

# TEMPI DIFFICILI

CRISI E TRASFORMAZIONI OTTO-NOVECENTESCHE  
TRA STORIA E DIRITTO

*A cura di*

ERNESTO DE CRISTOFARO  
E MARIA SOLE TESTUZZA



NELLA STESSA COLLANA

GIOVANNA SCIUTO, *L'interdizione giudiziale e le logiche del Code Civil*

MARCO SABBIONETTI, «*Soave amico del vento a Tindari*»

FILIPPO RUSCHI, *Una ordinata anarchia*

ERNESTO DE CRISTOFARO (CUR.), *Il domicilio coatto*

FRANCESCO MIGLIORINO, *Edoardo Weiss e "La Giustizia penale"*

MARIA SOLE TESTUZZA, *Cibo e pratiche alimentari tra diritto e religione*

GIACOMO PACE GRAVINA, *Il codice e la sciabola*

ROSAMARIA ALIBRANDI, *Medicina forense e criminalistica*

Questo volume raccoglie gli esiti della ricerca finanziata dall'Ateneo di Catania ExTemPoRe. "Exceptionally Bad Times". Memory, Policy and Regulation of Transnational Crisis, Piano di incentivi per la ricerca di Ateneo 2020-2022 (Pia.ce.ri) Linea 1

ISBN 978-88-6318-332-0

Proprietà artistiche e letterarie riservate  
Copyright © Gruppo Editoriale Bonanno S.r.l. 2023

[www.gebonanno.com](http://www.gebonanno.com)  
[gebonanno@gmail.com](mailto:gebonanno@gmail.com)

LA GRANDE GUERRA, LA VIOLENZA DEL DIRITTO,  
LA POLITICA FORESTALE ITALIANA  
*Federico Roggero*

I. I BOSCHI ITALIANI NELLA GRANDE GUERRA

Quando, il 27 novembre 1918, formulò il proprio voto definitivo circa le azioni da intraprendere per la ripresa dell'economia montana, la tredicesima sezione della Commissione per il dopoguerra, competente per la produzione agraria, constatò come le zone montane in genere fossero quelle che uscivano dal lungo periodo bellico «maggiormente torturate per le fortissime utilizzazioni chieste ai boschi». L'economia montana doveva essere «sollecitamente soccorsa» anche perché era alto il rischio che i tagli selvaggi compiuti in montagna durante il conflitto si traducessero in frane ed inondazioni, che avrebbero devastato le pianure<sup>1</sup>.

Che la guerra potesse rappresentare, per le nostre foreste e per le montagne in genere, un momento eccezionalmente critico, fu chiaro già dal momento dell'intervento italiano. Il legname ricavabile dai boschi era, infatti, un combustibile necessario alle truppe, e soprattutto, nel caso specialmente delle essenze arboree resinose (pino, abete, larice), materiale indispensabile per la costruzione di trincee, baraccamenti, impianti, ecc. Come spiegato da Giacomo Segala e da Arrigo Serpieri in uno studio fondamentale, che fornì la traccia per la politica forestale italiana durante l'intera durata del conflitto<sup>2</sup>, quando intervenne nella guerra eu-

---

<sup>1</sup> ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Presidenza del Consiglio dei ministri, Gabinetto, Affari generali, Prima guerra mondiale (1915-1922)* (d'ora in poi, ACS, PCM), busta 138 bis, fasc. 16, nonché busta 138, fasc. 16. La sez. XIII faceva parte della seconda sottocommissione, competente per le materie economiche e presieduta da Edoardo Pantano (COMMISSIONE REALE PER IL DOPO GUERRA, *Studi e proposte della Prima sottocommissione. Presieduta dal sen. Vittorio Scialoja. Questioni giuridiche, amministrative e sociali (giugno 1918-giugno 1919)*, Tip. Artigianelli, Roma, 1920, pp. I-XIII).

<sup>2</sup> A. SERPIERI, G. SEGALA, *La guerra e la crisi del legname in Italia*, in «L'Alpe», s. II, a. II, nn. 10, 11, 12, ottobre, novembre, dicembre 1915, pp. 333-362. Sul Ser-

ropea, l'Italia si approvvigionava del legname da opera occorrente al proprio mercato interno prevalentemente grazie alle importazioni proprio dalla Austria-Ungheria. Divenuta, quest'ultima potenza, un nemico dell'Italia, le importazioni cessarono; al contempo, aumentò enormemente il fabbisogno interno di legname da opera, oltre che di legna da ardere, necessari, entrambi, come detto, all'esercito; di riflesso, le necessità dell'esercito si ripercossero sul mercato del legname del Paese, mettendo in grave difficoltà la filiera del legno, e in generale l'industria italiana.

Fin dal momento dell'ingresso nel conflitto si verificò, così, in Italia, quella che le fonti e la dottrina del tempo chiamarono – usando questa espressione per l'intero arco della guerra – una «crisi del legname», ossia una penuria della materia prima-legno, la quale impose, accanto alla individuazione di paesi amici disponibili a rifornire l'Italia di legname, specialmente resinoso da opera – un compito, questo, che, nella proposta del Serpieri e del Segala, si sarebbe dovuto accollare lo Stato –, un fortissimo incremento della produzione interna, da facilitarsi sia mediante una ben precisa politica dei prezzi, tendente ad assicurare una giusta remunerazione agli operatori, sia grazie a semplificazioni da introdurre nelle procedure amministrative di autorizzazione al taglio<sup>3</sup>.

Istituzioni specifiche furono create per regolamentare l'incetta, la distribuzione e l'utilizzazione del materiale legnoso, sia da combustione, sia da opera, onde garantirne la disponibilità per l'esercito e per le industrie nazionali. Presso il Segretariato generale per gli affari civili<sup>4</sup> fu istituito, con ordine di servizio del 24

---

pieri, si v., di recente, S. MISIANI, *Serpieri, Arrigo*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. XCII, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2018, pp. 172-179; G. DI SANDRO, *Arrigo Serpieri: tra scienza e praticità di risultati. Dall'economia agraria alla bonifica integrale per lo sviluppo del paese*, Franco Angeli, Milano, 2015. Notizie biografiche sul Segala, che fu allievo del Serpieri e suo assistente nell'Istituto superiore forestale di Firenze, in *Enciclopedia bresciana*, a cura di A. Fappani, [http://www.encyclopediabresciana.it/encyclopedia/index.php?title=SEGALA\\_Giacomo](http://www.encyclopediabresciana.it/encyclopedia/index.php?title=SEGALA_Giacomo).

<sup>3</sup> SERPIERI, SEGALA, *La guerra e la crisi del legname in Italia*, cit., *passim*; M. ERMACORA, *Lo sfruttamento delle risorse forestali in Italia durante il primo conflitto mondiale*, in «Venetica», XXII, 2009, 20, pp. 53-55.

<sup>4</sup> Costituito ad Udine, presso il Comando supremo dell'esercito, con ordine di servizio del Sotto capo di Stato Maggiore del 29 maggio 1915, con il compito di organizzare i servizi civili nei territori occupati e nella zona di guerra in generale, il Segretariato era diretto dal Segretario generale, nominato dal Capo di stato maggiore con il rango di prefetto, e ne facevano parte militari designati dal Comando

giugno 1915<sup>5</sup>, il Comitato agrario centrale. Chiamato ad occuparsi della «raccolta, prima trasformazione e conservazione delle messi e dei foraggi nei territori occupati nel Friuli Orientale» (art. 1), il Comitato non ebbe, al principio, funzioni amministrative – le quali erano invece demandate ai Commissari civili dipendenti dal Segretariato generale (artt. 6-7) –, bensì prettamente tecniche. Queste ultime, però, furono estese già nell'agosto del 1915 alla materia forestale, e contemplarono anche la possibilità, per lo stesso Comitato, di procedere direttamente alle utilizzazioni forestali in zona di guerra volte all'approvvigionamento di legna da ardere, ma, soprattutto, di legname resinoso da opera a beneficio, sia dell'esercito, sia delle popolazioni locali<sup>6</sup>. Al Comitato agrario furono attribuite, in questa materia, anche funzioni amministrative, e in particolare la potestà di procedere a requisizione delle piante, a termini del generale bando sulle requisizioni in zona di guerra, emanato dal Comando supremo il 15 giugno 1915<sup>7</sup>.

Al Comitato agrario furono dunque aggregati anche tecnici forestali e, soprattutto, già a partire dal 1° settembre 1915, il direttore dell'Istituto Superiore Forestale di Firenze<sup>8</sup>, ossia – in quel

---

supremo e personale civile. A livello locale, operavano i Commissari civili, nominati dal Segretario generale. Fu nominato segretario generale il pugliese Agostino D'Adamo (A. FAVA, *D'Adamo, Agostino*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. XXXI, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1985, pp. 590-594; R. ESERCITO ITALIANO, COMANDO SUPREMO, SEGRETARIATO GENERALE PER GLI AFFARI CIVILI, *La gestione dei servizi civili. Relazione*, fasc. 1-4, Longo, Treviso, 1916-1919; ID., *La gestione dei servizi civili. Documenti*, 22 voll., Longo, Treviso-Bologna, Penada, Padova 1915-1919).

<sup>5</sup> ACS, *Ministero della guerra, Comando supremo, Segretariato generale degli affari civili, Fascicoli per categorie* (d'ora in poi, ACS, SGAC), busta 543, fasc. 66.

<sup>6</sup> 20 agosto 1915, Comando supremo, Segretariato generale per gli affari civili, Comitato agrario, *Appunto per S. E. il Sotto Capo di Stato Maggiore dell'esercito* (ACS, SGAC, busta 543, fasc. 66); 28 agosto 1915, Comando supremo, Segretariato generale per gli affari civili alla Intendenza generale dell'esercito (minuta), *Provvedimenti per la raccolta di legname da lavoro e da ardere* (ACS, SGAC, busta 543, fasc. 66).

