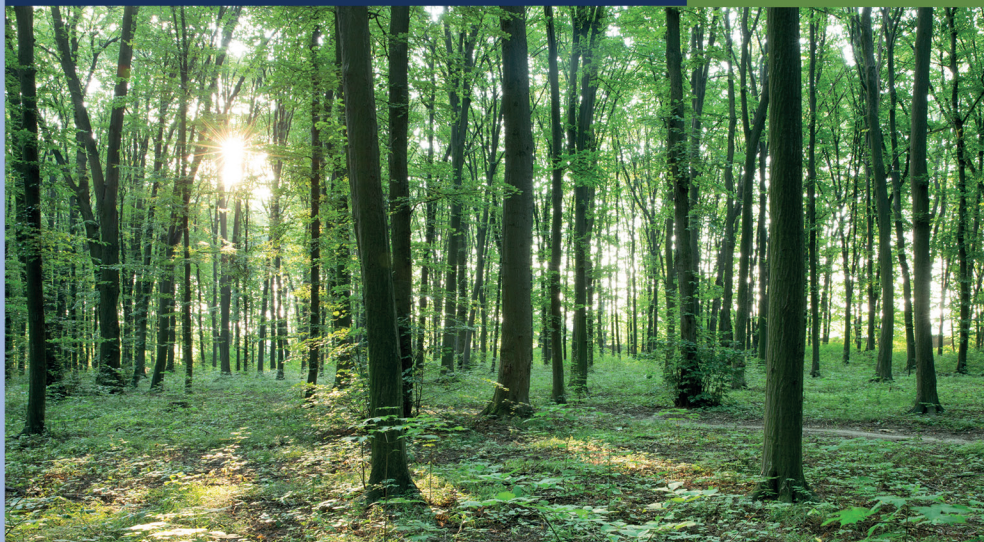


Federico Roggero

# Alle origini del diritto forestale italiano

Il dibattito dottrinale dal 1877 al 1923



**Giappichelli**

## 1.

### **Giuseppe Osti e il tentativo di “studio sistematico” della legislazione forestale**

In un articolo pubblicato su *L'Alpe* nel 1913, Giuseppe Osti<sup>1</sup> osservò lo scarso livello di elaborazione scientifica cui era pervenuto, fino a quel momento, il diritto forestale italiano. Una produzione normativa consistente – osservò – aveva investito i boschi ed i pascoli italiani a partire dall'entrata in vigore della legge Majorana-Calatabiano, del 20 giugno 1877, n. 3917<sup>2</sup>, con cui era stata realizzata

---

<sup>1</sup> G. Osti, *Appunti per uno studio sistematico della legislazione forestale*, in *L'Alpe. Rivista forestale italiana organo della Federazione italiana delle associazioni Pro Montibus ed enti affini*, a. XI, nn. 1-2 (gennaio-febbraio 1913), pp. 78-95, 160-179. Ad un percorso di studi privatistici, incentrati sulle obbligazioni e specialmente sulle sopravvenienze (A. Trombetta, *Osti, Giuseppe*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, II, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 1471-1472. Gli scritti sulle sopravvenienze in particolare sono raccolti in G. Osti, *Scritti giuridici*, con presentazione di Pietro Rescigno, I, Milano, Giuffrè, 1973), l'Osti affiancò una serie di articoli e di rassegne di giurisprudenza sulla legislazione forestale, apparsi a più riprese sull'*Alpe* a partire dal 1911.

<sup>2</sup> Alla legge aveva fatto seguito il regolamento di esecuzione 10 febbraio 1878, n. 4293. Il testo di entrambi è consultabile, tra l'altro,

l'unificazione forestale del Paese, ma i provvedimenti succedutisi negli anni si erano andati allontanando dalla *ratio* sottostante quella legge, rendendo difficoltosa la ricostruzione unitaria del quadro. Si era passati da un disegno minimale, in cui lo Stato si era limitato a conservare lo *status quo*, senza intervenire attivamente nella questione forestale, ed anzi mostrandosi restio ad imporre limitazioni penetranti alla proprietà boschiva, a provvedimenti di segno opposto, in cui il legislatore italiano aveva assegnato all'apparato pubblico compiti attivi nella gestione delle foreste, prevedendo l'estensione del vincolo delineato dalla legge del 1877 a fattispecie non conformi alla sua *ratio*.

