

Questione sociale e questione religiosa in Italia

Continuità e discontinuità
dalla Grande Guerra al Fascismo

a cura di Federico Roggero



Giappichelli

Questione sociale e questione religiosa in Italia

Continuità e discontinuità dalla Grande Guerra al Fascismo



IUSTITIAM COLIMUS

Questione sociale e questione religiosa in Italia

Continuità e discontinuità
dalla Grande Guerra al Fascismo

a cura di Federico Roggero



Giappichelli

© Copyright 2024 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-0746-3

ISBN/EAN 979-12-211-5743-7 (ebook - pdf)

Volume pubblicato con i fondi del Progetto Medio di Sapienza Università di Roma - Bando 2019 - 'Dalla Grande Guerra al Fascismo. Continuità e discontinuità nell'ordinamento giuridico italiano'.



G. Giappichelli Editore



Questo libro è stato stampato su carta certificata, riciclabile al 100%



Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Introduzione</i> (di Federico Roggero)	11

QUESTIONE FORESTALE E QUESTIONE SOCIALE MONTANA: UN NODO IRRISOLTO TRA GRANDE GUERRA E FASCISMO

Federico Roggero

1. Il verbale della XIII sezione della Commissione per il dopoguerra (27 novembre 1918)	17
2. Questione forestale e questione montana dopo l'Unificazione	21
3. Il "filoboschismo", il disegno di legge Raineri (1910) e la rela- zione Cermenati (1913)	28
4. Dalla Grande Guerra al Fascismo	34

LA TUTELA PENALE DELLE 'RAGIONI' DEI LAVORATORI ALLE SOGLIE DEL VENTENNIO FASCISTA, TRA CULTURA GIURIDICA LIBERALE E IDEALI SOCIALISTI

Riflessioni sulle matrici storico-giuridiche
della tutela delle condizioni di lavoro
nell'ordinamento penale italiano

Maria Teresa Trapasso

1. Il contesto giuridico nella fase di transizione tra il primo dopo- guerra e l'avvento del regime fascista	77
---	----

	<i>pag.</i>
2. La repressione delle agitazioni operaie tra il dopoguerra e l'avvento del fascismo: una transizione tra ordinamenti giuridici nel segno della continuità	81
3. La discontinuità tra ordinamenti nella qualificazione penalistica dell'astensione dal lavoro	94
4. La scienza giuridica penale tra socialismo e fascismo: transizione o rottura?	100
5. I penalisti prendono congedo dal ruolo di intellettuali portatori di istanze sociali egualitarie?	105
6. Considerazioni conclusive	111

UN PROTAGONISTA POCO NOTO
DELLA "CONCILIAZIONE". DOMENICO BARONE
E I PRELIMINARI PER L'AVVIO DELLE TRATTATIVE
PER UNA SODDISFACENTE SISTEMAZIONE
DEI RAPPORTI FRA IL REGNO D'ITALIA
E LA SEDE APOSTOLICA

Fabio Franceschi

1. In memoria di Domenico Barone. <i>Réddite quae sunt Caésaris Caésari</i>	119
2. La svolta del 1926: il preludio alle trattative	122
3. Domenico Barone, un uomo a servizio delle istituzioni	128
4. Agosto 1926. I primi contatti finalizzati alla verifica della sussistenza delle condizioni per l'avvio di trattative per una amichevole, generale, definitiva sistemazione dei rapporti fra Stato e Chiesa in Italia	130
5. " <i>Iacta alĕa est</i> ". La lettera di incarico di Mussolini a Barone e l'avvio delle trattative "confidenziali" per la Conciliazione	149
6. A mo' di (provvisoria) conclusione	153
<i>Appendice</i>	155

pag.