<sup>7</sup> 20 agosto 1915, Ordine di servizio per la estensione delle competenze del Comitato agrario (minuta) (ACS, SGAC, b. 543, fasc. 66). Si v. altresì, per il bando Cadorna sulle requisizioni, ACS, SGAC, b. 541, fasc. 50, nonché fasc. 51, ove il bando è a stampa. Con circ. del Comando supremo dell'esercito, del 22 gennaio 1916, prot. n. 3988, il bando fu esteso ai territori occupati dall'esercito (ACS, SGAC, b. 541, fasc. 51).

<sup>8</sup> L'Istituto, creato per ordine del Ministro dell'agricoltura, Francesco Saverio Nitti, con la legge 14 luglio 1912, n. 834, prese il posto dell'Istituto Forestale di Vallombrosa, costituito con R.D. 4 aprile 1869, n. 4993. Venne inaugurato il 18

momento, e per tutta la durata della guerra – Arrigo Serpieri, oltre a Giacomo Segala, suo assistente. Invero, dietro i provvedimenti in materia forestale adottati durante il conflitto, e in generale dietro l'intera politica forestale italiana adottata durante la guerra, è chiaramente osservabile l'opera svolta dal Serpieri, sotto le armi con il grado di sottotenente di milizia territoriale, all'interno del Comitato agrario<sup>9</sup>.

Già in una minuta di relazione, datata 20 novembre 1915, non firmata, ma riconducibile senz'altro al Serpieri<sup>10</sup>, si dà conto di come, nei primi sei mesi di guerra, l'attività del Comitato nel campo forestale si fosse ispirata a quello che sarebbe rimasto poi, fino alla fine del conflitto, il criterio di fondo nelle utilizzazioni forestali in zona di guerra, vale a dire

provvedere alla ingente necessità di legna da ardere e legname da costruzione dell'esercito e della popolazione civile della zona di guerra, salvaguardando nel modo migliore un patrimonio prezioso per la pubblica economia quale è quello delle foreste.

Per il perseguimento dell'obiettivo, il Comitato – si legge, ancora, nella minuta di relazione – non soltanto aveva provveduto, subito dopo la sua costituzione, ad effettuare direttamente alcune utilizzazioni forestali nella zona di guerra, bensì aveva anche collaborato con le autorità militari e preso varie altre iniziative, la più importante delle quali era stata lo

studio dei provvedimenti opportuni per avviare alla miglior soluzione il problema del legname in un avvenire meno immediato, problema di fronte al quale il prosieguo delle operazioni di guerra ci porrà certamente.

---

gennaio 1914 (*La inaugurazione del R. Istituto superiore forestale nazionale*, in «L'Alpe», s. II, a. I, nn. 1-2 [gennaio-febbraio 1914], pp. 3-27). I suoi docenti, a partire già da quell'anno, assunsero su di sé l'onere di curare i numeri della rivista *L'Alpe*, inaugurandone la nuova serie (la seconda, dopo che la prima, sotto gli auspici della *Pro Montibus* emiliana, aveva coperto gli anni 1903-1913).

<sup>9</sup> 8 maggio 1916, n. 1172 – 25765, Segretariato generale per gli affari civili (ACS, SGAC, b. 543, fasc. 73); 11 maggio 1916, *Azione svolta dal Comitato agrario nell'interesse del servizio forestale e dell'approvvigionamento del legname dal 1° gennaio al 10 maggio 1916* (ACS, SGAC, b. 541, fasc. 50).

<sup>10</sup> 20 novembre 1915, *Relazione del Comitato agrario (parte forestale)* (ACS, SGAC, b. 541, fasc. 50).

In particolare, per definire una strategia nelle utilizzazioni forestali, il 19 dicembre 1915 ebbe luogo un colloquio tra il Comitato agrario e l'Intendenza generale dell'esercito<sup>11</sup>, nel corso del quale il primo illustrò all'autorità militare la necessità assoluta di «intensivare» la produzione di legname, per far fronte alle quasi cessate importazioni. Tenuto presente che la grande maggioranza dei boschi produttori di legname da opera si trovava proprio in zona di guerra, il Comitato – rifacendosi alle linee suggerite nello studio del Serpieri e del Segala, già ricordato – suggerì all'Intendenza generale una precisa linea di condotta, parte essenziale della quale era, una volta stabilito il fabbisogno di legname per l'esercito, la libertà di commercio del residuo legname ricavato dai boschi.

I suggerimenti del Comitato agrario furono recepiti integralmente nelle *Norme per il prelevamento di legname per l'Esercito per l'anno 1916*, del 5 febbraio 1916, prot. n. 7930/G<sup>12</sup>, predisposte dalla Intendenza generale dell'esercito e rese vincolanti con ordinanza del Comando supremo, del 26 marzo 1916<sup>13</sup>. Esse si imperniarono sul doppio regime di prezzi suggerito dal Serpieri e dal Segala: una volta soddisfatte le esigenze dell'esercito, cui fu assicurato l'approvvigionamento mediante prezzi calmierati, il rimanente legname da opera sarebbe stato liberamente commerciabile sul mercato. Ciò avrebbe stimolato proprietari ed imprese, nelle previsioni del Comitato agrario e dell'Intendenza generale dell'esercito, ad intensificare le utilizzazioni boschive, così colmando la lacuna creata a causa del blocco delle importazioni dall'Austria-Ungheria ed evitando di mettere a rischio la «resistenza economica» del Paese<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> 21 dicembre 1915, prot. n. 25007, il Segretario generale per gli affari civili all'Intendenza generale dell'esercito, *Crisi del legname* (ACS, SGAC, b. 541, fasc. 51), che trasmette il *Riassunto delle proposte avanzate all'Intendenza generale dell'esercito, dal Comitato agrario, nel colloquio del 19 dicembre 1915*.

<sup>12</sup> *Norme per il prelevamento di legname per l'Esercito per l'anno 1916*, in «L'Alpe», s. II, a. III, n. 3, marzo 1916, pp. 97-103. Con una circolare dell'Intendenza, del 10 marzo 1916, furono poi emanate disposizioni interpretative delle *Norme* (Zona di guerra, 10 marzo 1916, prot. n. 9253, Intendenza generale dell'esercito, sez. Genio, in ACS, SGAC, b. 544, fasc. 75).

<sup>13</sup> Ordinanza del Comando Supremo in data 26 marzo 1916, in «L'Alpe», s. II, a. III, n. 3, marzo 1916, p. 97.

<sup>14</sup> 28 gennaio 1916, Segretariato generale per gli affari civili, *Appunto per l'Ufficio ordinamento e mobilitazione del Comando supremo* (copia) (ACS, SGAC, b. 541, fasc. 51). L'*Appunto* venne trasmesso al Comando Supremo dalla Intendenza generale dell'esercito, con nota adesiva (Intendenza generale, sez. Genio, dalla zona di guerra, 23 gennaio 1916, n. 7445).

Dietro questa linea di condotta si cela la convinzione, ben ferma nel Serpieri, che si dovesse evitare – come invece era stato fatto nelle prime settimane di guerra – di giungere alla requisizione totale di tutti i boschi, facendo dello Stato l'unico distributore della legna e del legname, perché questa strada – caldeggiata dai «faciloni dell'azione di Stato» –, sebbene sbrigativa, avrebbe depresso l'economia italiana, esponendola al tracollo<sup>15</sup>.

Durante la Prima guerra mondiale, le foreste italiane, al pari di tanti altri beni economici, si trovarono dunque a vivere un momento particolarmente critico. L'apparato normativo speciale messo in campo, dalle autorità civili e militari, durante il conflitto, per far fronte alla crisi del legname si configurò come una pesante, ma necessaria, invasione nei diritti soggettivi dei privati – specie la proprietà forestale –, da assoggettare a limitazioni in funzione del bene superiore della *salus rei publicae*.

L'insieme dei provvedimenti adottati per fronteggiare la «crisi del legname» appare così muoversi nel quadro delle linee generali che ispirarono la produzione normativa del legislatore bellico mobilitato. Quest'ultima fu indirizzata a sostenere in ogni modo la resistenza militare del nostro esercito al fronte; e nel coordinamento tra produzione interna ed efficienza bellica si trovò la giustificazione teorica ai sacrifici che vennero imposti alle attività economiche del Paese. La Grande Guerra fu dipinta, dalla dottrina giuridica, come «una grande espropriazione, che limita e diminuisce il diritto delle persone, il diritto della proprietà e il diritto dei contratti»; ma tale limitazione fu imposta, e giustificata, in cambio della difesa del territorio, delle persone e dei loro beni, e cioè in cambio di una «indennità riparatrice»<sup>16</sup>. Il conflitto fu anche descritto, plasticamente, come una «temporanea ed immensa avaria comune, in cui tutti debbono

---

<sup>15</sup> A. SERPIERI, *Sulle requisizioni di boschi*, in «L'Alpe», II, a. V, n. 9, settembre 1918, pp. 185-189. L'influenza decisiva del Comitato agrario sulla politica forestale italiana durante la guerra è ricavabile dalle relazioni che detto Comitato presentò periodicamente all'autorità superiore. Oltre alla già ricordata minuta di relazione relativa al primo semestre di guerra, del 20 novembre 1915, conservata in ACS, SGAC, b. 541, fasc. 50, si v.: Regio esercito italiano, Comando Supremo, Segretariato generale per gli affari civili, *I servizi forestali. 1915-1916* (ACS, SGAC, b. 545, fasc. 78. La stessa relazione, ma dattiloscritta, e però senza documenti allegati, in ACS, SGAC, b. 545, fasc. 85); Segretariato generale affari civili, *I servizi forestali nel 1° semestre 1917* (ACS, SGAC, b. 545, fasc. 85).

<sup>16</sup> B. BELOTTI, *Sulla legislazione commerciale della guerra*, in «Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni», XIII, 1915, 1, pp. 572-573.

contribuire a sopportare gli oneri, per il bene e la salvezza di quella grande nave in tempesta, che è lo Stato nel periodo del suo cimento contro il nemico»<sup>17</sup>. L'introduzione di regole *ad hoc* per l'uso dei beni economici fu avvertita come necessaria non meno della conduzione delle operazioni militari<sup>18</sup>.

