi per lo sviluppo di filiere forestali sostenibili. A.2.1.f) Introducendo azioni economiche e fiscali a supporto dei gestori e degli operatori del settore che forniscono Servizi ecosistemici senza mercato (compensazioni monetarie, agevolazioni fiscali e defiscalizzazioni delle pratiche selvicolturali per il miglioramento dell'ecosistema forestale, per interventi di manutenzione idraulico-forestale, di prevenzione dei danni alle foreste, di recupero dei boschi danneggiati da eventi estremi ecc.). A.2.1.g) Promuovendo l'utilizzo di strumenti di responsabilità ambientale e sociale da parte dei proprietari e delle imprese nella gestione delle risorse forestali, anche per attirare verso le attività di GFS investimenti etici di operatori esterni al settore. A.2.1.h) Riconoscendo i Servizi ecosistemici nella conservazione e tutela della biodiversità, degli habitat e degli ecotoni generati dalla GFS attraverso sistemi di monitoraggio e valutazione univoci e integrati, per ottenere valori concreti e utili a migliorare la pianificazione e gestione forestale. A.2.1.i) Riconoscendo e promuovendo i servizi di interesse pubblico di investimenti forestali nell'ambito delle Nature-based solutions quali il fitorisanamento dei suoli contaminati, la depurazione delle acque, la protezione delle opere civili, la messa in sicurezza delle discariche, ecc. A.2.1.j) Promuovendo il ruolo delle aree protette e in particolare dei Parchi Nazionali e Regionali, anche per lo sviluppo di strumenti innovativi di gestione quali i mercati volontari dei Servizi ecosistemici e la loro certificazione, con le connesse attività di comunicazione e di marketing territoriale A.2.1.l) Promuovendo, in coerenza con gli impegni assunti con l'Accordo di Parigi, il mercato non istituzionale dei crediti di carbonio e degli altri Servizi

ecosistemici con, ad esempio, la definizione di standard, la creazione di un Pubblico Registro Nazionale dei crediti generati da investimenti forestali.

In generale si tratta quindi di strumenti che vertono su: forme di internalizzazione delle esternalità forestali; la creazione di nuovi mercati attraverso la tassazione di esternalità negative che possono essere “compensate” attraverso l’acquisto di SE delle foreste (ad esempio per i crediti di carbonio); forme di contrattazione libera fra pubblica amministrazione e proprietari forestali privati per stabilire il compenso per la prestazione di determinate forme virtuose di gestione forestale; su, infine, azioni economiche e fiscali a supporto dei gestori che li remunerino per la fornitura di specifici SE. Il problema che queste linee guida lasciano aperto, come detto, è però in tutti i casi quello della corretta valutazione delle esternalità sia positive sia negative.

Procedendo nell’analisi di quanto finora esistente nel panorama normativo su questo tema, possiamo passare a considerare il Piano Strategico della PAC 2023-27 (PSP) e specificamente la parte relativa ai Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) che attualmente rappresenta la principale fonte di finanziamento per i PSE delle foreste. Le azioni previste in proposito sono molteplici e declinate in modo diverso fra le Regioni e le Province autonome. Nella sezione «pagamento per impegni silvoambientali e impegni in materia di clima» troviamo anzitutto richiamati i seguenti obiettivi specifici:

contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all’adattamento a essi, anche attraverso la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e il miglioramento del sequestro del carbonio, nonché promuovere l’energia sostenibile; favorire lo sviluppo sostenibile e un’efficiente gestione delle risorse naturali come l’acqua, il suolo e l’aria, anche attraverso la riduzione della dipendenza chimica; contribuire ad arrestare e invertire la perdita di biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi.

Per quanto riguarda invece la definizione dei PSE, senza entrare nel dettaglio delle metodologie applicate per ciascuno di essi, viene indicato il seguente approccio generale.

La finalità dell’intervento è enfatizzare il ruolo multifunzionale svolto dalle foreste e dalla Gestione Forestale Sostenibile (GFS) in materia di tutela ambientale e conservazione della biodiversità, degli habitat e dei paesaggi tradizionali forestali. L’intervento prevede il riconoscimento di un pagamento annuale ad ettaro, compresi i costi di transazione, finalizzato a compensare i titolari della gestione di superfici forestali dei costi aggiuntivi sostenuti e del mancato guadagno derivante dall’assunzione volontaria di uno o più impegni silvo-climatico-ambientali che vanno al di là delle ordinarie pratiche di gestione del bosco.

In questo caso abbiamo finalmente la definizione di un sistema di valori che può costituire la base per una valutazione dei PSE: il valore dei beni e servizi non di mercato deve essere valutato sulla base dei maggiori costi che la loro produzione comporta rispetto alla gestione “ordinaria”. In altri termini, se la produzione di SE avviene già con le consuete pratiche, essi non devono essere remunerati, mentre se essi derivano da pratiche più costose allora è prevista la possibilità di una loro compensazione nei limiti del solo maggior costo. Più precisamente per gli interventi silvo-ambientali

il pagamento annuale ad ettaro si riferisce alla superficie forestale oggetto di impegno, viene calcolato sulla base dei costi aggiuntivi di gestione sostenuti e del mancato guadagno dei materiali ritraibili dall'utilizzazione, in relazione alla gestione forestale ordinaria in applicazione delle prescrizioni normative e regolamentari regionali vigenti.

Si ricade evidentemente nell'ambito della prima tipologia di metodi per la valutazione dei servizi non di mercato introdotti l'inizio del paragrafo e, conseguentemente, questa soluzione presenta tutti i limiti di questo approccio. In particolare, se ne possono individuare due principali. Il primo riguarda il riferimento alle attività “ulteriori” rispetto alla gestione ordinaria. Cosa si intende per “ordinarie pratiche di gestione del bosco” è infatti la prima domanda a cui è necessario rispondere per poter procedere alla definizione della valutazione dei pagamenti per i servizi agro climatico ambientali (ACA), ed è facile comprendere come questa definizione influenzi l'intero giudizio sulla procedura. Ad esempio, se l'adozione di determinate pratiche positive per l'ambiente non comporta maggiori costi non sono previsti pagamenti e quindi nessuna forma di incentivazione, mentre per la società questo tipo di gestione potrebbe avere un'utilità rilevante. Inoltre, se il concetto di ordinarietà si identifica con le tecniche di taglio, ecc. che si adottano normalmente in una certa regione senza tener conto della sostenibilità economica delle stesse per le superfici oggetto degli impegni ACA, potremmo ottenere il risultato non auspicabile di escludere dagli interventi tutti i boschi a macchiatico negativo. Cosa che potrebbe non accadere se invece considerassimo come sistema di valori le utilità sociali prodotte dagli interventi previsti. In questo caso, infatti, il miglioramento di benessere generato dai SE potrebbe essere tale da determinare pagamenti in misura tale da compensare i maggiori costi più un'ulteriore quota in grado di rendere conveniente la gestione delle superfici forestali altrimenti abbandonate.

Il secondo limite riguarda proprio il ricorso al maggior costo come riferimento valutativo. Infatti, il criterio di valutazione del costo di produzione dei SE, adottato dagli strumenti normativi, anche europei, sembra presentare numerose criticità per una corretta retribuzione e quindi erogazione dei servizi

non di mercato. Il suo innegabile vantaggio è quello di costituire una quantificazione relativamente semplice e “oggettiva” dell’entità dei PES, mentre l’altro approccio basato sulla valutazione delle utilità sociali presenta rilevanti complessità metodologiche su cui ancora non c’è una completa condivisione su protocolli operativi da adottare per le varie casistiche.

In letteratura sono numerosi i contributi volti alla determinazione del Valore Economico Totale dei boschi (Bernetti, & Sacchelli, 2013; Marone & Marinelli, 2013), o di singole sue componenti (Tempesta & Thiene, 2006). Le stime ottenute presentano però una rilevante variabilità legata agli strumenti impiegati e alle specificità territoriali considerate e quindi è ancora difficile potere definire standard di riferimento, ciò non toglie che si possano applicare i metodi ormai più consolidati in letteratura (Discrete choice experiment, Contingent Valuation, ecc.) per ottenere stime delle utilità in grado di integrare le informazioni disponibili sui costi per le principali tipologie di SE.