In effetti, la legge del 1877, con atteggiamento prettamente negativo, si limitò ad introdurre un vincolo idrogeologico *ex lege* su tutti i fondi, boscati e non, collocati sulle pendici più alte dei monti, fino al limite superiore della zona di vegetazione del castagno; alle quote inferiori, il vincolo cessava di derivare direttamente dalla legge, per essere invece apposto caso per caso sui fondi a rischio di dilavamento o sui boschi aventi funzioni protettive. Il vincolo si sarebbe potuto imporre sui fondi che, per la loro situazione, avrebbero potuto, se disboscati o dissodati, “dar

---

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

luogo a scoscendimenti, smottamenti, interramenti, frane, valanghe”, e perciò, “con danno pubblico, disordinare il corso delle acque, o alterare la consistenza del suolo”, oppure danneggiare “le condizioni igieniche locali” (art. 1 e 7). Il vincolo igienico/protettivo non avrebbe potuto essere imposto che sui boschi, ed in seguito al voto conforme del consiglio comunale o provinciale interessati, nonché a quello del consiglio sanitario provinciale (art. 2). Il contenuto del vincolo fu limitato al divieto di disboscamento e di dissodamento (art. 4, comma 1), che però soffriva gravi eccezioni. Vi si sottraevano infatti i fondi già ridotti a ripiani, oppure coltivati a viti, olivi “od altre piante arboree o fruticose” (art. 3), e comunque quei fondi per i quali la messa a coltura o il dissodamento fossero stati accompagnati dai “mezzi opportuni per impedire i danni”, e questi mezzi fossero stati riconosciuti “efficaci” – nel senso appunto di scongiurare il dilavamento – dal comitato forestale, sentito, ove fosse stato necessario, il consiglio provinciale sanitario (art. 4). Il vincolo, poi, poteva essere eliminato da quei fondi sui quali “opere conservative o riparative” compiute, o altri fattori, avessero comportato il venir meno del pericolo dello smottamento (art. 9).

Inoltre, la legge del 1877 non assegnò allo Stato un potere preventivo né tanto meno dinamico di controllo sui tagli selvicolturali e sui dissodamenti: nei terreni vincolati, gli interventi selvicolturali non abbisognavano di autorizzazione preventiva, bensì soltanto avrebbero dovuto svolgersi nel rispetto di “prescrizioni di massima” a carattere statico e generico adottate, provincia per provincia, da un comitato forestale presieduto dal prefetto. Il contenuto delle prescrizioni avrebbe dovuto limitarsi, per espressa previsione della legge, ad assicurare “la consistenza del suolo e la riprodu-

zione dei boschi”, e, nel caso di vincolo igienico-protettivo, la conservazione dei boschi stessi (art. 4). Le violazioni delle disposizioni della legge e delle prescrizioni di massima erano accertate solamente ad intervento effettuato, ed erano punite da un sistema di sanzioni (tit. III).

La legge prevede, per vero, specularmente a quello “negativo” e conservativo dello *status quo*, anche un intervento “attivo” dello Stato e degli enti pubblici territoriali, disciplinando, nel tit. II, i rimboschimenti dei terreni vincolati, ossia il rinsaldamento dei fondi che, nel concreto, fossero risultati a rischio di dilavamento e di smottamenti. I rimboschimenti avrebbero potuto essere promossi “nel fine di guarentire la consistenza del suolo e di regolare il corso delle acque”, e si sarebbero dovuti effettuare sotto la direzione del locale comitato forestale (art. 11). I terreni da assoggettare a rimboschimento avrebbero potuto essere espropriati dagli enti pubblici territoriali (art. 12), ma anche dai consorzi, di cui, su richiesta della maggioranza degli interessati, l’autorità giudiziaria avrebbe potuto ordinare la formazione (artt. 13-14). Si trattò, però, di disposizioni poco efficaci, perché dipendenti dall’esercizio di poteri autoritativi da parte dello Stato o degli enti territoriali – poteri che poi risultarono pochissimo esercitati – ed anche perché implicanti ingenti impegni di spesa da parte degli stessi enti. Le disposizioni sui rimboschimenti, peraltro, se anche eseguite in tutta la loro ampiezza, non avrebbero potuto dare risultati significativi, perché non stabilivano un vincolo specifico in funzione del rimboschimento stesso, ma solo si limitavano a prevedere il rimboschimento di fondi già vincolati in base al primo titolo della legge. Né si prevedero, insieme ai rimboschimenti, opere di sistemazione fondiaria e di rinsaldamento dei versanti.