Così come negli altri settori, anche in quello forestale, grazie ai suggerimenti del Serpieri, si tentò però di evitare di arrecare ai privati, ed ai loro beni, sacrifici non giustificati dalla guerra, nella consapevolezza che vi fosse uno stretto legame tra conduzione delle operazioni militari ed economia nazionale. I provvedimenti delle autorità civili e militari, che, come detto, andarono nella direzione di incrementare la produzione interna di legname, curando però, una volta soddisfatto il bisogno dell'esercito, di conservare un margine significativo di profitto per il settore furono applicazione, in altre parole, del principio secondo il quale la violenza delle leggi – e in genere dei provvedimenti adottati per affrontare l'emergenza – avrebbe dovuto abbattersi sui beni economici e sui diritti dei privati fino al punto da «fare solo la violenza necessaria ai fini della guerra»<sup>19</sup>. Si tentò di trovare, in altri termini, anche rispetto alla proprietà forestale, grazie alla linea indicata dal Serpieri, un punto di equilibrio tra i sacrifici che inevitabilmente la guerra richiedeva e il rispetto dei diritti e delle posizioni economiche individuali, da salvaguardare anche per evitare il tracollo del Paese, che avrebbe condotto, visto il carattere totale del conflitto, alla sconfitta militare.

Bisognava, in questo quadro, evitare a tutti i costi, e in primo luogo, che le necessità dell'esercito conducessero all'esaurimento della risorsa boschiva interna. La linea fu quella di evitare che alle utilizzazioni boschive procedessero direttamente le truppe, le quali inevitabilmente avrebbero arrecato gravi danni ai boschi, riparabili solo con il decorso di decenni. Nella già ricordata minuta di rela-

---

<sup>17</sup> L. FERRARA, *Il diritto privato e la guerra. Discorso inaugurale pronunciato il 18 novembre 1915 nel R. Istituto superiore di studi commerciali in Roma*, Tip. Garroni, Roma, 1916, pp. 5-7.

<sup>18</sup> «Tutta la nazione è un immenso esercito, la cui azione per il conseguimento della vittoria non è meno importante e meno decisiva dell'azione dell'altro esercito che sta al di là della frontiera» (C. FRASCA, *Espropriazione e requisizione in tempo di guerra*, Garroni, Roma, 1917, p. 49).

<sup>19</sup> G. SCADUTO MENDOLA, *I sudditi nemici. Diritto internazionale e diritto interno*, Treves, Milano, 1918, pp. 1-6.

zione del Comitato agrario, del 20 novembre del 1915, l'estensore – il Serpieri, invero, come già detto – confidò nel fatto che il medesimo Comitato agrario, nello studio di quelle che poi sarebbero diventate le *Norme* per il 1916, avesse messo bene in chiaro come

ogni qual volta fosse possibile, si dovessero evitare i tagli direttamente eseguiti dall'autorità militare per mezzo dei soldati, assicurandosi invece forniture di legname già allestito per cura dei proprietari stessi di boschi o di chi per essi, ma in ogni caso per cura di persone aventi il più diretto interesse a una utilizzazione fatta con criteri tecnici<sup>20</sup>.

Già dopo qualche mese, tuttavia, le precauzioni prese si rivelarono insufficienti. Il 2 luglio 1916, il Segretario generale per gli affari civili, scrivendo al Ministro di agricoltura lamentò come, nel biennio 1915-1916, i boschi in zona di guerra e di riserva, particolarmente quelli di proprietà comunale, fossero stati assoggettati ad «intensi tagli straordinari», tanto da richiedere l'urgente adozione di provvedimenti per «risarcimenti e miglioramenti» dei boschi stessi<sup>21</sup>. In altra nota, del 6 novembre dello stesso anno, si sottolineò come le truppe operassero «inconsulti tagli non necessari, recando danni gravissimi ai boschi»<sup>22</sup>.

Le autorità militari avrebbero dovuto, inoltre, in base alle *Norme*, avvalersi del consiglio tecnico, oltre che del Comitato agrario centrale, di speciali Comitati del legname da costituirsi in ciascuna delle zone di guerra, composti da un ufficiale, designato dall'autorità militare competente per territorio, con funzioni di presidente, da un tecnico forestale, designato dal Comitato agrario del Segretariato affari civili, e da un pratico di commercio di legname, scelto, anch'esso, dal Comitato agrario. Con nota del 22 febbraio 1916, il Segretario generale per gli affari civili comunicò all'Intendenza che erano stati costituiti i Comitati del legname per le province di Belluno e di Treviso, per la provincia di Vicenza, per il distretto di Primiero, per quello della Valsuga-

---

<sup>20</sup> 20 novembre 1915, *Relazione del Comitato agrario (parte forestale)* (ACS, SGAC, b. 541, fasc. 50).

<sup>21</sup> 2 luglio 1916, prot. n. 11719.12, il Segretario generale per gli affari civili, D'Adamo, al Ministro di agricoltura (ACS, SGAC, b. 541, fasc. 47).

<sup>22</sup> 6 novembre 1916, prot. n. 89723, Segretariato generale per gli affari civili al Reparto operazioni, ufficio affari vari, *Danni ai boschi* (ACS, SGAC, b. 541, fasc. 50).

na, per la provincia di Brescia, per quella di Sondrio; per la Provincia di Udine, mancava soltanto la designazione del presidente del Comitato<sup>23</sup>. In seguito, secondo le esigenze della guerra, il numero e la giurisdizione dei comitati mutarono: nel maggio del 1917 ne esistevano otto, sotto la giurisdizione delle varie armate, salvo che, per la zona di Gorizia, le funzioni del comitato erano svolte dall'Ufficio legnami della stessa Intendenza militare, assistita però direttamente dal Comitato agrario del Segretariato generale<sup>24</sup>; nel novembre del 1917, al Comitato del legname di Vicenza si assegnò anche il territorio della Provincia di Mantova, e un nuovo comitato del legname fu istituito a Bergamo<sup>25</sup>.

Il Comitato del legname fu configurato «quale organo di consulenza e di collaborazione alle autorità militari competenti per gli approvvigionamenti di legname»<sup>26</sup>. La sua missione fu quella di far sì che i tagli operati, o comunque ordinati, dall'autorità militare fossero condotti con criteri razionali che permettessero la rinnovazione del bosco. Nel tempo, però, i comitati assunsero in proprio, o comunque diressero, i tagli boschivi ed anche le successive operazioni di segatura ed allestimento, sicché il comitato del legname venne caratterizzandosi, man mano, quale organo «preminentemente tecnico ed esecutivo»<sup>27</sup>.

Il Comitato agrario centrale ed i Comitati del legname territoriali ebbero un ruolo fondamentale, durante le operazioni militari, sia nel compiere direttamente utilizzazioni forestali con criteri selvicolturali appropriati, sia nell'indirizzare le autorità militari verso interventi che dessero piena copertura alle esigenze di approvvigionamento di legna e legname da parte dell'esercito e del Paese,

---

<sup>23</sup> 22 febbraio 1916, prot. 11719 bis, 5018, il Segretario generale per gli affari civili, D'Adamo, all'Intendenza generale dell'Esercito (ACS, SGAC, b. 531, fasc. 2). Per il territorio di competenza della I Armata, si v., altresì, Intendenza della Prima Armata, Stato maggiore, zona di guerra, circ. 27 febbraio 1916, prot. 14702, *Crisi del legname* (ACS, SGAC, b. 531, fasc. 2).

<sup>24</sup> 8 maggio 1917, prot. n. 48791, Segretariato generale per gli affari civili al Comando generale del Genio, Direzione lavori di difesa, *Comitati del legname*, in ACS, SGAC, b. 544, fasc. 74.

<sup>25</sup> 7 novembre 1917, prot. N. 30953, Intendenza della I Armata, Stato Maggiore, ai Comitati del legname di Vicenza, Brescia, Sondrio, Altipiani, *Incremento produzione legna da ardere* (ACS, SGAC, b. 541, fasc. 48).

<sup>26</sup> *Norme per il prelevamento di legname per l'Esercito per l'anno 1916*, cit.

<sup>27</sup> Zona di guerra, 24 ottobre 1917, prot. n. 46431/G, Intendenza generale dell'esercito, Ufficio Genio, *Comitati legname* (ACS, SGAC, b. 544, fasc. 76).

ma anche fossero condotti secondo metodi razionali, in modo da consentire la conservazione e la rinnovazione dei boschi.

## 2. «LA MAGGIOR PARTE DELLE DISPONIBILITÀ DEI NOSTRI BOSCHI SONO ESAURITE»

La quantità di legname resinoso da opera necessario all'esercito, da vendere a quest'ultimo a prezzi calmierati, venne stimata, per l'anno 1916, dall'Intendenza generale dell'esercito, in mc. 200.000: una quantità rilevantissima, pari al 40% della produzione annua italiana. Se si tiene presente che il prezzo fissato d'imperio per la consegna all'esercito fu fissato in lire 80 per mc. di tavolame, pari alla metà del prezzo corrente di mercato, si comprende come fosse chiesto un grande sacrificio al settore forestale, il quale avrebbe potuto commerciare a prezzo di mercato solo il 60% della propria produzione<sup>28</sup>. Per conseguenza, fu stabilito, dalle *Norme*, che il sacrificio si ripartisse in ciascuna delle sette zone di guerra, corrispondenti al territorio di competenza di una o più armate, in modo proporzionale, onde «evitare che vi siano alcuni eccessivamente gravati a vantaggio di altri»<sup>29</sup>. Le utilizzazioni forestali da parte dell'esercito, però, crebbero a dismisura, durante il conflitto, e la crisi del legname, nonostante tutte le precauzioni prese all'inizio, si palesò drammatica.

Nel novembre 1916, l'Intendenza generale dell'esercito diramò le *Norme per gli acquisti, in zona di guerra, del legname resinoso da opera occorrente per l'esercito per l'anno 1917*, che stimarono in mc. 250.000 la massa legnosa da opera da prelevarsi a cura dell'autorità militare in zona di guerra. A questa quantità si sarebbero dovuti aggiungere mc. 100.000, da prelevarsi nella foresta demaniale del Cansiglio a cura della Intendenza della II Armata, sicché il fabbisogno di legname da opera per l'esercito per il 1917 fu fissato nella

---

<sup>28</sup> Zona di guerra, 6 febbraio 1916, prot. 7976/G, l'Intendenza generale dell'esercito, sez. Genio, al Ministero della Guerra, Direzione generale del Genio (ACS, SGAC, b. 531, fasc. 3).