## CONCLUSIONI

Il tema dei pagamenti dei servizi non di mercato delle attività agro-forestali è ormai da tempo al centro dei documenti sulla politica agricola europea e in particolare delle normative sul settore forestale. È, infatti, proprio con la produzione di questa tipologia di contributi “esterni” al mercato che si giustifica in larga parte l’intervento pubblico a sostegno di queste attività. La teoria economica individua proprio nei fallimenti del mercato la necessità di interventi dello Stato per il riequilibrio delle condizioni dell’offerta e della domanda. Una corretta politica di incentivazione (disincentivazione) di produzione (non produzione) di esternalità positive (negative) può infatti essere determinante per il miglioramento del benessere in una prospettiva di sviluppo sostenibile. Come nel passato le politiche sull’inquinamento hanno permesso di superare il limite del puro calcolo economico nella produzione dei beni, oggi si tratta di individuare gli strumenti più efficaci per favorire l’offerta di beni non di mercato da parte di attività estremamente importanti a livello territoriale, ma con forti limitazioni di redditività. Il TU in tema di foreste ben evidenzia i problemi e gli obiettivi del settore forestale e come molti di questi richiedano risorse aggiuntive rispetto al puro mercato, così come coerentemente la Strategia Foresta Nazionale descrive gli strumenti operativi potenzialmente impiegabili per favorire l’erogazione dei SE. Resta però a mio parere ancora critico il tema di come valutare l’entità dei PSE. Se la definizione degli oggetti di valore, di quei servizi cioè con rilevante utilità sociale ma non internalizzati in forme di mercato, è divenuta sempre più precisa e ampia,

la traduzione di tali servizi in termini di valore non è ancora soddisfacente. L'approccio dei maggiori costi può costituire un limite inferiore per questa valutazione, ma non può essere l'unico metodo, pena i limiti precedentemente ricordati e che rischiano di minare l'efficacia complessiva dei provvedimenti per lo sviluppo del sistema foreste. Specialmente per molte regioni italiane dove la presenza di "boschi poveri" determina condizioni frequenti di non economicità della gestione, la previsione di incentivi legati ai soli maggiori costi rischierebbe di non produrre nessun effetto positivo, con il permanere di situazioni di abbandono in zone dove invece una buona gestione consentirebbe rilevanti utilità sociali. È proprio una valutazione delle utilità dei vari SE che potrebbe, se ben sviluppata, consentire una remunerazione adeguata delle attività e quindi imprimere nuove prospettive al settore forestale. Si tratta di una sfida non semplice e con evidenti problemi applicativi, ma credo che sia l'unica possibilità per una reale gestione sostenibile del territorio e non solo per la parte forestale. Come Università e come Accademie credo che valga la pena crederci e investirci sia come ricerca sia come comunicazione.

#### RIASSUNTO

L'art. 1 del Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (D.Lgs. 34/2018, TUFF) evidenzia «il carattere multifunzionale e trasversale del patrimonio forestale riconoscendo, al contempo, il ruolo fondamentale della gestione attiva dello stesso e, in particolare, della selvicoltura nel processo di sviluppo socioeconomico delle aree montane e interne del paese, di tutela e conservazione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, e di lotta e adattamento al cambiamento climatico». Il bosco è quindi visto nella sua multifunzionalità e l'obiettivo strategico è di riuscire a valorizzare tutte le potenzialità del nostro patrimonio forestale in una prospettiva di sostenibilità ambientale, economica e sociale. Gli strumenti previsti dal TUFF sono adeguati per rispondere a questo obiettivo così complesso? Nella relazione vengono descritti i principali strumenti per migliorare la sostenibilità economica della gestione forestale e viene proposta una lettura critica degli stessi per analizzarne le potenzialità e gli eventuali limiti.

#### ABSTRACT

*Italian Law on Forests: some reflections on the economic implications.* Article 1 of the Italian Testo Unico on forests and forest sector (Legislative Decree no. 34/2018) highlights the multifunctional and transversal nature of the forest heritage and recognizes the fundamental role of active forest management in the socio-economic development of the country's mountain and inland areas, in the protection and conservation of cultural and landscape

assets, and in combating and adapting to climate change. The forest is therefore seen in its multifunctionality and the strategic objective is to exploit all the potential of our forest heritage from a perspective of environmental, economic and social sustainability. Are the instruments of the Testo Unico adequate to meet this complex objective? My contribution will describe the main tools envisaged to improve the economic sustainability of forest management and propose a critical reading to analyze their potential and possible limits.

## BIBLIOGRAFIA

- ARROW K.J. (1969): *The Organization of Economic Activity: Issues pertinent to the choice of market versus nonmarket allocation*, in *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: the PPB System*: pt. 1.
- BERNETTI I. & SACCHELLI S. (2013): *Il Valore Economico Totale spazializzato dei boschi della Toscana: Risultati e discussione*, in *Il valore economico totale dei boschi della Toscana*, Franco Angeli, Milano, pp. 55-70.
- DE GROOT R.S. (1987): *Environmental functions as a unifying concept for ecology and economics*, «Environmentalist», 7 (2), pp. 105-109.
- DIENER E.D. & SUH M.E. (1997): *Subjective well-being and age: An international analysis*, «Annual review of gerontology and geriatrics», 17 (1), pp. 304-324.
- MARONE E. & MARINELLI A. (2013): *Il valore economico totale dei boschi della Toscana*, Franco Angeli, Milano.
- MARONE E. & SACCHELLI S. (2018): *La quantificazione del beneficio sociale netto legato alla presenza e alla tutela della fauna selvatica: una proposta metodologico-operativa*, «I Georgofili. Quaderni», II, 2017, pp. 61-73.
- MARONE E. & SACCHELLI S. (2023): *Dalla Legge Serpieri alla valorizzazione e remunerazione delle utilità ecosistemiche nella visione del bosco quale sistema complesso*, In questo stesso volume.
- MCCREA R., WALTON A. and ROSEMARY L. (2014): *A conceptual framework for investigating community wellbeing and resilience*, «Rural society», 23, 3, pp. 270-282.
- PAVOT W. & DIENER E. (2008): *The satisfaction with life scale and the emerging construct of life satisfaction*, «The journal of positive psychology», 3 (2), pp. 137-152.
- PONTIN E., SCHWANNAUER M., TAI S. & KINDERMAN P. (2013): *A UK validation of a general measure of subjective well-being: the modified BBC subjective well-being scale (BBC-SWB)*, «Health and Quality of Life Outcomes», 11 (1), pp. 1-9.
- PRILLELTENSKY I., DIETZ S., PRILLELTENSKY O., MYERS N.D., RUBENSTEIN C.L., JIN Y. & McMAHON A. (2015): *Assessing multidimensional well-being: Development and validation of the I COPPE scale*, «Journal of Community Psychology», 43 (2), pp. 199-226.
- SCHLESINGER W., TAULET A.C., ALVES H. & BURGUETE J.L.V. (2016): *An approach to measuring perceived quality of life in the city through a formative multidimensional perspective*, in *Entrepreneurial and Innovative Practices in Public Institutions: A Quality of Life Approach*, pp. 59-79.
- SEN A. (1985): *Well-being, agency and freedom: The Dewey lectures 1984*, «The journal of philosophy», 82 (4), pp. 169-221.
- TEMPESTA T. & THIENE M. (2006): *Percezione e valore del paesaggio*, Franco Angeli, Milano.



ALESSANDRA STEFANI<sup>1</sup>

## Dalla Legge Serpieri alla Strategia forestale italiana: cento anni di storia di norme e azioni per i boschi italiani

<sup>1</sup> Direttore generale economia montana e foreste, Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste

1. Prendo spunto da ciò che, nella veste di Capo dell'Istituto forestale superiore di Firenze, il prof. Serpieri, nella seduta pomeridiana del 24 luglio 1921 disse ai partecipanti al IV° congresso forestale italiano e I° dei problemi idraulici della montagna, i cui atti furono pubblicati dalla tipografia Del Bianco e Figlio nel 1923 (un sentito ringraziamento al prof. M. Borghetti, che mi ha fatto prezioso dono di una copia “di famiglia” del volume che pubblicò gli atti del congresso). La prolusione aveva l'emblematico titolo *Lo Stato, gli altri Enti e i privati*.