Nel complesso, la legge unitaria del 1877 – cui la dottrina riconobbe, in virtù della sua valenza unificante, la dignità di un “codice forestale italiano”<sup>3</sup> – rappresentò, dunque, la presa di coscienza della questione forestale da parte dello Stato, il quale, però, al contempo, si fermò come sull’uscio di essa, senza avere il coraggio di mettere in campo misure davvero incisive per il governo del territorio.

La legge – come è stato osservato di recente – ebbe certamente il merito di offrire all’Italia “un primo assetto organico alle esigenze idrogeologiche e forestali”<sup>4</sup>, ma al contempo rappresentò – per usare le parole dell’Osti – “una reazione di liberalismo economico contro il regime di tutela che prima era prevalente”<sup>5</sup>, cioè contro le leggi

---

<sup>3</sup> F.G.S. Lombardi, *Il codice forestale del Regno d’Italia*, Avellino, Tip. Tulimiero e C., 1886; L. Manzitti, *Codice forestale. Legge 20 giugno 1877 e relativo regolamento 10 febbraio 1878, commentati con la giurisprudenza e con le risoluzioni ed istruzioni amministrative e coordinati con tutte le altre leggi che vi hanno rapporto*, Napoli, E. Pietrocola, 1890. L’opera fu ripubblicata nel 1904 (Napoli, E. Pietrocola Succ. P. A. Molina), con aggiornamenti alle disposizioni nel frattempo intervenute.

<sup>4</sup> A. Crosetti, *Note sulla politica legislativa forestale italiana tra ’800 e ’900: luci e ombre*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, a. LXXXV (2012), pp. 159-204, spec. pp. 168-175.

<sup>5</sup> Osti, *Appunti*, cit., pp. 83-84. Con la entrata in vigore della legge – è stato osservato più di recente, in prospettiva critica – la grande borghesia terriera italiana ottenne “la legalizzazione della sua opera distruttrice”, che portò al sacrificio di enormi estensioni di foresta (A. Mura, *Profilo storico della legislazione sulle foreste e sui territori montani*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, a. XXI (1971), n. 2 (aprile-giugno), pp. 1178-1234, poi in Id., *Ordinamento forestale e problemi montani*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 1-64).

preunitarie, che, seppure con diversità di modi e con differente intensità, avevano variamente limitato la proprietà forestale, consentendo una maggiore conservazione della risorsa-bosco<sup>6</sup>.

Dopo il 1877, moltissimi fondi boschivi furono convertiti in seminativi, con risultati che l'Osti non esitò a definire "disastrosi"<sup>7</sup>. Le leggi promulgate successivamente rappresentarono il tentativo dello Stato di riparare i guasti provocati dalla legge Majorana-Calatabiano. Con esse cambiarono le modalità di applicazione del vincolo e, in