<sup>29</sup> Le zone furono individuate, nelle *Norme*: 1) Prov. Udine (Carnia e Canal del Ferro); 2) Prov. Belluno (Cadore, Agordino, Zoldano, zone occupate dell'Ampezzano e Livinallongo); 3) Prov. Vicenza (Altipiano di Asiago); 4) Prov. Brescia (con le contigue zone occupate delle Giudicarie); 5) Prov. Sondrio; 6) Distretto di Primiero; 7) Distretto della Valsugana.

rilevantissima quantità complessiva di mc. 350.000. Il prezzo al mc. pagato dall'esercito fu, poi, innalzato a l. 105<sup>30</sup>.

Nel fatto, i margini per la produzione destinata al mercato libero si ridussero considerevolmente, fino quasi ad azzerarsi: le necessità dell'esercito presero il sopravvento, ed impegnarono, praticamente, l'intera produzione interna di legname<sup>31</sup>.

La questione si fece talmente rilevante da indurre il Segretariato ad ammonire le autorità circa le «gravi responsabilità» che conseguivano ad un malaccorto uso del legname «anche per la futura condotta della guerra»<sup>32</sup>.

Anche il Direttore generale delle foreste, Antonio Sansone, in una comunicazione al Consiglio Superiore delle Foreste, fatta nell'adunanza del 13 marzo 1917, segnalò come le riserve offerte dalle foreste demaniali – specialmente quelle di Camaldoli, Boscolungo e Vallombrosa, in Toscana – fossero state ormai completamente sfruttate da parte delle amministrazioni militari e dalle ditte assuntrici dei tagli, e come anche i boschi di pino della Calabria (cui pure si era rivolta l'attenzione delle autorità militari, nonostante la distanza del sito dalla zona di operazioni) non fossero certo inesauribili: «bisogna concludere – ammonì – che se la guerra si protrae fino all'inverno venturo la questione dell'approvvigionamento del legname diventerà molto difficile»<sup>33</sup>.

La guerra si protrasse per altri venti mesi, e l'impellente necessità di difendere la patria – l'imperativo categorico della *salus rei publicae* – comportò, in definitiva, una pesantissima aggressione al patrimonio boschivo italiano.

---

<sup>30</sup> Zona di guerra, 10 novembre 1916, prot. n. 20200/G, Intendenza generale, Sez. Genio, *Norme per gli acquisti, in zona di guerra, del legname resinoso da opera occorrente per l'esercito per l'anno 1917* (ACS, SGAC, b. 544, fasc. 74).

<sup>31</sup> Zona di guerra, 25 novembre 1916, prot. 21900/G, Intendenza generale, *Chiarimenti alle 'norme' 20200 G del 10 novembre: legname pel 1917* (ACS, SGAC, b. 544, fasc. 74).

<sup>32</sup> Circ. riservata 25 novembre 1916, prot. n. 91636, del Segretariato generale per gli affari civili, ai Comandi di Armata e della Zona Carnia (ACS, SGAC, b. 544, fasc. 74). Negli stessi termini, nell'estate del '17, si v. la circ. riservata 27 luglio 1917, prot. n. 73361, del Segretariato generale affari civili (ivi).

<sup>33</sup> A. SANSONE, *L'Amministrazione forestale ed i bisogni della guerra*, comunicazione al Consiglio Superiore delle Foreste nell'adunanza del 13 marzo 1917, in «L'Alpe», s. II, a. IV, n. 4, aprile 1917, pp. 97-104, con nota redazionale in calce, pp. 104-106 (prima parte), e ivi, s. II, a. IV, nn. 5-6, maggio-giugno 1917, pp. 129-135, con nota redazionale in calce, pp. 135-136 (seconda parte).

Per il 1918, il fabbisogno di legname resinoso da opera dell'esercito fu stimato, dalle "Norme" per gli acquisti in zona di guerra del legname resinoso da opera occorrente all'esercito per l'anno 1918, in una quantità ancora maggiore rispetto agli anni precedenti (mc. 369.000), da assegnarsi, peraltro, alle sole armate I, II, IV, VI e Zona Carnia; mentre i territori delle Valli Cellina e Moduno, nonché della foresta demaniale del Cansiglio, restarono comunque assegnati alla II Armata (la quale, peraltro, nel Cansiglio, avrebbe potuto prelevare solo legna di faggio)<sup>34</sup>.

Nel diffondere le nuove Norme per il 1918, il Segretariato generale degli affari civili non nascose come, ormai, la quota riservata all'esercito fosse quella dell'intera produzione annua dei boschi, stimata dai Comitati del legname, «dedotta una modesta percentuale che si intende lasciare al libero commercio»<sup>35</sup>. L'intera produzione interna sembrò, invero, non bastare nemmeno per l'esercito, tanto che cominciarono ad essere emanate prescrizioni per il risparmio, da parte dei reparti, del legname resinoso da opera<sup>36</sup>.

Il fabbisogno dell'esercito comprese peraltro anche la legna da ardere, indispensabile per la produzione di carbone combustibile. Specie in seguito all'intensificazione della guerra sottomarina, che ridusse drasticamente le importazioni di carbone dall'Inghilterra, si richiesero tagli imponenti nei boschi italiani. Gli approvvigionamenti di legna da ardere furono governati, per tutto il territorio nazionale, sia per le necessità dell'esercito, sia per quelle, non meno pressanti, dell'industria mobilitata (ragione per cui, in più di un caso, i provvedimenti in materia vennero firmati anche dal generale Alfredo Dallolio, inserendosi nel quadro della mobilitazione industriale)<sup>37</sup>, dal Commissario per i

---

<sup>34</sup> 24 giugno 1917, prot. 35510/G, Intendenza generale dell'esercito, "Norme" per gli acquisti in zona di guerra del legname resinoso da opera occorrente all'esercito per l'anno 1918 (ACS, SGAC, b. 544, fasc. 74). Le stesse Norme per il 1918 si rinvengono anche in ACS, SGAC, b. 544, fasc. 76.

<sup>35</sup> Circ. 25 giugno 1917, prot. n. 65384, del Segretariato generale per gli affari civili (ACS, SGAC, b. 544, fasc. 74, nonché fasc. 76).

<sup>36</sup> Circ. 18 novembre 1916, prot. n. 37198, della Intendenza della I Armata, Stato Maggiore, *Spreco del legname da costruzione e utilizzazione razionale dei boschi* (ACS, SGAC, b. 541, fasc. 49).

<sup>37</sup> R.D. 26 giugno 1915, n. 993; d.lgt. 22 agosto 1915, n. 1277. In tema, si v., di recente, P. N. DI GIROLAMO, *Economia di guerra e intervento dello Stato: la Mobilitazione industriale in Italia 1915-1918*, in *Il diritto al fronte. Trasformazioni giuridiche e sociali in Italia nella Grande Guerra*, a cura di F. Roggero, Rubbettino,

combustibili nazionali<sup>38</sup>. Grazie a questo organismo, incardinato nella amministrazione civile, lo Stato intervenne pesantemente nelle utilizzazioni boschive, al punto da configurarsi, oltretutto, come l'unica autorità attraverso la quale si sarebbe dovuto passare per qualsiasi operazione di taglio o di acquisto di legna da ardere o di carbone vegetale<sup>39</sup>.

I tagli per la legna da ardere non andarono mai in crisi, vista la larghissima disponibilità di materia prima utile allo scopo (prevalentemente, legname di faggio) nei boschi del nostro Appennino. Tuttavia, le utilizzazioni selvagge compiute nel corso del triennio di guerra a questo scopo contribuirono al grave depauperamento dei boschi italiani, osservabile alla fine del conflitto.

### 3. IL DOPOGUERRA DEI BOSCHI ITALIANI

Gli esiti della politica forestale bellica si rivelarono, in altri termini, per i boschi italiani, esiziali. Questo suggerì a Tommaso Tit-

---

Soveria Mannelli, 2020, pp. 351-368.

<sup>38</sup> Con d.l.lgt. 7 gennaio 1917, n. 35, fu inizialmente creato, presso il Ministero dell'agricoltura, un Comitato per i combustibili nazionali, il quale, con proprio decreto del 14 giugno 1917, dettò disposizioni finalizzate a fare incetta di tutta la legna da ardere e del carbone disponibili o ricavabili dai boschi italiani. Con d. 16 giugno 1917, n. 979 fu disposto il trasferimento del Comitato presso il Ministero dei trasporti (art. 2). In seguito, con d.lgt. 5 agosto 1917, n. 1215, il Comitato venne soppresso, e le sue attribuzioni furono conferite ad un Commissario generale per i combustibili nazionali, da nominarsi con decreto luogotenenziale, su proposta del Presidente del consiglio dei ministri (art. 1). Fu nominato commissario Roberto De Vito (G. STRCANA, *De Vito, Roberto*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. XXXIX, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1991, pp. 594-595). Al Comitato, poi Commissario generale, per i combustibili nazionali si affiancò il Commissariato generale per i carboni, costituito con d.lgt. 2 febbraio 1917, n. 113, e dipendente da un Comitato di ministri. Ad esso furono affidate le attribuzioni del governo in materia di approvvigionamento dei carboni dall'Inghilterra e dall'America. Con il già ricordato RD 16 giugno 1917, n. 979, le attribuzioni del Commissariato generale per i carboni, e del Comitato di ministri da cui dipendeva, furono trasferite al Ministro dei trasporti marittimi e ferroviari (art. 1). Dopo la guerra, il Commissariato generale per i combustibili nazionali ed il Commissariato generale per i carboni furono riuniti nel Commissariato generale per i carboni ed i combustibili nazionali, guidato ancora dal De Vito fino al 13 marzo 1920.