Il prof. Serpieri, evidenziando nelle premesse che negli ultimi dieci anni la legislazione forestale italiana aveva fatto molti progressi, oltre a ritocchi e integrazioni di notevole importanza, sottolineava che ciò che mancava era la sua applicazione. Recentemente ci siamo fatti un'idea ben precisa e ricca di riferimenti del dibattito che ferveva in quegli anni; molte notizie le abbiamo grazie al prezioso lavoro del prof. Roggero, al suo volume dedicato alle origini del diritto forestale italiano (2022) e al breve profilo storico tracciato in occasione della presentazione del suo volume presso la Sala Cavour del MASAF in occasione dei 200 anni delle Regie patenti di Re Carlo Felice (Roggero, 2023). Se ne deduce il grande fervore del dibattito, nelle sedi tecniche ma anche giuridiche, e una copiosa produzione dottrinale a sostegno delle scelte che si andavano maturando.

Riepilogando brevemente ciò che si era fatto, ma soprattutto ciò che non si era fatto, il prof. Serpieri denunciava che il gruppo importantissimo di disposizioni legislative era «finora rimasto lettera morta». La ricerca dei rimedi presupponeva avere un chiaro concetto sulla parte che, «nell'opera della ricostruzione forestale e montana, possono e debbano avere lo Stato, gli altri Enti e i privati proprietari» perché «sulla libera iniziativa e il tornaconto privato in

questo campo» non si può avere «quel principale e quasi esclusivo assegnamento che è proprio di altre attività economiche».

Allo Stato, il prof. Serpieri affidava, oltre alle «sue proprie funzioni di vigilanza e polizia», di provvedere a un efficace funzionamento degli organi di studio, di sperimentazione, di istruzione, ma anche di entrare decisamente «nel vivo dell'attività pratica forestale... non solo sorvegliando e controllando ma operando». Ai Comuni, numerose leggi avevano affidato i compiti di gestire le vaste proprietà loro affidate, ma l'attività era ferma, poiché le previsioni erano «purtroppo solo nella legge, non nei fatti». Occorreva che i Comuni «i quali sono, generalmente, ricordiamolo, piccoli comuni di montagna, avessero gli organi adatti a svolgere tali compiti». Senza il personale tecnico, adeguatamente formato, rimprovera il professore, l'opera non sarebbe stata possibile, nonostante la benemerita iniziativa dell'Associazione dei Comuni di creare un proprio Sottosegretariato della montagna, e nonostante le ripetute richieste inoltrate all'Azienda del Demanio forestale, definita senza mezzi termini «ostinatamente sorda».

Ai privati, cui apparteneva quasi la metà dei boschi e dei pascoli italiani (all'epoca i boschi superavano di poco i 4 milioni di ettari), il relatore affida molti compiti, purché guidati da una vasta opera di istruzione e «intensa propaganda», che doveva andare oltre la benemerita opera svolta dalle Pro montibus et silvis, mirando «a dare al paese una coscienza forestale» e un'altra forma di propaganda, di «carattere più tecnico e locale, la quale mira a guidare i proprietari nella ricerca ed applicazione dei migliori metodi tecnici».

Terminato il quadro generale, il prof. Serpieri ricordava che tutta l'applicazione sarebbe dovuta passare attraverso il «fondamentale criterio del decentramento organico e burocratico». La parola era già allora in voga, apprendiamo, ma i concetti erano giudicati «vaghi e disformi». Non illudendosi che fosse facile ottenere un accordo, l'invito era a discuterne, «serenamente».

2. Le precise intuizioni e le visioni che il prof. Serpieri aveva così nitidamente delineato nella sua prolusione del 1921 trovarono corpo nel R. D. 23 dicembre 1923, «Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani», pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 117 del 17 maggio del 1924, emanato in virtù della legge di delegazione 3 dicembre 1922 n. 1601, dunque pochi mesi dopo l'intervento al Congresso sopra richiamato: una corposa norma, composta di 7 titoli e 186 articoli, attuati con ben 193 articoli del suo Regolamento di applicazione del 1926. Una consistente parte dell'articolato (agli artt. 92-99) fu abrogata dal Testo unico n. 215 del 1933, che dispose norme specifiche per la bonifica integrale, anch'esse coordinate da

un corposo regolamento di attuazione. Nel complesso, l'azione riformatrice si sviluppava attraverso una vasta serie di articoli (ben più di 500) destinati a cambiare il volto dell'Italia forestale e montana e delle Amministrazioni che ad essa sono state nel tempo preposte.

Attraverso i provvedimenti per la tutela di pubblici interessi (e l'istituzione dei vincoli idrogeologico, protettivo, militare); le norme in merito alla sistemazione e ai rimboschimenti nei territori montani; gli incoraggiamenti a favore della selvicoltura e dell'agricoltura montana (poi divenute norme per la bonifica integrale); la gestione dei patrimoni silvo-pastorali dello Stato, dei comuni e degli altri Enti, dei diritti d'uso sui boschi e sui terreni vincolati; il riordino degli organi dell'Amministrazione forestale e alcune disposizioni finali e transitorie si delineava quella vasta opera di riordinamento e riforma del sistema forestale e montano nazionale che la giornata di oggi, quelle che la hanno preceduta e le altre che seguiranno celebrano come architrave di tutta la normativa forestale e montana che si è sedimentata nel secolo successivo.

Mirabilmente chi mi ha preceduto ha approfondito temi, suggestioni e prospettive. Io cercherò di tracciare i fili che ricollegano a quella straordinaria opera le disposizioni attuali e quelle che, a mio giudizio, meritano ulteriori riflessioni per rispondere alle sfide del tempo presente con lo sguardo lungimirante di chi ci ha preceduto.

Come ho già avuto modo di descrivere (Stefani, 2019) non è semplice ripercorrere in breve le tappe che hanno portato a costruire il corposo panorama normativo che concerne le foreste italiane, finalmente riconosciuto come diritto forestale. Seguendo le vicende sociali, economiche e ambientali che hanno caratterizzato la società italiana, la visione del bosco, da produttiva e protettiva dai dissesti si è arricchita di nuovi valori, a tutela dell'ambiente, della biodiversità, del paesaggio, della ricreazione, della mitigazione e adattamento al cambiamento climatico.

Con Tamponi (1989) possiamo ancora sostenere che si stesse delineando una transizione da «monosistema» a «polisistema». Secondo tale visione, il monosistema è ancora espresso dalla Legge Serpieri del 1923, dalla legge del 1933 per la bonifica integrale e dalla legge sulla montagna (Legge 25 luglio 1952 n. 991 «Provvedimenti in favore dei territori montani»).

La legge del 1952, mentre la ricostruzione successiva alla seconda guerra mondiale era in rapidissima crescita, considerava la montagna italiana come un «contenitore capace di ridurre il gravissimo problema della disoccupazione dilagante» (Fanfani, 1987). Si mobilitarono investimenti e finanziamenti per opere per la montagna, vennero finanziate opere di bonifica e costruzione di edifici rurali, linee elettriche e strade; si individuava la necessità di una inte-

grazione del reddito che andasse oltre le attività squisitamente silvopastorali per migliorare le condizioni di vita e rompere l'isolamento, attraverso l'opera fondamentale dei riordinati "Geni civili" e delle sedi periferiche dalla rinnovata e riordinata Amministrazione forestale, denominata Corpo forestale dello Stato (D. Lgs 12 marzo 1948 n. 804, Norme di attuazione per il ripristino del Corpo forestale dello Stato). Si continuò con i due piani verdi del 1961 (Legge 2 giugno 1961 n. 454, Piano quinquennale di sviluppo dell'agricoltura) e del 1966 (Legge 27 ottobre 1966 n. 910, Provvedimenti per lo sviluppo dell'agricoltura nel quinquennio 1966-1970) e con la cosiddetta "Legge quadrifoglio" (Legge 27 dicembre 1977 n. 984 – Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortofrutticola delle foreste, dell'irrigazione, delle grandi colture mediterranee, della viticoltura e della valorizzazione dei territori collinari e montani).