---

<sup>6</sup>Prima dell'età napoleonica, la legislazione più permissiva tra quelle degli antichi ordinamenti italiani era stata quella toscana, ispirata a principi fisiocratici (leggi di Pietro Leopoldo del 20 gennaio 1776 e del 24 ottobre 1780, su cui si v. G.P. Bognetti, *Boschi (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, V, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 609-617, spec. pp. 612-615). La legislazione toscana venne segnalata, dagli autori di fine Ottocento-primi Novecento, come l'esempio dal quale discostarsi, onde recuperare adeguata copertura boschiva alle montagne italiane, spogliate dai dissodamenti seguiti alla legge del 1877. Le leggi della restaurazione e preunitarie prevedero generalmente limitazioni all'uso dei boschi in funzione di tutela idrogeologica. Esse erano però molto differenti l'una dall'altra (*ivi*, pp. 615-617). La legislazione forestale preunitaria è reperibile in *Raccolta delle leggi forestali che sono in vigore nel Regno d'Italia*, Prato, Giacchetti, 1866. Si v., anche con specifico riferimento alla legislazione sarda anteriore alla unificazione, Crosetti, *Note*, cit., pp. 159-168. Per uno sguardo d'insieme, si v. M. Palumbo, *Boschi e selve. Provvedimenti di governo*, Salerno, Tip. Spadafora, 1912; C. Frassoldati, *L'ordinamento giuridico forestale e montano in Italia*, Firenze, Accademia Italiana di Scienze Forestali, 1960, pp. 1-30; recentemente, la ampia ricognizione di M. Di Natale, *La legislazione forestale degli Stati italiani preunitari*, tesi di dottorato discussa presso l'Università degli studi di Teramo, ciclo XXXIII, anni 2017-2020.

<sup>7</sup>Osti, *Appunti*, cit., p. 86.

generale, la postura assunta dall'apparato pubblico rispetto alla questione forestale.

Si cominciò con la legge 1° marzo 1888, n. 5238, sui rimboschimenti, che prevede un intervento dell'apparato pubblico non più soltanto negativo, bensì di vera e propria amministrazione attiva, volta al perseguimento di interessi generali, quelli alla stabilità del territorio e alla “restaurazione forestale”<sup>8</sup>, anche attraverso la predisposizione ed approvazione di specifici “disegni di coltura e conservazione preparati dalla amministrazione forestale, e approvati dal Ministero dell'agricoltura, sentito il consiglio forestale (artt. 2, 4, 18) – ossia mediante strumenti a carattere preventivo e dinamico, non successivo e statico come erano invece le prescrizioni di massima –, nonché mediante l'esercizio di potestà autoritative, comprese quelle ablatorie, che vennero rafforzate rispetto a quanto previsto nella legge del 1877 (artt. 11-12).

La legge del 1888 – rimasta peraltro lettera morta per la mancata costituzione dei consorzi, da essa previsti al fine di aggregare le proprietà boschive e formare unità assestamentali sufficientemente ampie, ed anche per gli scarsissimi stanziamenti di bilancio destinati, dallo Stato, alla sua concreta attuazione –, introdusse altresì il collegamento tra rimboschimenti e opere di rinsaldamento, ossia tra i primi e le sistemazioni idraulico-forestali dei bacini montani precisamente individuati e perimetrati, ri-

---

<sup>8</sup>L. Pitacco, *La restaurazione delle nostre montagne. Appunti e considerazioni*, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1890. Cfr., altresì, A. Martinelli, *Il disegno di legge sul rimboschimento presentato alla Camera dei Deputati [...] Esame critico*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1883.



tenendo che queste ultime, a differenza di quanto ritenuto dal legislatore del 1877, fossero essenziali non meno dei rimboschimenti al fine di ottenere la stabilizzazione dei versanti e la regimazione delle acque.

A questi fini, la legge, innovando rispetto a quella del 1877, assoggettò al vincolo forestale i fondi ricadenti nei bacini idrici bisognosi di rimboschimento o rinsaldamento. La legge sui rimboschimenti, cioè, aprì la strada<sup>9</sup> che sarebbe stata poi seguita, con maggiore fortuna, dalla legge 13 luglio 1911, n. 774, e dal susseguente R.D. 21 marzo 1912, n. 442, in materia di sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani.