<sup>39</sup> Ordd. 21 agosto 1917 (*GURI*, 21 agosto 1917, n. 197), 12 settembre 1917 (*GURI*, 12 settembre 1917, n. 216), 29 settembre 1917 (*GURI*, 29 settembre 1917, n. 230).

toni, nella seduta di apertura dei lavori della tredicesima sezione della Commissione per il dopoguerra, tenutasi il 18 luglio 1918 – e dunque quando ancora si combatteva – di prevedere, nella suddivisione interna alla sezione stessa, un gruppo, il secondo, specificamente incentrato sulla «Ricostituzione del patrimonio forestale e zootecnico»; gruppo che, dopo un dibattito interno ai membri della sezione, fu chiamato ad occuparsi, più in generale, di «lavori pubblici, bonifiche, ricostituzione del patrimonio forestale e zootecnico e di ciò che la guerra ha distrutto; e passaggio dallo stato di guerra a quello di pace»<sup>40</sup>.

Che la guerra stesse devastando i boschi italiani era ben chiaro, come si è visto, già da un paio di anni almeno. Sempre il Tittoni, nel settembre 1918, scrivendo a Bartolomeo Moreschi, direttore generale del Ministero dell'agricoltura e presidente del secondo gruppo di lavoro costituito in seno alla tredicesima sezione, suggerì pertanto di lavorare a soluzioni concrete di salvaguardia del patrimonio forestale valide già per l'immediato, senza limitarsi a «proposte per un futuro più o meno remoto»; nella convinzione che se «l'opera di distruzione» fosse stata «contenuta entro certi limiti», più facile sarebbe stata la ricostruzione postbellica, anche nel campo forestale<sup>41</sup>. In questa linea, fin dalla seduta del 19 luglio 1918, e dunque dal giorno successivo alla sua costituzione, il secondo gruppo della tredicesima sezione si occupò altresì di cercare soluzioni a questioni presenti, come quella, molto viva durante

---

<sup>40</sup> ACS, *PCM*, b. 270, fasc. 2. Furono designati membri del secondo gruppo: Bartolomeo Moreschi, Direttore generale del Ministero dell'agricoltura (presidente); Vittorio Alpe, Presidente della Federazione Italiana dei Consorzi Agrari; Francesco Cerinelli, Presidente del Comizio agrario di Roma; Potticchia; Bartolomeo Maimone, Direttore della Cattedra ambulante di agricoltura di Salerno; Eugenio Maury, Deputato; Giuseppe Micheli, Deputato; Giuseppe Palmeri, Presidente della Federazione Agraria in Foggia; Adolfo Ramasso, Direttore generale delle bonifiche presso il Ministero dei lavori pubblici; Antonio Sansone, Direttore generale delle foreste presso il Ministero dell'agricoltura; Mansueto De Amicis, Deputato. Gli altri gruppi furono chiamati ad occuparsi, rispettivamente, di: intensificazione della produzione agraria, regime giuridico della proprietà fondiaria, rapporti tra proprietari, affittuari e coloni, ed, in generale, tra capitale e lavoro, colonizzazione interna (gruppo n. 1); esportazione e, in genere, commercio dei prodotti agricoli specialmente in rapporto alle esigenze più urgenti dell'agricoltura (gruppo n. 3); credito e mutualità agraria – cooperazione agraria e insegnamento agrario (gruppo n. 4). Sul Tittoni, si v., di recente, G. TASSANI, *Tittoni, Tommaso*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. XCV, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2019, pp. 749-752.

<sup>41</sup> ACS, *PCM*, b. 270, fasc. 2, sf. 2.

tutto il conflitto, della necessità di richiamare dalle armi il personale necessario alla «salvaguardia del patrimonio forestale»<sup>42</sup>, in modo da contemperare le esigenze di approvvigionamento dell'esercito e dell'intero Paese con quelle della conservazione, per il futuro, del patrimonio forestale nazionale. Nell'ottobre 1918, infine, la sezione formulò alcuni voti «circa i provvedimenti per limitare durante la guerra l'abbattimento dei boschi», oltre che l'incetta e la macellazione del bestiame da lavoro e da latte<sup>43</sup>.

Che la guerra avrebbe sconvolto la politica forestale italiana fu ben chiaro, peraltro, come già rilevato, fin dal principio. Già nel numero di luglio-agosto del 1915 della rivista *L'Alpe*, dando notizia della relazione presentata dal Direttore generale delle foreste, Antonio Sansone, riferita al periodo 1° luglio 1910-30 giugno 1914<sup>44</sup> – la prima relazione, dunque, successiva alla entrata in vigore della Legge Luzzatti del 2 giugno 1910, n. 277, la quale aveva tracciato le linee della strategia forestale italiana, e tuttavia era pensata per un regime di pace – Arrigo Serpieri osservò come fosse inutile soffermarsi a meditarne il contenuto:

non ne abbiamo il tempo e l'animo – scrisse –, noi che dovremmo compiere quell'esame, con tutta la ponderatezza meritata dall'imponente documento; né lo spirito pubblico è oggi tale che sembri cosa opportuna una tale discussione. Le conseguenze della guerra che combattiamo, pur nella immancabile nostra vittoria, saranno del resto tali da mutare molti dei dati ed aspetti della nostra politica forestale<sup>45</sup>.

Un programma per il dopoguerra dei boschi venne delineandosi, nella riflessione del Serpieri, già nel corso della guerra, e si fondò su due pilastri: la ricostituzione del patrimonio forestale depauperatosi negli anni del conflitto, ed il cambio di atteggiamento dello Stato nei riguardi della questione forestale: da pret-

---

<sup>42</sup> 30 agosto 1918, Edoardo Pantano ad Antonio Sansone, direttore generale delle foreste presso il Ministero d'agricoltura, minuta (ACS, PCM, b. 303, fasc. 2).

<sup>43</sup> Roma, ottobre 1918, Edoardo Pantano, presidente della Seconda sottocommissione della Commissione del dopoguerra, a Vittorio Emanuele Orlando, presidente della Commissione reale per i provvedimenti del dopo-guerra, ivi.

<sup>44</sup> MINISTERO DI AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO, DIREZIONE GENERALE DELLE FORESTE, *Relazione sulla Azienda del Demanio Forestale di Stato, 1° luglio 1910 – 30 luglio 1914*, Stab.to Capaccini, Roma, 1915.

<sup>45</sup> A. SERPIERI, *Relazione sull'Azienda per il Demanio forestale di Stato*, in «L'Alpe», s. II, a. II, nn. 7-8, luglio-agosto 1915, pp. 269-270.

tamente negativo, a positivo ed attivo, oltre che supportato da una solida base tecnico-razionale<sup>46</sup>. In altri termini,

si tratterà di questo, di cercare le vie migliori perché ai patrimoni forestali – molti dei quali hanno visto intensificarsi durante la guerra i secolari maltrattamenti – sia assicurata un'amministrazione (amministrazione, diciamo, e non semplice tutela) ispirata a criteri propriamente e rigorosamente tecnici<sup>47</sup>.

Il Serpieri avvertì, a questo proposito, di come il Ministro dell'agricoltura, Giovanni Raineri<sup>48</sup>, in un discorso tenuto a Salerno il 6 ottobre 1917, avesse dato notizia di «provvedimenti, già accettati ed in corso di pubblicazione, per ricostituire il patrimonio forestale straordinariamente utilizzato durante la guerra»<sup>49</sup>. Si tratta del d.lgt. 4 ottobre 1917, n. 1605, il quale, nella politica che delineò – per la guerra, ma anche per il dopoguerra –, assegnò un ruolo attivo importante allo Stato<sup>50</sup>. Il decreto non tracciò un programma completo per il dopoguerra dei boschi e dei pascoli, e tuttavia ancora il Serpieri osservò come nelle sue disposizioni – segnatamente in quelle sulla gestione dei boschi comunali, ritenute in grado di produrre, grazie alla costituzione delle cdd. condotte forestali, una vera e propria «*gestione tecnica*», ben più efficiente della mera «tutela» cui i boschi stessi erano stati prevalentemente sottoposti fino a quel momento – fosse ravvisabile «buon seme per più ampia messe avvenire»<sup>51</sup>, ossia la linea di un atteggiamento che – al pari di quanto avveniva, ancora una volta, per altri rami dell'ordinamento toccati dalla normativa bellica<sup>52</sup> – avrebbe dovuto trovare stabile applicazione nel tempo di pace. Nel campo forestale, i semi del futuro

---

<sup>46</sup> A. SERPIERI, *Aspetti e dati del problema forestale in Italia*, in «L'Alpe», s. II, a. II, n. 9, settembre 1915, pp. 301-307.

<sup>47</sup> A. SERPIERI, *La guerra e i boschi. Riflessioni del momento*, in «L'Alpe», s. II, a. IV, n. 10, ottobre 1917, pp. 241-246.

<sup>48</sup> Sull'operato del Raineri in quegli anni, si v. E. FALCO, *L'attività politica di Giovanni Raineri nel primo conflitto mondiale*, in «Clio», XLV, 2009, 2, pp. 199-226.

<sup>49</sup> SERPIERI, *La guerra e i boschi*, cit.

<sup>50</sup> Già prima della guerra, un altro decreto (R.D. 6 maggio 1915, n. 589, detto decreto Cavasola, dal nome del suo proponente, ministro dell'agricoltura), aveva disciplinato l'uso dei pascoli montani.

<sup>51</sup> A. SERPIERI, *I nuovi provvedimenti forestali*, in «L'Alpe», s. II, a. IV, n. 10, ottobre 1917, pp. 278-284.

<sup>52</sup> F. FERRARA, *Diritto di guerra e diritto di pace*, in «Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni», XVI, 1998, 1, pp. 682-714.

diritto di pace – a prescindere dagli esiti concreti delle disposizioni messe in campo, che non furono pari alle attese<sup>53</sup> – erano, per il Serpieri, appunto quelli di una più attiva partecipazione dello Stato nella ricostituzione delle selve, nonché di una stretta sorveglianza tecnica sui lavori di rimboschimento e, in generale, di rinascita delle foreste depauperate dalla guerra, onde permettere una gestione al contempo economicamente efficiente, ma anche capace di garantire la rinnovazione della risorsa per il futuro.