Ma, nonostante le ingenti somme stanziare e l'opera virtuosa e attenta di chi era deputato a compierla, non si poté frenare l'esodo dalla montagna alla pianura, dove fervevano le attività industriali. E mentre avanzava l'abbandono, il diritto forestale si dibatteva nel ricercare un equilibrio: come scriveva Frassoldati (1960),

una buona legge forestale si dibatte inevitabilmente nella ricerca di quel giusto equilibrio fra le due opposte esigenze di soddisfare gli interessi della collettività e di garantire contemporaneamente il diritto del singolo (omissis) la ricerca del giusto temperamento fra interesse pubblico e privato non si esaurisce in un rapporto tra l'esigenza della collettività e la necessità di una vita di un vasto ambiente montano; sicché le restrizioni imposte ai proprietari per l'ampiezza degli interessi che vengono colpiti trasferiscono il problema su un piano produttivo, politico e sociale.

Il monosistema divenne un "polisistema" con l'avvio dell'attività delle Regioni in campo forestale, avvenuto prima con il Decreto del presidente della Repubblica n. 11 del 15 gennaio 1972 (Trasferimenti alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali e uffici) e poi con il Decreto del presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 616 (Attivazione della delega di cui all'art. 1 della Legge 22 luglio 1975, n. 382) grazie ai quali venne disposto il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, compresa la gestione del vincolo idrogeologico. I trasferimenti sono stati confermati poi dalle modifiche costituzionali operate dalla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, che non cita le foreste tra le competenze che residuano all'Amministrazione centrale dello Stato.

Ogni Regione italiana, e ogni Provincia autonoma, è dotata oggi di una legge forestale regionale, spesso affiancata da un regolamento regionale, mutuato dalle disposizioni che il R. D. 1126 del 1926 aveva denominato come Prescrizioni di massima e norme di polizia forestale. Nell'ideazione originale le PdM e NPF dovevano essere elaborate per circoscrizioni provinciali, tenendo conto della destinazione dei terreni, delle condizioni e dei bisogni locali, della quota e delle specie forestali presenti nonché del tipo di governo e trattamento cui erano sottoposte. Dovevano essere redatte da Comitati forestali organizzati con circoscrizione provinciale che tale resterà anche dopo che la Legge 18 aprile 1926 n. 731 li assorbirà nei Consigli provinciali dell'economia. Saranno più tardi trasfusi, per effetto del D. Lgs. Lgt. 21 settembre 1944 n. 315, nelle Camere di commercio, industria e agricoltura.

Sulla straordinaria importanza delle Prescrizioni di massima (PdM) si ritornerà più avanti, non senza ricordare sin da ora che esse contenevano, per espressa previsione, le cautele per l'accensione dei fuochi nei boschi, per l'abbruciamento delle stoppie nei terreni limitrofi a questi e dei provvedimenti da adottare per prevenire ed estinguere gli incendi nei boschi e per ricostruire i boschi danneggiati o distrutti dagli incendi stessi. Queste prescrizioni furono poi riordinate e ampliate grazie alla Legge 1 marzo 1975 n. 47 "Norme integrative per la difesa dei boschi dagli incendi", che espressamente dichiarava le PdM come valide per tutti i terreni boscati, anche se non sottoposti a vincolo idrogeologico (art. 2), nei fatti estendendo le disposizioni normative di dettaglio dalle aree a vincolo idrogeologico a tutte le aree boscate come regole di buon governo dei boschi, anche ai fini di prevenire gli incendi boschivi, come gradualmente fecero tutte le leggi regionali e come inizialmente era stato stabilito ad opera della giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, 16 marzo 1971 n. 183, per tutte).

In assenza di una norma cornice, secondo Tamponi (1989) l'elaborazione di normative regionali ebbe come conseguenza che l'unitarietà si frantumò in una «scomposizione di vari microsistemi» ciascuno rispondente a logiche specifiche: protezione dell'ambiente forestale produttivo, salvaguardia idrogeologica, valorizzazione delle zone di montagna, recupero delle aree abbandonate dall'agricoltura, gestione di quella parte preponderante di demanio forestale che, creato dall'Azienda di Stato foreste demaniali, transitò ai demani regionali per affiancarsi alle proprietà comunali a costituire quasi il 40% della superficie forestale nazionale.

Quella che si andava delineando senza una norma quadro era una vera babele forestale, con definizioni e termini che a volte indicavano, per uno stesso procedimento, nomi diversi (vedasi ad esempio i termini legati alla pianificazione forestale).

Ma ciò che ancor di più mancava era una univoca definizione giuridica di bosco, che si potesse riferire anche a quei terreni che, per effetto dei rimboschimenti effettuati tra le due guerre e con i finanziamenti della legge sulla montagna, dei piani verdi, dei fondi della Cassa del Mezzogiorno o per rimboschimento naturale di terreni abbandonati risultavano a catasto agricoli, e così nei piani regolatori (spesso aree “non normate”) e che invece andavano acquisendo un ruolo fondamentale nelle politiche del paesaggio e dell’ambiente ed andavano tutelati e protetti.

3. Secondo Abrami (2014) l’effetto del vincolo idrogeologico decretato dalla legge Serpieri si concretizzava nel divieto di trasformare il bosco in altra qualità di coltura che era stato inteso, fino agli anni ’60, come trasformazione in coltura agraria. Dagli anni ’70 in avanti, per effetto di alcune sentenze, la trasformazione in altra qualità di coltura era da intendersi tale a prescindere dalla natura della destinazione. Il bosco stava emergendo per la sua importanza come presidio dell’ambiente e del paesaggio. La distruzione selvaggia, senza alcun argine, delle aree boscate per fare posto a strade, aree industriali e artigianali, edilizia abitativa apparentemente senza regole faceva correre ai ripari attraverso una sorta di “supplenza della magistratura” che, estendendo, sentenza dopo sentenza, i criteri interpretativi di norme vigenti, provava a tutelare l’aria, l’acqua, le foreste, le coste e il mare solo con strumenti in sede contenziosa.

Per la tutela dell’ambiente, a fianco della triade dei Parchi nazionali dei primi anni del ’900, si fecero strada, non senza fatica, nuove aree protette, sia statali che regionali, che troveranno una legge cornice solo nel 1991 (Legge 6 dicembre 1991 n. 394 Legge quadro sulle aree protette).

Dal punto di vista del paesaggio, risultati insufficienti i decreti amministrativi di perimetrazione di luoghi e aree protette tutelati per effetto delle disposizioni del 1939 (Legge 29 giugno 1939 n. 1497, Protezione delle bellezze naturali) l’8 agosto 1985 entrò in vigore la Legge n. 431, dopo alterne vicende che avevano polverizzato e abrogato precedenti tentativi di tutela. La nuova protezione interveniva direttamente “*ope legis*” mediante una protezione in via estensiva di intere categorie di beni, tra cui tutti i territori coperti da bosco, indipendentemente da ogni valutazione di qualità estetica.

In tali aree boscate era consentita senza autorizzazione l’effettuazione di alcune attività senza obbligo di ottenere una preventiva autorizzazione paesaggistica: il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione previsti e autorizzati in base alle normative vigenti in materia; era vietata la trasformazione in un’altra qualità di coltura senza la preventiva autorizzazione paesaggistica, configurandosi in caso di

assenza un reato di pericolo, e non di danno. Si ricostituiva in tal modo una tutela penale della gestione forestale, a fianco a quella del reato di incendio boschivo doloso o colposo, dopo la depenalizzazione delle previsioni della Legge Serpieri operata per effetto delle disposizioni della Legge 24 novembre 1981 n. 689 (Modifiche al sistema penale), integrando le previsioni dell'art. 734 CP in caso di distruzione di bellezze naturali, le sole che fino a quel momento erano rimaste in vigore.

Il vincolo paesaggistico veniva apposto in attesa della redazione dei piani paesaggistici, sovraordinati a quelli urbanistici e su essi prevalenti in caso di conflitto di previsione grazie ai quali il bosco divenne «a pieno titolo oggetto della pianificazione del territorio» (Abrami, 2014).

Mancavano però, per l'attuazione piena della tutela paesaggistica, due importantissime definizioni: che cosa si dovesse intendere per bosco e che cosa per taglio colturale.