Il R.D. n. 442/1912 dispose infatti l'individuazione dei bacini montani all'interno dei quali andavano eseguiti, a cura dello Stato, le opere di sistemazione idraulico-forestale necessariamente coordinate alle opere idrauliche o portuali, oppure ad altre opere pubbliche, nonché i lavori di rimboschimento e rinsaldamento atti a prevenire il dissesto idrogeologico (artt. 1, 2, 3). Il regio decreto del 1912 assoggettò al vincolo forestale, di cui alla legge 20 giugno 1877, n. 3917, i fondi compresi nei perimetri all'interno

---

<sup>9</sup>Ma già la legge del 1877, con le sue pur timide disposizioni sui rimboschimenti, aveva intuito il legame tra consistenza boschiva dei versanti e regime delle acque. La legislazione forestale, dunque, aveva largamente preceduto quella sulle acque nella disciplina di un profilo essenziale alla corretta gestione dei bacini idrici. Lo sottolineò il Serpieri in una conferenza tenuta a Milano il 9 febbraio 1922, sotto gli auspici della Federazione *Pro Montibus* (A. Serpieri, *La selvicoltura e le imprese elettriche. Conferenza tenuta alla Sezione di Milano la sera del 9 febbraio 1922 sotto gli auspici della Federazione "Pro Montibus"*, estr. da *L'elettrotecnica. Giornale ed atti dell'Associazione Elettrotecnica Italiana*, a IX, n. 11, 15 aprile 1922, p. 3).

dei quali si sarebbero dovuti compiere gli interventi di rimboschimento o di rinsaldamento (art. 7, ult. co., e art. 8), e proibì permanentemente la messa a coltura dei fondi rimboschiti o rinsaldati; il pascolo sui detti fondi si sarebbe potuto reintrodurre solo gradualmente, e i proprietari dei medesimi fondi avrebbero dovuto compiere le attività di governo boschivo in conformità ad un piano di coltura e di conservazione approvato con decreto del Ministero di agricoltura, industria e commercio, sentito il consiglio superiore delle acque e foreste (art. 12).

Importanti disposizioni furono, poi, dettate nella legge 26 giugno 1902, n. 245, sull'acquedotto pugliese. Essa, all'art. 15, assoggettò al vincolo forestale – salvo che il vincolo già gravasse sui fondi in forza della legge generale del 1877 – i terreni compresi nel bacino imbrifero che fu poi individuato, nei suoi esatti confini, con R.D. 1° gennaio 1903, n. 46. Il regolamento di esecuzione – R.D. 21 luglio 1907, n. 654 – prescrisse che i fondi vincolati in base all'art. 15 della legge fossero utilizzati, oltre che in conformità della legge forestale del 1877, anche con le norme speciali stabilite con i “piani di coltura, di governo e di conservazione” preparati dall'amministrazione forestale ed approvati dal Ministero d'agricoltura, industria e commercio, di concerto col Ministero dei lavori pubblici, sentito il consiglio forestale.

Altre innovazioni vennero poi, nello stesso torno di anni, dalle leggi speciali per la Basilicata (legge 31 marzo 1904, n. 140, eseguita con regolamento 26 marzo 1905, n. 173) e per la Calabria (legge 25 giugno 1906, n. 255, e regolamento 24 dicembre 1906, n. 670), nelle quali alla *ratio* protettiva venne affiancandosi quella economica. La ricchezza discendente dal commercio del legname, una ric-