Orientamento analogo il Serpieri lo espresse a margine di un colloquio intorno al tema degli approvvigionamenti forestali durante la guerra, svoltosi il 17 aprile 1918, a Roma, per impulso della Federazione *Pro Montibus*, nel quadro del XLVIII° Congresso degli agricoltori italiani, tra un giovane Giangastone Bolla<sup>54</sup> e Guido Borghesani<sup>55</sup>, e sotto la presidenza di Luigi Luzzatti<sup>56</sup>. E una nota redazionale dell'*Alpe* di qualche mese dopo – attribuibile, verosimilmente, sempre al Serpieri –, oltre a mostrare larga soddisfazione per come, dal resoconto della prima adunanza della II Sottocommissione–sezione produzione agricola, presieduta dal Tittoni, emergesse come questi – lo si è visto – «accennando ai principali problemi dei quali dovrà occuparsi la sezione, accennò appunto alla ricostituzione del patrimonio forestale», plaudì alla nomina, nella Commissione, di personalità che «dedicheranno certo particolare attenzione al problema gravissimo della difesa e ricostituzione del nostro patrimonio forestale»<sup>57</sup>.

I già ricordati voti definitivi pronunciati dalla tredicesima se-

<sup>53</sup> ERMACORA, *Lo sfruttamento*, cit., pp. 70-71.

<sup>54</sup> Sul Bolla, si v., di recente, L. COSTATO, *Bolla, Giangastone*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, vol. I, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 274-276. Si v., altresì, P. GROSSI, *Giangastone Bolla e la cultura giuridica italiana del Novecento*, pubblicato per la prima volta, con il titolo *Giangastone Bolla e l'autonomia del diritto agrario*, in Id., *Stile fiorentino. Gli studi giuridici nella Firenze italiana 1859/1950*, Giuffrè, Milano, 1986, pp. 216-221, ora in Id., *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 13-18.

<sup>55</sup> Agronomo e socio corrispondente della Accademia dei Georgofili dal 1920, deceduto nel 1959 (ACCADEMIA DEI GEORGOFILI, *Indici degli atti 1904-1922*, Società Editrice Fiorentina, Firenze, 2005, p. 22).

<sup>56</sup> A. SERPIERI, *Sugli approvvigionamenti forestali*, in «L'Alpe», s. II, a. V, n. 5, maggio 1918, pp. 81-83.

<sup>57</sup> *Notizie varie. Commissione Reale del dopo guerra*, in «L'Alpe», s. II, a. V, nn. 7-8, luglio-agosto 1918, p. 181. La nota si riferisce ai senatori Faina e Torrigiani, ai deputati Raineri, Cappelli, De Amicis, Micheli; al Direttore generale delle foreste, Sansone; ai proff. Alpe e Bordiga.

zione della Commissione per il dopoguerra recepirono, dunque, le linee del dibattito svoltosi durante il conflitto. La Commissione espresse l'auspicio che, nell'ottica di un maggior impulso da imprimere allo sfruttamento delle selve quale cespite economico rilevante per il dopoguerra, ogni volta che si fosse constatata la negligenza degli enti locali e dei privati proprietari dei boschi nell'avviare i prelevamenti boschivi, intervenisse «largamente e vigorosamente l'azione dello Stato, valendosi di personale tecnico straordinario, opportunamente e sollecitamente preparato nello Istituto nazionale forestale» (voto n. 1), e che presso il medesimo Istituto si costituisse «un ufficio centrale di propaganda e per lo studio di progetti di restaurazione dell'economia montana» (voto n. 4). Quest'ultimo, avvalendosi dei propri licenziati, ma anche di quelli delle prestigiose scuole forestali di Nancy, in Francia<sup>58</sup>, e di Tharandt, in Sassonia<sup>59</sup>, avrebbe dovuto fare propaganda tra le autorità e le popolazioni della montagna «per averle partecipi alle innovazioni necessarie al risorgimento della selvicoltura, pastorizia e coltura agraria locale», nonché iniziare «indagini locali», finalizzate alla predisposizione, d'accordo con le ispezioni forestali e con le cattedre ambulanti di agricoltura, di «progetti di miglioramento delle zone montane» (voto n. 4, lett. *a*) e *b*). Del Consiglio superiore delle acque e foreste, infine, avrebbero dovuto far parte, innovando rispetto alle previsioni normative vigenti (artt. 4 e 6 della legge 2 giugno 1910, n. 277), «almeno due rappresentanti dei montanari», nominati dagli enti agrari della montagna; e il Comitato forestale provinciale, nel suo complesso, previsto dalla legge del 1877, avrebbe dovuto essere riformato, «in modo da farne un organo provinciale adatto non soltanto all'applicazione di provvedimenti strettamente forestali, ma anche di quelli pastorali ed agrari» (voto n. 5).

I voti della tredicesima sezione manifestano, dunque, come fosse ormai diventata opinione consolidata quella della opportunità di un intervento attivo dello Stato – poggiante su solide acquisizioni della scienza selvicolturale – nella questione forestale,

---

<sup>58</sup> Fondata con *ordonnance* del 26 agosto 1824 per iniziativa di Jacques-Joseph Baudrillart (1774-1832), impiegato dell'Amministrazione delle acque e foreste, (C. GUYOT, *L'enseignement forestier en France. L'École de Nancy*, Crépin-Leblond, Nancy, 1898, pp. 7-12).

<sup>59</sup> La scuola forestale di Tharandt fu fondata nel 1811 da J.H. COTTA (1763-1844), autore della fondamentale opera *Systematische Anleitung zur Taxation der Waldungen*, Berlin, Johann Daniel Gander, 1804.

e, più ampiamente, montana. Commentando, nei suoi *Principi di diritto e legislazione forestale*, pubblicati in occasione dell'anno accademico 1933/1934, i voti pronunciati, con riferimento ai boschi, dalla tredicesima sezione della Commissione per il dopoguerra, il Bolla ne individuò la cifra di fondo proprio in «una nuova vigorosa ingerenza per parte dello Stato»<sup>60</sup>.

Si tratta peraltro di una linea ben visibile già prima della Grande Guerra<sup>61</sup>, come mostra il cammino verso la Legge Luzzatti del 2 giugno 1910, n. 277, sul demanio forestale dello Stato<sup>62</sup>, con la quale lo Stato abbandonò definitivamente il ruolo meramente negativo e “di polizia” che si era riservato con la legge Majorana-Calatabiano del 1877. L'opportunità di un intervento attivo dello Stato nella questione forestale diventò – già, invero, alla vigilia dell'intervento italiano – la cifra essenziale del costruendo “diritto forestale”, inteso quale insieme organico di principi e di regole, derivanti dalle leggi dello Stato, che normano l'uso del territorio naturale montano, sia a fini di protezione idrogeologica, sia nell'interesse generale allo sviluppo economico<sup>63</sup>.

Ma nei voti della Commissione per il dopoguerra più volte

---

<sup>60</sup> G. BOLLA, *Principi di diritto e legislazione forestale. Anno accademico 1933-4*, Stab. Tipo-Litografico G. Filippini, Firenze, 1934, p. 5. In nota, il Bolla riporta per intero il testo del verbale della XIII Sezione della Commissione.

<sup>61</sup> G. BOLLA, *Demanio e società forestali*, estr. da «Atti della R. Accademia dei Georgofili», M. Ricci, Firenze, 1910; G. VENEZIAN, *La questione del vincolo forestale*, relazione al Congresso forestale di Bologna del 1909, ora in Id., *Opere giuridiche*, vol. II, Athenaeum, Roma, 1920, pp. 299-318.

<sup>62</sup> Si v. i *Discorsi* di F. COCCO ORTU e di L. LUZZATTI, tenuti il 13 giugno 1909, all'apertura del Congresso forestale italiano (*Atti del Congresso forestale italiano. Bologna 1909*, vol. I, *Relazioni e discussioni*, Società Emiliana Pro Montibus et Silvis, Bologna, 1910, pp. 28-39); nonché la relazione di G. RAINERI, *Demanio forestale di Stato. Limiti del problema*, svolta il 14 giugno (ivi, pp. 102-119). Si v., altresì BOLLA, *Demanio e società forestali*, cit.; L. LUZZATTI, *Sul demanio forestale. Discorso pronunciato alla Camera dei deputati nella tornata del 9 marzo 1910*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1910.

<sup>63</sup> G. OSTI, *Appunti per uno studio sistematico della legislazione forestale*, in «L'Alpe», a. XI, nn. 1-2 (gennaio-febbraio 1913), p. 88; G. BOLLA, *Del diritto forestale e delle sue nuove direttive in Italia. Memoria letta alla R. Accademia dei Georgofili nell'adunanza del dì 15 febbraio 1915*, in «Atti della Reale Accademia economico-agraria dei Georgofili di Firenze», s. V, vol. XII, disp. II, aprile 1915, pp. 111-136 (la definizione citata è a p. 119); R. TRIFONE, *Concetto e limiti del diritto forestale*, in «Annali del R. Istituto superiore forestale nazionale, Firenze», V, 1920, p. 197. Sia consentito rinviare, sul punto, a F. ROGGERO, *Alle origini del diritto forestale italiano. Il dibattito dottrinale dal 1877 al 1923*, Giappichelli, Torino, 2022.

ricordati si percepisce, altresì, la traccia dell'insegnamento del Serpieri, anch'esso invero già compiutamente formulato ben prima della guerra, nel 1901, e poi riproposto in altri contributi successivi. Secondo il suo insegnamento, la "questione forestale" avrebbe dovuto inserirsi nel più generale problema della promozione della economia montana, basata anche sul più redditizio pascolo, come pure sulla piccola coltivazione<sup>64</sup>.