Se per il primo aspetto, dopo lunghi contenziosi, si dovrà attendere il 2001, con il D.lgs 227, per il secondo intervenne ancora una volta la Magistratura con sentenze che, dopo oscillanti interpretazioni, individuarono definitivamente come criterio di valutazione tra un taglio colturale e un intervento meritevole di sanzione proprio le Prescrizioni di massima, che gradualmente le regioni avevano trasformato in Regolamenti forestali. In tal modo, la valenza delle prescrizioni elaborate per difendere le pendici boscate vincolate «dalla ruina con danno pubblico», già divenute regola di buona gestione forestale per tutti i boschi anche quando non vincolati da vincolo idrogeologico, assumeva anche la qualità di regolamento assicurante la funzione di tutela del paesaggio forestale e, più in generale, del paesaggio nazionale. Le disposizioni del Decreto Galasso in tema di aree boscate permarranno immutate, e senza integrazioni, nelle modifiche subite nel tempo dalle norme paesaggistiche: nel 1999 con il D. Lgs. 29 ottobre 1999 n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali) e nel 2004, con il D. Lgs 22 gennaio 2004 n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Negli anni '80 l'impatto mediatico del disboscamento delle foreste tropicali e i primi evidenti effetti di quelle che all'epoca erano denominate "piogge acide" portarono ad accrescere l'interesse sociale verso le tematiche ambientali. Le questioni forestali nella Comunità europea, che pure non aveva inserito il legno nell'allegato I del Trattato che istituì la Comunità economica europea, rientravano attraverso compiti di azione limitati, ad esempio attraverso interventi di protezione contro l'inquinamento atmosferico (Reg. CEE 3528/86) e contro gli incendi boschivi (Reg. CEE 3529/86). Misure forestali erano presenti in pacchetti pensati per le aziende agricole (Reg. CEE 797/1985) nei piani integrati mediterranei (Reg. CEE 2088/86) e poi via via in tutte le



disposizioni che, in coerenza con il Programma di Azione forestale dell'unione europea, adottato nel 1989, facevano parte di pacchetti noti come Programmazione agricola comune.

A livello globale, la necessità di uno sviluppo sostenibile, dopo le denunce contenute nel Rapporto Brundtland (*Our Common Future*, 1987, Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo) trovarono compiuto sostegno negli atti approvati durante la Conferenza delle Nazioni Unite di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo (UNCED, 1992). Non venne prevista una convenzione specifica sulle foreste, ma si propose l'applicazione del concetto di sviluppo sostenibile ai problemi della gestione delle risorse forestali: furono definiti 15 principi forestali per una gestione sostenibile di tutte le aree forestali del pianeta, e venne approvata la cosiddetta Agenda 21, cui si uniformavano tutti i processi internazionali ed europei per la conservazione della biodiversità, l'uso sostenibile delle risorse naturali, una giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche.

A Rio venne presentata la United Nations Framework Convention on climate change (UNFCCC) che poneva particolare attenzione agli ecosistemi forestali, riconoscendo il loro fondamentale contributo al bilancio dei gas serra. La Convenzione UNFCCC diede avvio alla definizione, nel dicembre del 1997, del Protocollo di Kyoto, con la conseguente elaborazione di regole che le parti firmatarie si davano e aggiornavano nelle periodiche conferenze (COP) e con impegni di riduzione delle emissioni che prevedono l'utilizzo di assorbimenti di carbonio derivante da misure attivate in campo agricolo e forestale (attività LULUCF).

Il settore forestale italiano stava affrontando tutti i mutamenti in corso nella considerazione del valore delle foreste senza una definizione di bosco valida a livello nazionale, e senza un piano forestale nazionale. Un tentativo, dai contenuti riconosciuti come validi da tutti i commentatori dell'epoca, fu elaborato grazie al Piano forestale nazionale edito dal Corpo forestale dello Stato nel 1988. Non adeguatamente condiviso dalle regioni, che persistevano nei ricorsi in sede contenziosa per rivendicare l'autonomia in materia, e privo di dotazione finanziaria adeguata, rimase un ottimo esercizio di pensiero, non comportando conseguenze di rilievo. Solo nel 2001, grazie a un pacchetto di deleghe approvate a camere scadute, fu possibile inserire anche il settore forestale nel pacchetto di norme "di orientamento e modernizzazione" nel settore agricolo e della pesca, che si tradussero nei tre D.lgs. 226, 227 e 228.

Il 18 maggio 2001 con il Dlgs 227 (Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001 n. 57) fu approvata la prima legge di coordinamento e di indirizzo del settore forestale dall'avvento delle regionalizzazioni del 1971.

La norma ha avuto il pregio di rendere manifesta la necessità di adeguare il sistema normativo forestale nazionale agli impegni assunti a livello internazionale e comunitario in materia di biodiversità e sviluppo sostenibile, con particolare riferimento alle Conferenze ministeriali UE sulla protezione delle foreste che fino a quel momento si erano tenute a Strasburgo, Helsinki e Lisbona. Venivano chiamati a collaborare, per perseguire le finalità indicate, il Ministero delle politiche agricole e forestali e le regioni nonché, per la prima volta nel corpus normativo, il Ministero dell'ambiente, istituito nel 1986. Ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, in modo coordinato, veniva chiamato a garantire la maggiore efficacia degli interventi pubblici, l'equilibrato sviluppo economico e sociale, soprattutto nelle zone montane, e l'utilizzo delle risorse naturali in maniera sostenibile.

Foreste e montagna tornano come binomio indissolubile, come a suo tempo nella legge Fanfani e, prima ancora, nella legge Serpieri, insieme all'innovativo concetto di sostenibilità.

L'articolo 2 presentava finalmente una definizione di bosco nazionale, valida fino a che le Regioni non avessero definitivamente stabilito la propria definizione secondo i criteri indicati nel comma 2. Venivano definite le aree assimilate a bosco e definita l'arboricoltura da legno. Veniva confermata la necessità di individuare specifiche linee di programmazione forestale, atte a verificare lo stato e le caratteristiche di bosco in relazione all'economia nazionale, alla situazione ambientale, con particolare riferimento alla conservazione della biodiversità e per stabilire gli obiettivi strategici della politica nazionale nel settore forestale, indicando indirizzi, criteri di realizzazione, previsioni di spesa. Le regioni, in tale ambito, erano chiamate a redigere linee di tutela, conservazione, valorizzazione e sviluppo nel settore forestale nel territorio di competenza attraverso la redazione e la revisione dei propri piani forestali. La pianificazione forestale, grande intuizione del Regio Decreto 3267 purtroppo poco attuata e, se attuata, non rinnovata con le tempistiche necessarie, veniva nuovamente posta come obiettivo da promuovere. La trasformazione del bosco in altra destinazione d'uso del suolo, oltre alle disposizioni dettate dalla normativa paesaggistica, era comunque vietata, fatte salve le possibilità di autorizzazione e solo se compensata da rimboschimenti con specie autoctone, anche al fine di ricongiungere le cenosi forestali frammentate.

Per favorire lo sviluppo e una più razionale gestione sostenibile delle risorse forestali si promuoveva la costituzione o la partecipazione a consorzi forestali o altre forme associative, cui potessero partecipare privati ed imprese. Le attività selvicolturali, regolamentate dalle Regioni, erano riconosciute come un fattore di sviluppo dell'economia nazionale ma con l'introduzione di alcuni divieti (la

riconversione di cedui avviati a fustaia in cedui, il taglio raso). Venivano introdotte previsioni a favore del rilascio di alberi ad invecchiamento indefinito.

I tagli eseguiti in conformità alle vecchie disposizioni regionali, aggiornate come indicato, costituivano quei tagli colturali non meglio fino ad allora definiti ma solo citati dalla normativa paesaggistica. Per la crescita delle imprese e per qualificarne la professionalità le Regioni erano chiamate ad istituire elenchi o albi delle imprese. Si rinnovarono le norme per il materiale forestale di moltiplicazione e gli stabilimenti semi forestali istituiti dal CFS furono riconosciuti come Centri nazionali per la biodiversità.

Si indicò di promuovere la ricerca e la sperimentazione forestali, così come le attività di informazione e formazione.

Nonostante l'approvazione, nel 2005, delle Linee guida di programmazione in materia forestale, e la creazione dell'Osservatorio nazionale del mercato dei prodotti e dei servizi forestali presso il CNEL, il coordinamento delle politiche e delle attività forestali restò un miraggio. La riforma del titolo V della Costituzione approvata negli stessi mesi rinfocolò i contenziosi di fronte alla Corte costituzionale.