chezza che fu intravista come fattore di sviluppo dei territori svantaggiati, cominciò ad emergere quale ulteriore *utilitas* di interesse generale offerta dai boschi, e il legislatore tentò di assicurarne la produzione, vincolando per ragioni appunto “economiche” – sempre però con lo strumento del vincolo di cui alla legge del 1877 – i boschi medesimi. I boschi vincolati non avrebbero potuto essere assoggettati a taglio prima che avessero raggiunto la loro “maturità economica”, e il taglio non si sarebbe potuto compiere, nel caso di boschi di proprietà di enti territoriali o morali, se non in forza della previa autorizzazione ministeriale, volta ad accertare la sussistenza di quest’ultimo requisito, e, nel caso di boschi privati, dietro “consenso scritto” di autorità appositamente costituite – il commissario civile (in Basilicata), oppure la commissione provinciale (in Calabria) –, che avrebbero potuto prescrivere le condizioni e le cautele necessarie alla conservazione e al miglioramento del bosco (art. 40 legge per la Basilicata; art. 70 legge per la Calabria). Con le leggi speciali, una autorità amministrativa appositamente costituita – il commissario civile, in Basilicata (art. 87 della relativa legge), poi sostituito dal prefetto, in forza di legge 9 luglio 1908, n. 445; una commissione provinciale, per la Calabria (art. 67 della legge per la Calabria) – fu investita dei compiti altrimenti spettanti al comitato forestale provinciale, e le fu demandato l’esame delle proposte di assoggettamento a vincolo dei terreni, da individuarsi puntualmente in specifici elenchi, bisognosi di rinsaldamento per finalità idrogeologiche, oppure da rimboschire – o da assoggettare a specifica regolamentazione dell’utilizzazione a pascolo, nel caso della Calabria – per il regime idraulico dei corsi d’acqua, per ragioni igieniche (ossia, protettive), ma anche appunto per ragioni

“economiche” (art. 38 legge per la Basilicata; art. 67 legge sulla Calabria)<sup>10</sup>.

Un ruolo fondamentale nella valorizzazione delle utilità economiche intrinseche ai boschi lo ebbe – seguendo l’esempio delle leggi per la Basilicata e per la Calabria – la legge Luzzatti sul demanio forestale di Stato (legge 2 giugno 1910, n. 277, eseguita con regolamento 19 febbraio 1911, n. 188)<sup>11</sup>, che mirò alla costituzione di vaste proprietà boschive che fossero nella appartenenza e nella diretta gestione statale (tit. II), affinché quest’ultima fosse ispirata a principi di efficienza economica. Fu disposto altresì l’assoggettamento dei boschi di proprietà dei comuni, delle province, delle università agrarie, delle istituzioni pubbliche e degli enti morali in genere ad un piano economico approvato o prescritto in via preventiva dalla autorità forestale locale e dal comitato forestale provinciale. Sotto la gestione della azienda del demanio forestale, con l’obiettivo di una loro più efficiente gestione, sarebbero

---

<sup>10</sup> Sugli organi speciali previsti da queste leggi, si v. G. Melis, *Storia dell’amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 233-235.

<sup>11</sup> R. Crespolani, *Provvedimenti per il demanio forestale di Stato e per la tutela e l’incoraggiamento della silvicoltura. Legge 2 giugno 1910, n. 277. Lavori preparatorii, legislazione, commenti*, Como, Premiata Tipografia Editrice Ostinelli, di Bertolini Nani e C., 1910; L. Luzzatti, *Sul demanio forestale. Discorso pronunciato alla Camera dei Deputati nella tornata del 9 marzo 1910*, Roma, Tip. della Camera dei Deputati, 1910; A. Dall’Agata, *Il disegno di legge sul demanio forestale*, Bologna, Soc. Emil. Pro Montibus et Silvis, 1910; L. Ratto, *Il nuovo regime legale delle acque e foreste*, Società Editrice Laziale, 1909; R. Braghetta, *Stato e foreste*, estr. dal *Coltivatore*, Casale Monferrato, Carlo Cassone, 1907.

passati, poi, i demani comunali boscati o suscettibili di miglioramento forestale delle ex province napoletane, quando fosse stato provato che essi non erano utilizzati dai cittadini per l'esercizio degli usi civici (art. 24). Si prevede poi che il regime di tutela economica pubblica potesse essere applicato anche ai boschi dichiarati di utilità pubblica con decreto ministeriale, nonché ai boschi privati, i cui proprietari ne avessero fatto domanda (art. 25). Più in generale, la legge Luzzatti puntò sulle foreste quali risorse fondamentali per lo sviluppo dell'economia nazionale, introducendo una disciplina per la tutela e l'incoraggiamento della selvicoltura (tit. III).