Si tratta dunque, anche in questo caso, di una linea – quella dell'incastonamento della "questione forestale" all'interno, ed anzi al cuore, della "questione montana", a sua volta individuata come problema più generale sotteso alla "questione agraria" ed alla "questione meridionale" – ben rintracciabile durante il primo quindicennio del Novecento, e visibile, tra l'altro, nell'attività di alcuni parlamentari, promotori, nel 1914, di un Comitato parlamentare per la montagna, che ebbe di mira la produzione di un articolato di legge per la promozione dello sviluppo delle aree montane<sup>65</sup>.

Se però il disegno di quei parlamentari parve dissolversi per l'impatto della Prima guerra mondiale e per le difficoltà del dopoguerra, salvo rinascere dopo la Seconda guerra mondiale, l'idea di un'economia montana che dovesse essere incentivata e sviluppata nel complesso, e dunque non solo sotto il profilo dei pur necessari rimboschimenti, fu ribadita da Arrigo Serpieri già subito dopo la fine del Primo conflitto mondiale, grazie anche alla costituzione, nel 1919, del Segretariato per la montagna, organo tecnico autonomo di supporto ai comuni montani nella gestione dei boschi e dei pascoli, presieduto dallo stesso Serpieri<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> A. SERPIERI, *Pascoli alpini e legislazione forestale*, Tipo-Litografia Agraria, Milano, 1901; ID., *Proposte di modificazioni e aggiunte al disegno di legge forestale presentato alla Camera dei Deputati il 3 dicembre 1902*, Tip.-Lit. Agraria, Milano, 1903; ID., *Economia montana e restaurazione forestale*, in *Atti del Congresso forestale italiano. Bologna 1909*, I, cit., pp. 46-66; ID., *Il Congresso dei Sindaci di montagna in Campidoglio*, in «L'Alpe», s. II, a. VI, nn. 4-5, aprile-maggio 1919, pp. 73-78; ID., *La montagna, i boschi, i pascoli*, in *L'Italia agricola e il suo avvenire*, II, Tipografia della R. Accademia dei Lincei, Roma, 1920, pp. 1-88; ID., *Direttive e modalità della politica forestale italiana*, in «Annali del R. Istituto superiore forestale nazionale. Firenze», VIII, 1922/1923, pp. 1-80.

<sup>65</sup> O. GASPARI, *La montagna. Alle origini di un problema politico (1902-1919)*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1992, pp. 11-22.

<sup>66</sup> Il Segretariato venne sciolto nel 1936, l'anno seguente alla estromissione del Serpieri dal governo. Verrà ricostituito nel 1946, per essere poi soppresso nel 1965,

L'idea di un intervento attivo dello Stato nella gestione della proprietà boschiva, e nella pianificazione dell'economia forestale e montana, non fu, dunque, un prodotto della Grande Guerra: essa aveva radici più antiche, e segnatamente nel fallimento della legge di vincolo del 20 giugno 1877, n. 3917. La guerra, tuttavia, con le devastazioni ai boschi che provocò, pose in grande rilievo la questione forestale e la rilevanza del bosco come bene economico, il quale, insieme ad altre risorse, avrebbe dovuto contribuire alla rinascita complessiva del Paese. La guerra, infatti, rafforzò la convinzione che, anche in tempo di pace, nelle questioni economiche, gli interessi individuali dovessero stabilmente inquadrarsi nel perseguimento degli obiettivi di interesse generale, di cui appunto lo Stato si faceva interprete<sup>67</sup>.

Grazie, inoltre, allo stretto rapporto costituitosi durante la guerra tra apparato pubblico (civile e militare) e scienza economica e selvicolturale, la convinzione che le politiche forestali italiane dovessero essere supportate da organismi tecnici appropriati, e che dovessero inquadrarsi nel più generale problema della tutela e promozione dell'economia montana restò, del pari, un dato acquisito. Nel disegno rinnovatore dei boschi e della montagna in genere, la componente tecnica sarebbe stata assicurata, per il tempo di pace, come suggerito dal decreto Raineri, e poi ribadito dai voti della Commissione per il dopoguerra, dall'Istituto forestale nazionale di Firenze, chiamato a sovrintendere a tutte le operazioni, e, tra l'altro, presieduto dal Serpieri fino al 1925. Nell'occasione di una conferenza romana tenutasi dal 2 al 4 ottobre 1918 (un mese prima della fine della guerra), e promossa dal Ministro dell'agricoltura, Giambattista Miliani, lo stesso Ministro ricordò come l'Istituto

chiamato ora, per opera del Ministro stesso, a nuova vita, deve assolvere – oltre e più ancora che la funzione didattica, cui offrono mirabile campo di pratica applicazione le foreste demaniali – il compito di dare indirizzo razionale alla vasta opera dell'Ammini-

---

sostituito dalla Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani (O. GASPARI, *Il Segretariato per la montagna (1919-1965). Ruini, Serpieri e Sturzo per la bonifica d'alta quota*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1994).

<sup>67</sup> M. CARVALE, *Una incerta idea. Stato di diritto e diritti di libertà nel pensiero italiano tra età liberale e Fascismo*, Il Mulino, Bologna, 2016, pp. 110-118 e 135-140.

strazione, ponendo a suo servizio il necessario ausilio della ricerca scientifica e tecnica<sup>68</sup>.

Né basta, perché un'altra eredità della Grande Guerra caratterizzò la politica forestale italiana degli anni seguenti: lo sguardo fu rivolto, già negli ultimi mesi del conflitto, anche ai boschi delle province ancora irredente. Nel dopoguerra si sarebbe dovuto acquistare – fu sempre il Miliani, nella conferenza romana dei primi di ottobre del 1918, a farlo presente – «una precisa conoscenza di quei boschi, della loro legislazione e amministrazione, dell'industria e commercio dei legnami»<sup>69</sup>, al fine di sottoporli ad utilizzazione, lasciando così il tempo ai boschi italiani di ricostituirsi. Un mese dopo, diventati in effetti italiani, i boschi delle terre redente attirarono l'attenzione degli operatori, fiduciosi di poterli subito mettere in produzione. In attesa di una unificazione legislativa che sarebbe intervenuta solo con il R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267<sup>70</sup>, i boschi delle terre redente furono individuati come il principale serbatoio di legna e di legname per l'Italia, onde permettere ai boschi italiani, intensamente sfruttati durante il conflitto, di ricostituirsi. Accanto a studi di ordine tecnico ed economico, tra i quali primeggiano, ancora una volta, quelli del Serpieri<sup>71</sup>, un filone di studi giuridici<sup>72</sup> si sviluppò per analizzare la legislazione cui i boschi in esse presenti erano soggette e le possibilità di sfruttamento<sup>73</sup>.

---

<sup>68</sup> A. S[ERPIERI], *Per il dopo guerra. I risultati della Conferenza di Roma*, in «L'Alpe», s. II, a. V, nn. 10-11, ottobre-novembre 1918, pp. 224-231.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> R. TRIFONE, *I criteri informativi della nuova legge sui boschi ed i terreni di montagna*, in «Rivista di diritto agrario», 1924, pp. 538-545; 1925, pp. 11-19.

<sup>71</sup> S[ERPIERI], *Per il dopo guerra. I risultati della Conferenza di Roma*, cit., pp. 224-231; ID., *Notizie sui boschi dell'Italia redenta*, in «L'Alpe», s. II, a. V, n. 12, dicembre 1918, pp. 257-264; ID., *Notizie sui boschi dell'Italia redenta*, in «L'Alpe», s. II, a. VI, nn. 1-2, gennaio-febbraio 1919, pp. 1-7.

<sup>72</sup> A. VITALE, *L'ordinamento dei servizi forestali di Stato nei territori redenti*, in «L'Alpe», s. II, a. VI, nn. 4-5, aprile-maggio 1919, pp. 86-101; R. TRIFONE, *La legislazione forestale nelle terre redente*, M. Ricci, Firenze, 1919; A. SERPIERI, A. VITALE, *I boschi e gli ordinamenti forestali nelle nuove provincie (coi testi legislativi in appendice)*, Tipografia di Mariano Ricci, Firenze, 1920.

<sup>73</sup> Le foreste già austriache, e con esse la cultura forestale del nemico, diventarono, all'improvviso, dopo la vittoria, un modello da imitare (*Vittoria*, in «L'Alpe», s. II, a. V, nn. 10-11, ottobre-novembre 1918, pp. 217-218, con commento redazionale in calce, p. 218), sebbene per tutto il periodo del conflitto, con riferimento ad esse, avesse dominato, in Italia, il *leit motiv* – riscontrabile, anche questo, tra i giu-

#### 4. LA SMOBILITAZIONE LEGISLATIVA IN MATERIA FORESTALE E LO STATO «UN PO' TROPPO... DISINVOLTO»

L'intervento attivo dello Stato nella materia forestale e montana trovò organica disciplina, qualche anno dopo, nel nuovo «codice forestale italiano»<sup>74</sup>: il R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, di cui fu artefice principale, ancora una volta, Arrigo Serpieri. In esso, si rinvengono le tracce di un altro “seme” gettato durante la Grande Guerra dallo stesso Serpieri: quello del ruolo decisivo degli operatori privati e dei proprietari di boschi, la cui attività avrebbe dovuto essere stimolata dallo Stato mediante una serie di incentivi (cfr. il tit. III del decreto), oltre che – ed in vece di un intervento autoritario dell'apparato centrale dello Stato, cui pure andava riconosciuto un ruolo decisivo, come già detto – degli enti locali territoriali (cfr. il tit. IV del decreto).

Questa linea l'economista bolognese la espresse, tra l'altro, criticando l'ordinanza del 24 gennaio 1919, del Commissariato generale dei combustibili, che disciplinò il passaggio dallo stato di guerra a quello di pace in materia forestale, ossia la “smobilitazione legislativa”<sup>75</sup> nel settore. Il Serpieri temette – peraltro in-

---

risti (*Per una alleanza legislativa fra le nazioni amiche*, in «Monitore dei tribunali», LVII, 1916, 47, pp. 921-924, nel quale è riportato, alle pp. 921-922, lo scritto di V. SCIALOJA, *Per un'alleanza legislativa fra gli Stati dell'Intesa*, apparso inizialmente sulla «Nuova Antologia», il 1° febbraio 1916) – antigermanico, ed anzi germanofobico, che aveva portato a denigrare tutto ciò che apparisse espressione della *Kultur* forestale del nemico (G.S. [GIACOMO SEGALA], *Kultur*, in «L'Alpe», s. II, a. II, nn. 7-8, luglio-agosto 1915, p. 293).