Sarà solo nel 2008, con la famosa Sentenza Cost. n. 105, che si stabilizzerà in maniera ad oggi non più contestata l'annosa questione della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in campo forestale, affermando, in estrema sintesi, che sul medesimo bene "bosco" insistono due beni giuridici: uno ambientale, in riferimento alla multifunzionalità delle foreste, l'altro patrimoniale, in conseguenza della funzione economico-produttiva. La tutela spetta allo Stato, la valorizzazione alle Regioni.

E proprio nel 2008 prese forma il Programma quadro per il settore forestale (PQSF), su proposta del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, di concerto con il Ministero dell'ambiente e d'intesa con la Conferenza Stato/Regioni, redatto in aderenza con la Strategia forestale europea ed il Piano di Azione per le foreste della UE, sulla base di una proposta preliminare discussa anche nell'ambito dell'Osservatorio nazionale presso il CNEL. Il documento, valido fino al 2018 e, comunque, fino all'approvazione di un documento di analoga portata, intendeva attuare gli impegni internazionali sottoscritti dal Governo italiano in materia di foreste e costituire un quadro di riferimento strategico, di indirizzo e di coordinamento per il settore forestale nazionale, anche al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa per il settore nel medio e lungo termine.

Mancando però indicazioni sulle priorità strategiche, un sistema di monitoraggio e di valutazione e consistenti finanziamenti l'esperienza del PQSF, definita come primo momento di processo continuo e partecipato, ha comunque secondo molti Autori presentato limiti nella sua gestione e nei risultati (Scarascia Mugnozza, Ingoglia, 2019).

Nel 2012 venne costituito presso il MiPAAF un Tavolo di filiera foresta-legno. I suoi componenti rilevarono da subito la necessità di una legge forestale nazionale cornice che riconducesse ad unità, almeno per alcuni principi, il polisistema forestale che si era sedimentato. Il Tavolo elaborò una proposta di legge quadro, che prevedeva tra l'altro la creazione di un ufficio forestale nel Ministero, che fu consegnata ai referenti politici nel 2014. Nell'ambito del "collegato agricolo 2015", il Governo ricevette delega dal Parlamento ad integrare, o riscrivere, con conseguente abrogazione, il D.lgs 227/2001. Il risultato fu la promulgazione del Decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 (Testo Unico delle Foreste e delle filiere Forestali).

4. Con DPCM 17 luglio 2017, n. 143, l'allora Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali vide arricchire il suo assetto organizzativo con la creazione di una nuova Direzione generale, denominata "delle foreste"; con DPCM 5 dicembre 2019 diventerà "dell'economia montana e delle foreste", riassumendo così, nel breve volgere di due anni, il percorso dell'articolazione amministrativa istituita dal 1911, anno di creazione della prima Direzione foreste, e modificata nel 1952, anno di creazione della prima Direzione generale dell'economia montana e delle foreste.

Alla Direzione neonata vennero affidati tre compiti già del Corpo forestale dello Stato e transitati, per effetto dell'art. 11 del D.lgs 177 del 2016, al Ministero nonché altri compiti in tema di foreste ed economia montana fino ad allora affidati ad altre Direzioni generali.

L'auspicio era quello consentire alla Direzione di "inserirsi" nella complessa *governance* del sistema forestale italiano, europeo e internazionale, rispondendo alle sfide che il Tavolo di filiera, con la proposta di legge consegnata nel 2014, aveva chiaramente delineato (Stefani, 2021): «Il sistema forestale italiano pareva avere imboccato la strada della complicazione, senza rispondere alle sfide della complessità, non riuscendo a trovare equilibrate risposte ai diversi interessi, spesso in contrasto tra loro».

Dopo un lungo percorso di ascolto (gli stati generali delle foreste, iniziati con un convegno a Roma il 26 novembre 2016 e proseguiti con 7 incontri distribuiti lungo tutta la Penisola) e grazie alla pubblicazione di un libro bianco come risultato delle discussioni (Romano, 2018) il 4 aprile 2018 fu emanato il D.lgs 34/2018-TUFF- che, secondo l'interpretazione G.M. e M. Flick (2020) costituisce il ritorno al centro di un pendolo che ha a lungo oscillato tra produzione e protezione, poiché «occorre prendere atto che nell'unità della foresta necessariamente confluiscono le diversità dei suoi innumerevoli componenti, la pluralità di interessi in gioco, la molteplicità dei

protagonisti e delle competenze che intervengono nella vita e nella gestione forestale».

Un parere non dissimile si rinviene nel documento del Consiglio di Stato (sez. I, n. 252, 24 giugno 2020) quando si legge che

il Decreto 34/2018, in considerazione di (questo) inestricabile intreccio di valori-beni-interessi espressi dal patrimonio forestale e delle annesse e conseguenti competenze normative ed amministrative, ha avuto cura di costruire un sistema volto ad assicurare che tutti i diversi (e a volte confliggenti) interessi generali pubblici messi in gioco dal tema della gestione del patrimonio forestale fossero adeguatamente rappresentati, acquisiti e valutati nei procedimenti attuativi, al fine di garantire, per quanto possibile, un ragionevole equilibrio tra esigenze gestionali, anche di tipo economico-produttivo, e quelle di tutela ambientale e paesaggistico.

Lo spazio, in verità non amplissimo, che la delega ricevuta dal Parlamento ha consentito di riempire dall'atto delegato, si dipana in tre sostanziali caposaldi: dopo due articoli introduttivi (principi e finalità) possiamo rinvenire una serie di articoli che attraverso numerose definizioni volte a riportare a unità il linguaggio forestale, e a definire che cosa si intende per aree boscate, assimilate a bosco o non boscate, al fine di dare coerente applicazione alla normativa, di competenza statale, posta a difesa dell'ambiente e del paesaggio. A questo primo caposaldo si lega la definizione di taglio colturale (in verità di non agevole individuazione) e l'ampliamento delle disposizioni legate al generalizzato divieto di trasformazione del bosco in altra qualità di coltura, salvo autorizzazione paesaggistica, confermando gli oneri di compensazione (come nel D.lgs 227/2001), ora integrata con la preventiva valutazione del possibile danno ambientale.

Un secondo caposaldo riguarda alcune norme di coordinamento delle diverse legislazioni regionali. Nel rispetto dei compiti regionali, ciò che si delinea è una serie di contenuti minimi simili per ogni Regione sui temi fondamentali della gestione forestale sostenibile, prendendo ad esempio alcune delle migliori buone pratiche già in alcune aree sperimentate e consolidate.

Un terzo caposaldo riguarda il rinvio a decreti attuativi, molti dei quali indicati nel Testo, ma altri lasciati a decisioni congiunte tra Stato e Regioni secondo emergenti nuove esigenze, per approfondire argomenti tecnici di rilievo che nel testo del Decreto 34 non era opportuno trovassero spazio e norme di coordinamento in tema di vivaistica forestale e statistiche forestali.

A oggi, grazie al Testo unico e all'intenso lavoro di concertazione con tavoli tematici misti per partecipazione (Ministeri, Regioni, professori universitari, liberi professionisti, associazioni) e dialogo tra il Tavolo di filiera e il neonato

Tavolo tecnico di concertazione permanente tra Stato e regioni (istituito grazie al primo dei decreti attuativi del TUFF, il DM 6792 del 26 giugno 2019) sono 16 i decreti attuativi del Testo unico, l'ultimo dei quali, istituendo la rete nazionale dei boschi vetusti, pone l'Italia all'avanguardia in Europa per la cura di queste realtà forestali così rare e importanti per comprendere come avvicinarsi "di più" alla natura nella gestione sostenibile delle nostre foreste, segnate in Italia da millenni di utilizzo colturale ed ora alle prese con gli effetti della crisi climatica.

A fianco di tali decreti, sono state emanate altre disposizioni di accompagnamento, tra le quali forse la maggiore importanza va ascritta alle norme che consentono di stipulare "accordi di foresta" ovvero reti di impresa forestali che comportano accordi con i proprietari forestali, in modo che lo sviluppo di lunghe catene di valore delle produzioni forestali (non solo legno, ma anche piccoli frutti, assorbimenti di CO<sub>2</sub>, prevenzione dai dissesti, acqua pulita, ossigeno, salute, turismo) vada anche a beneficio dei privati proprietari, meglio se consociati tra loro e con i proprietari pubblici.

In parallelo con lo sviluppo delle disposizioni normative, sono vigenti disposizioni recanti finanziamenti dedicati: il Fondo foreste, il Fondo dedicato all'associazionismo forestale nell'ambito dell'ex Programma operativo agricoltura, il Fondo per la Strategia forestale, la quota parte destinata alle Reti di impresa forestale nell'ambito della misura apposta contenuta del Piano nazionale di ripresa e resilienza e ai fondi del Piano strategico nazionale per l'agricoltura 2023-2027.

Si delinea quindi, nell'ambito di un periodo relativamente breve e non semplice per i bilanci nazionali, una chiara e positiva risposta alla mozione finale elaborata dai partecipanti al IV Congresso di selvicoltura (Torino, 5-9 novembre 2018) che recita «I congressisti ritengono necessario che siano resi operativi la Strategia forestale nazionale e i decreti attuativi del D.lgs 34 del 2018, anche prevedendo finanziamenti con risorse derivanti dal risparmio ottenibile in termini di difesa del territorio mediante l'attivazione di una selvicoltura che metta in primo piano la funzionalità degli ecosistemi forestali».

In questa logica può essere letta l'istituzione del Registro nazionale dei crediti di carbonio, approvata dal Parlamento e in attesa dei suoi decreti attuativi, che per le foreste, ancora una volta, chiamerà a essere protagoniste le centinarie Prescrizioni di massima, intese come benchmark per indicare i trattamenti minimi oltre ai quali scattano i processi di produzione di crediti di carbonio cedibili in un mercato volontario.

La previsione di attivare anche in Italia un mercato volontario regolamentato dei crediti di carbonio ottenibili dalla gestione forestale sostenibile è uno degli obiettivi dichiarati come prioritari dalla Strategia forestale nazionale,

pubblicata nella gazzetta Ufficiale del 10 febbraio 2022, come allegato del DM 677074 del 24 dicembre 2021.

La sua dichiarata ambizione è quella di

portare l'Italia ad avere foreste estese e resilienti, ricche di biodiversità, capaci di contrastare il cambiamento climatico, offrire prodotti rinnovabili e benefici ecologici, sociali ed economici per le comunità rurali e montane, per i cittadini di oggi e di domani, ponendo così i nostri boschi al centro dell'attenzione politiche e sociale del Paese.

È evidente, fin dalle premesse, che la Strategia forestale è del tutto coerente con le novità introdotte con la Riforma degli art. 9 e 44 della Costituzione, grazie alla Legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1 (Modifiche degli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente, in Gazzetta Ufficiale n. 44 del 22/2/2022), ponendosi come obiettivo la tutela delle generazioni future, oltre che quelle presenti.

La Strategia forestale nazionale, declinazione per l'Italia della Strategia UE per la biodiversità 2030 e della Strategia forestale UE 2030, si propone tre macroobiettivi declinati in una novantina di azioni e sottoazioni, ciascuna delle quali riporta criteri di monitoraggio dei risultati e fonti finanziarie.

Alcune delle azioni descritte vengono indicate come prioritarie ed urgenti, da raggiungere entro 5 anni; altre, come da tradizione per i tempi lunghi delle foreste, sono indicate da raggiungere nel medio periodo, ed abbisognano di verifiche da metter in atto ogni quinquennio, fino al termine di validità della Strategia, indicato in vent'anni dalla norma che la ha prevista.

Come sostiene l'avv. M. Flick (2022)

se vogliamo dare basi solide al lavoro della Strategia forestale nazionale, dobbiamo respingere la tentazione di cercare una risposta semplice e tecnocratica alle sfide, ma essere disposti ad affrontare le cause profonde e le conseguenze a lungo termine. Investire in un progetto di pianificazione, che guarda al futuro, è una delle possibilità più significative, come effettivamente è proposto negli obiettivi della SFN.

Tra questi, l'attuazione della pianificazione forestale è indicata come prioritaria, da SFN e TUFF, e finanziata come priorità dai fondi dedicati alla Strategia per le annualità 2022 e 2023. Nella piramide indicata dall'art. 6 del TUFF, che vede in testa la Strategia forestale, tradotta in sede regionale dai programmi forestali regionali, e prima dei piani aziendali e strumenti equivalenti, si è innovativamente indicato uno strumento di area vasta, il piano forestale di indirizzo territoriale, che per aree vaste sufficientemente omogenee descriva linee di indirizzo per la pianificazione non solo forestale, ma anche



paesaggistica e ambientale. Lo strumento deve passare attraverso una valutazione ambientale strategica e una consultazione pubblica, che consenta alle collettività locali di discuterne principi e conseguenze, sulla base di solide premesse scientifiche e tecniche. Sarà finalmente un momento di incontro tra i forestali e le loro scelte, e le valutazioni delle comunità locali.

Per le sue peculiarità del tutto innovative, i Piani forestali di indirizzo territoriale hanno avuto un finanziamento specifico nell'ambito del Fondo foreste, annualità 2022.

5. Cento anni non sono molti, per una foresta. Sembrano molti, per un testo giuridico e per un'azione politica dedicata alla gestione di risorse naturali, nel loro perenne divenire, ma un osservatore attento può comprendere che senza lungimiranza la politica forestale non può essere efficace.

Osserva acutamente il professor Pettenella (2023) che «le precondizioni al pieno dispiegarsi di una azione politica legata alla gestione delle risorse naturali» sono «la disponibilità delle risorse e la disponibilità delle conoscenze». Non si può non convenire con la sua analisi conseguente, quando osserva che ancora oggi una parte significativa del patrimonio forestale italiano è di fatto priva di un responsabile gestionale e che mancano moltissimi dati fondamentali per monitorare correttamente le risorse forestali.

Si tratta di due passaggi fondamentali per compiere, ancora oggi, quanto Arrigo Serpieri indicava nella sua prolusione del luglio 1921: passare dal quadro normativo alla realtà dei fatti.

La triade allora indicata è tuttora valida, se al solo Stato, di allora, sostituiamo il binomio Stato-Regioni, finalmente riuniti nel settore forestale dall'aver concertato, non solo nel solco del principio della leale collaborazione, ma in una solida intesa (Ferrucci, 2020) Testo Unico 34/2018, Decreti attuativi, Strategia forestale nazionale. Il decentramento amministrativo, in tema forestale, sembra aver raggiunto un punto di equilibrio. Insieme ai Comuni e ai privati, le indicazioni dell'attuale corpus normativo delineano con certezza che la cooperazione deve essere forte. Le risorse economiche sono finalmente disponibili. Il personale tecnico e la formazione specialistica sono ancora un problema, anche se grande successo è stato decretato al Progetto For.Italy, che ha visto incontrare in foresta più di mille operatori forestali e formato quasi cento istruttori forestali, mentre è in corso di preparazione un rinnovato progetto formativo con le stesse caratteristiche e che ne prosegua il percorso. Grande collaborazione è assicurata dagli appartenenti all'Ordine degli Agronomi e Forestali, ma vi è ancora poca consapevolezza dell'importanza di tale profilo tecnico a supporto delle azioni e delle progettazioni pubbliche e private.

Il filo rosso che lega le previsioni della Legge Serpieri al tempo presente è qualcosa di ancora più fondamentale della straordinaria intuizione delle Prescrizioni di massima, che da regole per la prevenzione del dissesto sono divenute prima regolamenti per una buona gestione forestale, poi misura del buon governo del paesaggio e ora diverranno criteri benchmark per misurare i crediti di carbonio provenienti dalla gestione forestale sostenibile.