Si venne delineando, in altre parole, con le leggi speciali per la Calabria e la Basilicata, e ancor più con la generale legge Luzzatti del 1910, un regime qualificabile – per usare le parole dell'Osti – di “tutela economica della cultura forestale”<sup>12</sup>, nell'implementazione del quale lo Stato assunse una chiara postura attiva, tanto che la legge Luzzatti – invertendo l'ordine sistematico rispetto alla legge del 1877 – si aprì con un titolo dedicato alla amministrazione forestale, che fu riorganizzata<sup>13</sup>, ed alla quale fu attribuita una ampia serie di compiti attivi di gestione del demanio forestale di Stato, di sistemazione e rimboschimento dei bacini montani, di statistica forestale, di istruzione, di incoraggiamento e protezione della silvicoltura privata (art. 4).

---

<sup>12</sup> Osti, *Appunti*, cit., p. 92.

<sup>13</sup> La amministrazione forestale fu articolata (cfr. tit. I) in direzione generale delle foreste, consiglio superiore delle acque e foreste e corpo reale forestale, del quale ultimo, in seguito, la legge 3 marzo 1912, n. 134, stabilì i ruoli organici.

In definitiva, già le leggi per la Basilicata e per la Calabria trasfusero – sono ancora parole dell’Osti – “anche nell’istituto del vincolo forestale” la finalità generale a carattere economico che le sorreggeva. Per effetto di quelle leggi, e poi della legge Luzzatti del 1910,

la foresta – soggiunge ancora l’Osti – 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.

Su questa base, le nuove leggi – conclude l’autore – avevano “organizzato una più intensa protezione della silvicoltura, proprio come fattore economico, atteggiando in modo congruo a una tale finalità anche l’istituto del vincolo”<sup>14</sup>.

A ben guardare, anche in altri provvedimenti normativi della seconda metà dell’Ottocento, anche anteriori alla legge del 1877, e dei primi del Novecento si legge, in trasparenza, l’interesse statale per i boschi, oltre che quali presidi per la tutela del territorio, anche quali cespiti di rilevante interesse economico per la collettività.

Lo si può osservare per la legge per la corretta ed efficiente gestione economica dei beni incolti comunali (legge 4 luglio 1874, n. 2011, e relativo regolamento 20 dicembre 1874, n. 2325), che obbligò i comuni a ridurre a coltura, oppure a governare a bosco, o ancora ad alienare, i beni incolti di loro proprietà a carattere patrimoniale.

Inoltre, con la legge 29 dicembre 1901, n. 535, il legislatore guardò ad alcuni boschi in particolare come a fatto-

---

<sup>14</sup>Osti, *Appunti*, cit., p. 176.

ri decisivi per lo sviluppo turistico di determinate aree del Paese, ossia come a fattori essenziali allo sviluppo di uno specifico settore dell'economia nazionale. Con la legge predetta, seguita dal regolamento di esecuzione del 7 aprile 1904, n. 286, poi modificato con R.D. 21 febbraio 1907, n. 81, 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, vennero infatti esclusi dalla gestione mediante piano economico prevista originariamente, per essi, dalla legge 20 giugno 1871, n. 283, per essere destinati a stazioni climatiche, ossia appunto a sviluppo turistico. A questo fine, la legge prevede che si potessero compiere, in detti boschi, esclusivamente i tagli richiesti dalla coltivazione e conservazione della foresta (art. 1), e disciplinò le concessioni temporanee a privati di aree non boscate finalizzate alla edificazione di "alberghi, stabilimenti idroterapici e villini" (art. 2).

Alla fine di questo lungo percorso, fatto di interventi normativi disomogenei ed orientati ad una *ratio* volta a volta diversa, l'Osti osservò che mentre, nel complesso, nel regime della legge del 1877, allo Stato "non si riconosceva e non si assegnava nessuna concreta funzione attiva, ma solo una funzione di vigilanza e di repressione", e mentre, del pari, da quella legge, ai proprietari privati non erano imposti obblighi, se non negativi<sup>15</sup>, la situazione si era capovolta negli interventi normativi successivi, i quali avevano previsto l'intervento attivo dello Stato nella questione forestale, e conseguentemente delineato il perimetro

---

<sup>15</sup> *Ivi*, p. 85.

di un diritto dominicale fortemente vincolato al perseguimento di interessi pubblici, che per giunta non erano più soltanto quelli alla tutela del territorio contro il dissesto idrogeologico, ma anche economici.

Anche il quadro normativo nel suo complesso appariva alterato rispetto alla coerenza originaria, tanto che, ad inizio Novecento, negli operatori del settore si avverte lo sforzo di ricomporre a sistema un insieme frammentario di disposizioni.

In una raccolta normativa del 1909, i vari provvedimenti man mano emanati vennero presentati, non senza forzature, secondo la sistematica della legge del 1877 e del suo regolamento di esecuzione, come se essa rappresentasse il tronco di un albero, nel quale si erano andate innestando, man mano, le leggi sopravvenute<sup>16</sup>. Una raccolta sistematica della legislazione forestale, organizzata secondo la materia volta a volta disciplinata dalle varie leggi intervenute dal 1877 in poi, vide la luce nel 1914, con il titolo di *Nuovo codice forestale*<sup>17</sup>. L'autore ripartì la materia in sei capitoli: disposizioni generali (I); rimboschimenti e sistemazione idraulica (II); demanio forestale (III); amministrazione forestale (IV); istruzione forestale (V); usi civici e altri diritti sui boschi (VI). Ed anche in altre occasioni,

---

<sup>16</sup> L. Piccioli, *Leggi e regolamenti forestali annotati con la giurisprudenza e con le Istruzioni del ministero di agricoltura e commercio*, Torino-Milano-Roma-Napoli, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1909, e Id., *Prima appendice*, Torino-Milano-Napoli-Palermo-Roma, 1912.

<sup>17</sup> G. De Rosa, *Nuovo codice forestale. Raccolta sistematica di tutte le leggi, decreti e regolamenti relativi al regime forestale*, Napoli, E. Pietrecola, 1914.



gli operatori insistettero sulla possibilità di guardare alla legislazione forestale postunitaria nel suo complesso come ad un “vero codice”<sup>18</sup>, nonostante la disomogeneità degli interventi legislativi che la componevano.

Lo scritto dell’Osti del 1913 più volte richiamato appare in effetti come uno sforzo per coordinare tra loro i provvedimenti più recenti, tutti caratterizzati, a giudizio dell’autore, dal carattere della specialità, *ratione materiae* o *ratione territorii* rispetto alla legge generale del 1877. L’autore partì dal presupposto che, nonostante tutto, la legge Majorana-Calatabiano fosse ancora vigente, come legge generale, e che si trattasse soltanto di comprendere quali vincoli fossero applicabili nei singoli casi, per effetto delle leggi speciali. Le ultime pagine dell’articolo offrono uno schema delle soluzioni prospettabili per le singole fattispecie, eppure lo stesso autore sembra non farsi grosse illusioni circa le possibilità di delineare un sistema unitario: le disposizioni sopravvenute avevano inciso così profondamente sul quadro delineato dalla legge del 1877 che, per l’Osti, le disposizioni di quest’ultima, che restava formalmente in vigore, avevano ormai portata generale solo se “astrattamente considerate”; in realtà, infatti, “il campo concreto d’applicazione” della legge del 1877 si era andato via via restringendo “col moltiplicarsi delle disposizioni derogatorie”; le disposizioni sopravvenute erano venute delineando, a poco a poco, un

---

<sup>18</sup> A. Bianchi, *La legislazione forestale italiana nella sua applicazione. Conferenza*, Brescia, Tip. Del Pio Istituto Pavoni, 1914. La conferenza fu tenuta l’8 maggio 1914. L’autore era direttore della cattedra ambulante di agricoltura per la provincia di Brescia.

ordinamento amministrativo della proprietà forestale, informato a concetti e a intendimenti, non che diversi, propriamente opposti a quelli tradotti nella legge medesima<sup>19</sup>.

E l'Osti vide proprio nella frammentarietà del quadro normativo, che regolava la proprietà forestale, 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<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Osti, *Appunti*, cit., p. 88.

<sup>20</sup> *Ivi*, p. 79.