

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 - 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 STUDIO 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 culturali 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

MARCO BROCCA¹, NICOLETTA FERRUCCI², MAURIZIO FLICK³,
MARIO MAURO², FEDERICO ROGGERO⁴, DAVIDE ROSSI⁵, NICOLA LUCIFERO²

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

¹ Università del Salento

² Università degli Studi di Firenze

³ Università degli Studi di Padova

⁴ Sapienza Università di Roma

⁵ 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.

Addentrandoci 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 (Crossetti, 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 programmatorie 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 oggigiorno 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 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'obbiettivo che queste ultime intendono perseguire. Ciò che indubbiamente accomuna tutte queste fattispecie è l'obbiettivo 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 obiettivi 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.
- ROPPA 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.