È la consapevolezza che ancora oggi occorre «dare al Paese una coscienza forestale (omissis) non per creare o aumentare un vago sentimentalismo filoboschivo, ma per diffondere la conoscenza realistica dei nostri problemi silvani» (Serpieri, 1921). Sono in proposito in corso due grandi progetti, uno, in collaborazione tra la Difor ed il CREA, dedicato alla creazione di un portale forestale per la raccolta e la messa a disposizione di dati solidi sul sistema forestale italiano, grazie al quale si potranno finalmente pubblicare la Carta forestale italiana, periodici Rapporti sullo stato delle foreste italiane dopo lo straordinario risultato del primo, pubblicato nel 2019, e nel quale potranno confluire i dati raccolti dal CUFA nell'Inventario forestale nazionale. L'altro, grazie alla collaborazione tra Direzione foreste, Unioncamere e la Fondazione Tagliacarne, è dedicato alla raccolta dei dati su quantità, qualità e prezzi dei prodotti del bosco messi sul mercato.

La lezione del prof. Serpieri è di straordinaria attualità, c'è molta strada da fare ancora per dare una autentica coscienza forestale al nostro Paese, per costruire un altro secolo di storia forestale nel solco del suo illuminato progetto. La consapevolezza di tutti i protagonisti è massima, ed i frutti non tarderanno a venire.

#### RIASSUNTO

Il Regio decreto 3267 del 1923, a cento anni dalla sua emanazione, rappresenta una pietra miliare nella storia forestale italiana, e mostra tuttora la sua attualità, anche grazie alla amministrazioni centrali e periferiche che l'hanno interpretata e trasfusa in azioni sul territorio nazionale. La perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico, con conseguente apposizione del relativo vincolo, la redazione delle prescrizioni di massima e polizia forestale, in origine a circoscrizione provinciale, le attività di rimboschimento su terreni di proprietà demaniale e anche privata appaiono ad oggi le azioni più incisive sull'assetto della montagna e della copertura forestale italiane, che ne hanno cambiato il volto, anche grazie ad altre norme epocali elaborate nello stesso segno, quali ad esempio la Legge "Fanfani" del 1952. Nel tempo, le regole selvicolturali elaborate per prevenire "con danno pubblico" i dissesti sono divenute regole di buon governo dei boschi, sono state estese a tutte le aree coperta da bosco, indipendentemente dalla perimetrazione del vincolo idrogeologico, anche grazie alla loro trasfusione in norme regionali con relativi regolamenti. Le stesse disposizioni tecniche sono poi state indicate da giurisprudenza consolidata come parametro per interpretare gli interventi colturali consentiti senza preventiva autorizzazione paesaggistica, dopo l'entrata in vigore del Decreto "Galasso" nel

1985, privo di definizioni in proposito. La stessa definizione di bosco ha avuto bisogno di due passaggi normativi, nel 2001 con il D.lgs 227, e nel 2018, con il D.lgs 34, per stabilizzarsi con contenuti minimi uguali sul territorio nazionale. Con la Strategia forestale nazionale, che rende insieme al TUFF cogenti nel quadro nazionale principi dettati da accordi internazionali e strategie europee, si è tornati a delineare una politica forestale nazionale, ad indentificare indirizzi ed azioni cui devono concorrere tutti i protagonisti del settore. La Legge di stabilità 2022 ha consentito la messa a disposizione di fondi per un decennio, permettendo così, insieme ai fondi FEASR, di raggiungere gli obiettivi delineati attraverso azioni operative individuate dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste d'intesa con la Regioni e le Province autonome, nella logica della leale collaborazione, in armonia con il quadro costituzionale vigente. L'iniziativa privata, così come la collaborazione con le rappresentanze delle organizzazioni dedite alla tutela dell'ambiente e la qualificazione degli operatori rappresentano punti qualificanti della chiamata a corresponsabilità di ogni soggetto, per la salute delle foreste e del pianeta.

#### ABSTRACT

*From the Serpieri forest Law to the Italian Forestry Strategy: 100 years of history, legislation and actions for the Italian forests.* Royal Decree no. 3267/1923, one hundred years after its issuing, is still topical and represents a milestone in the Italian Forestry history, thanks to its interpretation and implementation throughout the country by the central and local authorities.

The most impactful actions on the Italian mountain and forest layout, as of today, are the delimitation of hydrogeological risk areas and the creation of relating restrictions, the drawing up of Forestry Provisions and Requirements (originally at local level), the reforestation of State and private lands. All the above measures, together with other similar epoch-making rules such as the *Fanfani* Law of 1952, have been a turning point.

Over time, the silvicultural guidelines, drawn up to prevent disruptions with “public harm”, have become rules of good governance and have been extended to all areas covered by forests, regardless of the hydrogeological risk areas, also thanks to their transposition into regional laws and regulations.

The same technical provisions, according to settled jurisprudence, have become a benchmark to interpret the silvicultural practices allowed without obtaining a prior landscape authorisation, as the *Galasso* Law of 1985 did not include any definition.

The definition of “forest” itself required two laws (Legislative Decree no. 227/2001 and Legislative Decree no. 34 of 2018) to achieve a minimum harmonisation all over the Italian territory.

The *National Forestry Strategy*, together with the *National Framework Law on Forests and Forestry sector* (TUFF) makes international agreements and European strategies principles binding upon in the Italian law system; this allowed to outline a national forestry policy and to define guidelines and actions for all the actors of the forest sector.

The 2022 Budget Law allocated funds for a ten-year period and, together with the EAFRD funds, enabled the forest sector to reach the goals through the actions identified by the Ministry of Agriculture, Food Sovereignty and Forestry, in agreement and loyal cooperation with the Regions and the Autonomous Provinces, in compliance with the current Constitutional framework.

Private initiative, as well as cooperation with the representatives of the environmental organizations and increased competences of the operators are the key points for every subject to get involved and be all liable for forest and planet's health.

#### BIBLIOGRAFIA CITATA

- ABRAMI A. (2014): *Linee evolutive dell'ordinamento giuridico forestale*, Atti del II congresso internazionale di Selvicoltura. Firenze 26-29 novembre 2014, Accademia italiana di Scienze forestali, Firenze.
- FANFANI T. (1987): *Scelte politiche e fatti economici in Italia nel quarantennio repubblicano 1946-1986*, Giappichelli ed., Torino, pp. 13-93.
- FERRUCCI N. (a cura di) (2020): *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, Giappichelli ed., Torino.
- FLICK G.M., FLICK M. (2020): *Elogio della foresta: dalla selva oscura alla tutela costituzionale*, il Mulino, Bologna.
- FLICK M. (2022): *La foresta, pianificazione oggi per (soprav)vivere domani*, «Rivista giuridica dell'ambiente», in litteris.
- FRASSOLDATI C. (1960): *L'ordinamento giuridico forestale e montano in Italia*, Accademia italiana di Scienze forestali, Firenze.
- PETTENELLA D. (2023): *Risorse e conoscenza: precondizioni essenziali per la promozione del settore forestale*, «Sherwood», mar-apr. 2023, pp. 263-64.
- ROGGERO F. (2022): *Alle origini del diritto forestale italiano. Il dibattito dottrinale dal 1877 al 1923*, Giappichelli ed., Torino.
- ROGGERO F. (2023): *Diritto forestale italiano, un breve profilo storico dal 1877 al 1923*, «Sherwood», 263, marzo-aprile 2023, pp. 20-23.
- ROMANO R. (2018): *Libro bianco dei boschi d'Italia*, Rete Rurale nazionale, CREA, Roma.
- SCARASCIA MUGNOZZA G., INGOGLIA K. (2019): Art. 6 e 7 del D.lgs. 34/2018, in AA.VV., *Foreste e filiere forestali*, Key ed, Milano.
- SERPIERI A. (1921): *Lo Stato, gli altri Enti, i privati*, in AA.VV. (1923), Atti del IV congresso italiano di selvicoltura e I dei problemi idraulici della montagna, Udine, Tipografia Del Bianco e Figlio, 1923.
- STEFANI A. (2019): *Foreste e filiere forestali*, artt. 1 e 2, in AA. VV., *Foreste e filiere forestali*, Key ed., Milano.
- STEFANI A. (2021): *Verso la nuova Direzione generale dell'economia montana e delle foreste: il percorso e le nuove sfide*, «L'Italia forestale e montana», 76 (2), pp. 55-82.
- TAMPONI M. (1989): *Studi per una carta dei valori economici ed ecologici delle foreste in Italia. I principi e gli sviluppi della legislazione forestale italiana*, Teramo, Facoltà di giurisprudenza D'Annunzio.



Finito di stampare  
presso E. Lui Tipografia (Reggiolo - RE)  
nel mese di giugno 2023