<sup>74</sup> R. TRIFONE, *I criteri informativi della nuova legge sui boschi ed i terreni di montagna*, in «Rivista di diritto agrario», 1924, pp. 538-545; 1925, pp. 11-19. Le parti in cui il Trifone si diffonde sulla nozione di «codice forestale italiano» sono nel fascicolo del 1924, pp. 538-540.

<sup>75</sup> F. VASSALLI, *Sul termine di durata in vigore dei decreti emanati in forza della legge 22 maggio 1915 n. 671*, in «Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni», XVII, 1919, 1, pp. 477-498; ID., *Intorno alla cosiddetta smobilitazione legislativa*, in «Il diritto commerciale», XII, 1920, pp. 14-28; S. GALGANO, *Contributi alla dottrina delle delegazioni legislative. Parte I: Sul termine di durata in vigore dei decreti emanati in forza della legge 22 maggio 1915, n. 671*, in «Rivista di diritto civile», XII, 1920, pp. 1-55; ID., *La smobilitazione legislativa. I compiti*, in «Il diritto commerciale», XII, 1920, pp. 281-306; ID., *La smobilitazione legislativa. L'azione del Governo*, in «Rivista italiana di sociologia», XXIV, 1920, pp. 121-149; ID., *La legislazione eccezionale e le esigenze della legalità. Questioni minime*, in «Rivista di diritto civile», 1920, 12, pp. 417-459; G. SEGRÈ, *Osservazioni al presente Disegno di legge*, in «Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni», XVIII, 1920, 1, pp. 73-88.

giustificatamente, vista la breve scadenza delle disposizioni, che non oltrepassarono la cessazione formale dello stato di guerra (31 ottobre 1920) – che, con essa, si fosse voluto rendere definitivo il ruolo dirigista dello Stato previsto dalla legislazione bellica per tutti gli approvvigionamenti di legna da ardere<sup>76</sup>.

Il Serpieri si professò, inoltre, contrario alla disposizione, contenuta nel d.l. 9 marzo 1919, n. 350, secondo la quale la pubblica amministrazione avrebbe potuto eseguire d'ufficio, ed a spese del comune, dell'ente agrario o morale proprietario, le migliori contenute nel piano del pascolo, previsto dallo stesso decreto, e non spontaneamente eseguite dal medesimo. Un conto era, a giudizio del Serpieri, la «spontanea opera di miglioramento da parte degli enti proprietari, sussidiati dallo Stato», un altro era la attuazione coattiva da parte della amministrazione e a spese dello Stato: «No: tutto questo ci pare proprio – soggiunge il Serpieri – un po' troppo...disinvolto»<sup>77</sup>.

Il Serpieri, in altri termini, nella temperie del dopoguerra dei boschi e dei pascoli, non fu contrario – anche se non ne pare invero entusiasta sostenitore – all'incremento della presenza dello Stato nell'economia montana, ma si oppose decisamente ad una postura autoritaria dell'apparato pubblico, ossia ad un quadro normativo che consegnasse solo allo Stato le redini dell'intero settore, autorizzandolo a coartare i comportamenti dei privati.

Sotto questo profilo, sempre nello scritto a commento del decreto 9 marzo 1919, n. 350, riferendosi al già ricordato Congresso dei sindaci di comuni montani, svoltosi il 14 aprile 1919 in Campidoglio – Congresso che rappresentò un'altra importante tappa verso la costituzione del Segretariato per la montagna, reso operativo dal 10 agosto 1919 per impulso della Associazione dei comuni italiani<sup>78</sup> –, e particolarmente alle parole pronunciate da Luigi Sturzo in quella occasione, egli proruppe: «No: non aveva torto Don Sturzo, attaccando al Congresso di Roma questo decreto, di esclamare: Noi vogliamo la libertà...»<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> A. SERPIERI, *Ritorno al regime normale?*, in «L'Alpe», s. II, a. VI, nn. 1-2, gennaio-febbraio 1919, pp. 31-32.

<sup>77</sup> Id., *Per i pascoli montani*, in «L'Alpe», s. II, a. VI, nn. 4-5, aprile-maggio 1919, pp. 111-112.

<sup>78</sup> GASPARI, *Il Segretariato per la montagna*, cit., p. 17.

<sup>79</sup> SERPIERI, *Per i pascoli montani*, cit.

In altre parole, sulla scia dello Sturzo, il Serpieri, per il tempo di pace, pensò, sì, ad un intervento dell'apparato pubblico, ma nella forma della incentivazione e dello stimolo allo sviluppo dell'attività privata, forestale ed, in genere, agraria, anche dei comuni, che erano i maggiori proprietari di boschi e pascoli; non, invece, ad un intervento autoritario e dirigista che sottoponesse alla regia dello Stato tutte le utilizzazioni forestali.

Un orientamento analogo del Serpieri si rintraccia, ancora, nella sua recensione critica all'opera di Meuccio Ruini su *La montagna in guerra e dopo la guerra* (Roma, Athenaeum, 1919), in cui l'autore offrì «la sistemazione più organica dei temi della questione montanara»<sup>80</sup>, per come egli la concepiva. L'economista bolognese non si nascose – anzi, pare a ciò rassegnato – che la guerra avesse portato una nuova, ed ormai irreversibile, consapevolezza del ruolo dello Stato nella vita economica e sociale: «Pure è vero – osserva, precisamente, il Serpieri – che dal profondo delle forze sociali si sviluppa oggi la tendenza verso più lati compiti dello Stato, e, se non *assurdo* è forse *vano* contrastare [...]. Ma, allora» – soggiunge l'autore, che non si piega ad immaginare una società completamente diretta, sotto il profilo economico, dallo Stato – «il problema non è tanto quello di determinare i compiti dello Stato, quanto il *modo* che esso deve tenere nell'assolverli»<sup>81</sup>.

Già in altre occasioni precedenti, del resto, il Serpieri si era mostrato diffidente circa un intervento massiccio dello Stato nel dopoguerra dei monti e dei boschi. Egli, commentando il decreto Rainieri dell'ottobre 1917, di cui aveva condiviso – come detto – molte disposizioni, si era professato del tutto contrario al progetto, in esso esplicitato, di estendere oltre l'esistente il demanio forestale dello Stato<sup>82</sup>; aveva, inoltre, caldeggiato il sistema dei premi e degli incentivi, mentre si era opposto a soluzioni che, onde rendere effettiva la ricostituzione del patrimonio boschivo danneggiato dalla guerra, prevedessero l'obbligo, per i propieta-

---

<sup>80</sup> GASPARI, *La montagna*, cit., p. 48.

<sup>81</sup> A. SERPIERI, [recensione a] Meuccio Ruini, *La montagna in guerra e dopo la guerra*, Athenaeum, Roma, 1919, in «L'Alpe», s. II, a. VI, n. 6, giugno 1919, pp. 136-139.

<sup>82</sup> Anzi, più in generale, scrisse il Serpieri, «noi saremmo ormai d'avviso di sottoporre a severa revisione il concetto stesso di questo *grande demanio boschivo dello Stato*, da estendere per centinaia di migliaia o milioni di ettari sui monti italiani» (SERPIERI, *I nuovi provvedimenti forestali*, cit.).

ri, di consegnare i fondi alla amministrazione forestale, la quale avrebbe potuto prendere, così, i provvedimenti necessari<sup>83</sup>.

Soprattutto, il Serpieri aveva pensato ad un ruolo attivo, nel dopoguerra dei boschi, piuttosto che dell'apparato centrale, delle amministrazioni locali, così rifacendosi al disegno di decentramento amministrativo proposto, a suo tempo, dal Minghetti<sup>84</sup>, e confermandosi allineato alla Associazione dei comuni italiani, la quale appunto indicava nel riconoscimento di un maggiore ruolo degli enti locali, piuttosto che nella assunzione di nuovi e crescenti compiti da parte dello Stato, la via per lo sviluppo delle aree montane del paese nel dopoguerra<sup>85</sup>.

In definitiva, un Serpieri che, nel tornante tra guerra e dopoguerra, e nel dibattito intorno al carattere da imprimere alla azione dello Stato nel settore forestale e montano in genere, oltre che propugnatore di un approccio tecnico e razionale ai boschi, appare, sì, convinto – o forse rassegnato – sostenitore dell'intervento attivo dello Stato – un intervento ormai invocato da tutti –, ma decisamente contrario a configurare quell'intervento come mero insieme di vincoli e come, più in generale, una postura dirigista che disegnasse lo Stato stesso quale controllore e gestore di un intero settore economico. Se questo poteva avere avuto un senso nel tempo di guerra – ma anche per quel tempo, come si è visto, il Serpieri aveva pensato comunque che fosse utile lasciare un margine alla iniziativa privata, e si era detto apertamente contrario alle requisizioni generalizzate –, certo non lo aveva per il tempo di pace, durante il quale si sarebbe dovuto lasciare libero spazio alle iniziative economiche dei privati e, se intervento dello Stato avesse dovuto esserci – la cosa appariva anche a lui inevitabile, come detto –, esso sarebbe dovuto andare non nel senso dell'imposizione di vincoli («misure di polizia»), bensì in quello di un più generale stimolo dell'economia montana nel suo complesso, e nella definizione di un ruolo attivo delle amministrazioni locali, ossia dei soggetti che erano i maggiori proprietari di boschi; un indirizzo, anche questo, ben riconoscibile nel R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267.

---

<sup>83</sup> S[ERPIERI], *Voti per dopo la guerra*, in «L'Alpe», s. II, a. IV, nn. 5-6, maggio-giugno 1917, pp. 136-141.

<sup>84</sup> Ivi. Il riferimento è a M. MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Nicola Zanichelli, Bologna, 1881, pp. 232-262.

<sup>85</sup> GASPARI, *Il Segretariato per la montagna*, cit., p. 17.