IL PRIMO FASCISMO E L'EBRAISMO ITALIANO:
DALLA MARCIA SU ROMA AL R.D. N. 1731 DEL 1930

Alessandra Viani

- | | |
|--|-----|
| 1. Premesse storiche. La Marcia su Roma e l'inizio dell'era fascista | 169 |
| 2. «Il problema ebraico non esiste in Italia». La partecipazione degli ebrei alla vita politica del Paese tra certezze e diffidenze | 174 |
| 3. Verso l'accordo. I lavori preparatori della commissione giuridica ebraica | 183 |
| 4. Il processo di riforma dell'assetto giuridico dell'ebraismo si avvia alle conclusioni: formazione e caratteri del R.D. n. 1731 del 1930 | 193 |

QUESTIONE FORESTALE
E QUESTIONE SOCIALE MONTANA:
UN NODO IRRISOLTO
TRA GRANDE GUERRA E FASCISMO

Federico Roggero

(Sapienza Università di Roma)

Sommario: 1. Il verbale della XIII sezione della Commissione per il dopoguerra (27 novembre 1918). – 2. Questione forestale e questione montana dopo l’Unificazione. – 3. Il “filoboschismo”, il disegno di legge Raineri (1910) e la relazione Cermenati (1913). – 4. Dalla Grande Guerra al Fascismo.

1. *Il verbale della XIII sezione della Commissione per il dopoguerra (27 novembre 1918)*

Se si dà uno sguardo alle poche pagine di cui si compone il verbale che la XIII sezione della Commissione per il dopoguerra, competente per la produzione agraria, votò nella giornata del 27 novembre 1918 con riferimento all’economia montana¹, ci si rende conto di come, agli occhi dei commissari, esistesse già, perché allestito prima e durante la Grande Guerra, un pacchetto di provvedimenti normativi tendenti alla messa in sicurezza del territorio italiano e, al contempo, alla promozione dell’economia montana; ossia alla soluzione tanto della “questione forestale” – che molto aveva angustiato il legislatore già negli anni immediatamente seguenti l’entrata in vigore della legge forestale unitaria (legge 20 giugno 1877, n. 3917) – quanto della “questione sociale montana”,

¹ Archivio Centrale dello Stato, *Presidenza del Consiglio dei ministri, Gabinetto, Affari generali, Prima guerra mondiale (1915-1922)*, busta 138 bis, fasc. 16, nonché busta 138, fasc. 16. 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)*, Roma, 1920, pp. I-XIII).

generata o almeno aggravata dai provvedimenti messi in campo, o anche solo annunciati, per risolvere la prima².

Nelle premesse del verbale della Commissione si richiamano infatti, oltre alla legge Luzzatti sul demanio forestale dello Stato (legge 2 giugno 1910, n. 277) – pilastro del diritto forestale che, con l'intervento “attivo” e “positivo” dello Stato in essa disegnato, specie mediante l'impegno nei rimboschimenti e nella creazione del demanio forestale dello Stato, aveva bilanciato l'insieme di vincoli “negativi” scaturenti dalla legge del 1877³ – ed a quella sul rinsaldamento dei bacini montani (legge 13 luglio 1911, n. 774) – anch'essa funzionale al contenimento del dissesto idrogeologico, a testimonianza di come lo Stato avesse compreso la necessità di affrontare quest'ultimo, oltre che con la legislazione forestale, anche con leggi specifiche sulle opere pubbliche di regimazione delle acque e di consolidamento dei versanti⁴ –, anche le leggi speciali per la Basilicata (legge 31 marzo 1904, n. 140) e per la Calabria (legge 25 giugno 1906, n. 255), che avevano fatto leva sulla valenza economica dei boschi quali cespiti di rilevante importanza per lo sviluppo delle comunità residenti nelle rispettive province.

Il verbale ricordò, altresì, i provvedimenti che fino a quel mo-

²La questione montana non era generata dalla questione forestale. Essa aveva tratti più ampi. Cfr. O. Gaspari, *La montagna alle origini di un problema politico (1902-1919)*, Roma, 1992; Id., *Il Segretariato per la montagna (1919-1965). Ruini, Serpieri e Sturzo per la bonifica d'alta quota*, Roma, 1994.

³L. Luzzatti, *Sul demanio forestale. Discorso pronunciato alla Camera dei Deputati nella tornata del 9 marzo 1910*, