

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

*Federico Roggero*

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

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

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

---

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

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

A parte alcune modifiche formali<sup>3</sup>, il testo venne poi approvato dall'aula della Camera dei deputati il 21 aprile 1877 con un emendamento proposto dall'on. De Renzis, in virtù del quale la «consistenza del territorio nazionale» diventò «consistenza del suolo». Fu altresì anticipato il requisito del danno pubblico, quale elemento decisivo per far scattare il vincolo, già agli scoscendimenti, smottamenti, ecc., anziché al solo disordine nel corso delle acque e nella consistenza del suolo, conseguenza dei primi. Infine, fu approvata, dietro richiesta dei deputati Luigi Canzi, Luigi Griffini, Guido Baccelli, Francesco Ratti e Guido Orazio Gabrielli Di Carpegna Falconieri, ma contro il parere del Ministro, l'aggiunta, in chiusura dell'articolo, del vincolo igienico («oppure danneggiare le condizioni igieniche locali»)<sup>4</sup>.

Chiusa la discussione alla Camera, ed approvato da quest'ultima il progetto di legge nel suo complesso il 27 aprile 1877<sup>5</sup>, nel volume dei resoconti, in appendice alle discussioni svoltesi nella giornata, venne riportato però un testo del progetto che, nell'art. 1, salva l'aggiunta finale relativa al vincolo igienico, corrispondeva a quello originario proposto dal Ministro<sup>6</sup>. Questo stesso testo, che non conteneva le altre modifiche approvate dalla Camera, venne trasmesso al Senato per l'esame di sua competenza<sup>7</sup>. Il 6 giugno 1877 si svolse la discussione sul testo nell'aula del

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

<sup>4</sup> Il testo dell'art. 1, approvato nella seduta del 21 aprile 1877, fu, dunque, il seguente: «Sono sottoposti a vincolo forestale, a norma delle disposizioni della presente legge, i boschi e le terre anche spogliate di piante legnose sulle cime e pendici dei monti fino al limite superiore della zona del castagno; e quelli che, per la loro specie e situazione, disboscandosi o dissodandosi, possono con danno pubblico dar luogo a scoscendimenti, smottamenti, interramenti, frane, valanghe, e così disordinare il corso delle acque, o alterare la consistenza del suolo, oppure danneggiare le condizioni igieniche locali» (*Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., pp. 2682-2683).

<sup>5</sup> *Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., p. 2844.

<sup>6</sup> Il testo che si legge nel volume è infatti il seguente: «Sono sottoposti al vincolo forestale, a norma delle disposizioni della presente legge, i boschi e le terre spogliate di piante legnose sulle cime e pendici dei monti fino al limite superiore della zona del castagno; e quelli che, per la loro specie e situazione, possono, disboscandosi o dissodandosi, dar luogo a scoscendimenti, smottamenti, interramenti, frane, valanghe, e, con danno pubblico, disordinare il corso delle acque, o alterare la consistenza del suolo, oppure danneggiare le condizioni igieniche locali» (*Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., p. 2862).

<sup>7</sup> Il testo del progetto pervenne al Senato il 28 aprile 1877 (*Atti parlamentari della Camera dei Senatori. Discussioni, Legislatura XIII, sessione 1876-77*, Tipografia del Senato di Forzani, Roma,

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

<sup>18</sup> Il relatore della commissione della Camera, on. Cancellieri, bollò la proposta come quella che avrebbe costituito «un'eccezione odiosa per le proprietà degli enti morali e dei comuni». Restò quindi fermo l'obbligo, anche per questi ultimi enti, di gestire i loro boschi in conformità delle sole prescrizioni di massima adottate dai Comitati forestali e miranti all'unico fine di conservare il bosco (*Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., pp. 2749-2750, p. 2763. Cfr. anche la relazione del Ministro che accompagnò il testo al Senato, in Senato del Regno, *Atti interni. Sessione 1876-77, Ia della Legislatura XIII*, vol. I, cit., 54, p. 2).

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

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

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

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

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

Nel nostro ordinamento si riscontra senz'altro – rassicurò il Lampertico – una «presunzione a favore della libertà»<sup>22</sup>, ossia un regime generale della proprietà, che

---

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

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

<sup>21</sup> Senato del Regno, *Atti interni. Sessione 1876-77, Ia della Legislatura XIII*, vol. I, cit., n. 54-A, p. 1. Il Lampertico era stato relatore anche della commissione che, nel 1874, aveva esaminato il progetto di legge Finali, poi non approvato definitivamente. Anche in quella circostanza aveva illustrato la dottrina del vincolo come una limitazione che, prima ancora che dalla legge, si deve ritenere imposta «dalle naturali condizioni dei luoghi» (Senato del Regno, *Atti interni. Sessione 1873-74, IIIa della legislatura XI*, vol. I, N. 1 al n. 34, Roma, 1874, n. 5-A, p. 20).

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

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

La rilevanza delle acquisizioni, in particolare, della scienza idrogeologica nella definizione dei confini del diritto dominicale era già emersa, in precedenza, nella discussione sul progetto di legge forestale Finali (1874)<sup>25</sup>, e risultò confermata nei lavori per la legge Majorana Calatabiano, anche se non mancò qualcuno che la contestò, per evitare la subordinazione della montagna alla pianura che è conseguenza del vincolo<sup>26</sup>, o che per lo meno contestò l'efficacia del vincolo ai fini della prevenzione del dissesto, ritenendo piuttosto doversi lasciare tutto al «tornaconto» del privato proprietario, garanzia della migliore gestione del fondo<sup>27</sup>. Nei dibattiti del 1877 si discusse specialmente intorno al fondamento scientifico della prima parte dell'art. 1, in cui si prevedeva la applicazione presuntiva del vincolo al di sopra della linea di vegetazione del castagno, salva la prova, incombente sul proprietario in base agli articoli seguenti del progetto, che il vincolo stesso non si rendesse necessario in base alla condizione fisica dei luoghi. L'inserimento della presunzione nel testo di legge, avversato da alcuni<sup>28</sup>, venne difeso, nella sua base scientifica,

---

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

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

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

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

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

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

dall'on. Cancellieri, relatore della commissione della Camera incaricata di esaminare il testo di legge: la presunzione – a suo dire –, non faceva che individuare le aree «dove non sia possibile altra vegetazione fuorché quella boschiva», sicché «si traduce ordinariamente – ossia, intende il Cancellieri, in via presuntiva, salva la prova del contrario – nel proibire di fare ciò che altronde non si potrebbe fare»<sup>29</sup>.

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

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

---

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

<sup>29</sup> *Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, Dal 14 marzo al 9 maggio 1877, cit., p. 2535. Su posizioni analoghe si collocò anche il Cencelli, per il quale il vincolo non faceva altro che garantire, a suo giudizio, «la conservazione dei boschi nelle alte vette delle Alpi e degli Appennini» (*Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, Dal 14 marzo al 9 maggio 1877, cit., p. 2501).

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

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

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

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

Durante il dibattito parlamentare che si svolse sul disegno Majorana Calatabiano, la «ragione igienica» fu propugnata con forza soprattutto da Guido Baccelli<sup>34</sup>, a giudizio del quale le condizioni fisiche dell'Agro romano, e quelle in generale dell'area laziale, specie meridionale, richiedevano il mantenimento del vincolo già previsto a questi fini dalla legislazione pontificia<sup>35</sup>. Si trattava, come auspicato dal Baccelli, di compiere un'opera di «bonificazione» del territorio romano, cominciando proprio dall'imporre la conservazione delle selve, ritenute utili ai fini del contenimento della diffusione della malaria. Non c'era tuttavia – questo il punto, ammesso anche dallo stesso Baccelli – univocità di vedute, tra gli scienziati, intorno all'utilità delle selve nella tutela dell'igiene pubblica. Il deputato romano, per giustificare il vincolo, suggerì di rifarsi, se non altro, alla «fede dei secoli», ossia alla tradizione delle popolazioni, che, come dimostrava la storia, in determinati luoghi, sempre avevano conservato i boschi, ritenendoli efficaci ai fini igienici<sup>36</sup>.

Un atteggiamento prudentiale, consistente nella conservazione dei boschi, per lo meno in virtù della tradizione consolidata in tal senso, o anche alla luce *sic et simpliciter* del «dubbio» intorno alla efficacia igienica delle selve, ancora non sciolto dalla scienza, venne consigliato, durante il dibattito, dalla maggior parte dei deputati e dai senatori favorevoli all'inserimento, nel testo della legge, del vincolo igienico<sup>37</sup>. Viceversa, proprio la mancanza di una prova scientifica del danno pub-

---

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

<sup>35</sup> Disposizioni sulla preservazione delle selve per il fine della tutela della salubrità dell'aria furono dettate già nell'editto Boncompagni Ludovisi del 22 marzo 1789 (*Disposizioni diverse in materia forestale tuttora vigenti nella provincia romana*, Stamperia Reale, Firenze, 1871, pp. 2-8), e vennero confermate dall'editto Consalvi, del 27 novembre 1805 (ivi, pp. 10-18), dalla notificazione Cristaldi, del 30 settembre 1827 (*Raccolta delle leggi forestali che sono in vigore nel Regno d'Italia*, Tipografia FF. Giachetti, Prato, 1866, pp. 310-321) e dalla notificazione Berardi, del 23 agosto 1870 (*Disposizioni diverse in materia forestale*, cit., pp. 23-30). In tema, si v. M. Di Natale, *La legislazione forestale degli Stati italiani preunitari*, tesi di dottorato, anni 2017-2020, pp. 246-257, pp. 275-284, pp. 307-309, nonché R. Sansa, *Il mercato e la legge: la legislazione forestale italiana nei secoli XVIII e XIX*, in P. Bevilacqua, G. Corona (a cura di), *Ambiente e risorse nel Mezzogiorno contemporaneo*, Meridiana Libri, Corigliano Calabro, 2000, pp. 3-26.

<sup>36</sup> Su posizioni non dissimili si collocò l'on. Cencelli (*Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., pp. 2500-2505).

<sup>37</sup> Si tratta prevalentemente di parlamentari dell'area romana. È il caso, oltre che degli onn. Baccelli – il quale ribadì il suo pensiero nella seduta del 21 aprile (*Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., pp. 2674-2676) – e del Cencelli, degli onn. Di Carpegna («almeno riconoscete che la scienza non ha detta l'ultima sua parola»; *Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., p. 2523), G.B. Pericoli («sarebbe, dico, più prudente il sostenere per ora che il vincolo forestale, per ragione igienica, debba mantenersi fino a prova contraria»; *Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati (XIII Legislatura). Sessione 1876-1877. Discussioni*, vol. III, *Dal 14 marzo al 9 maggio 1877*, cit., pp. 2524-2527), Pietro Venturi (ivi, pp. 2527-2528), Ranzi (ivi, pp. 2532-2534), Luigi Griffini («Dunque io credo che, se esistesse il dubbio, dovrebbe indurci a mantenere il vincolo forestale almeno finché venga risolto»; ivi, p. 2618), Amadei (ivi, pp. 2657-2658).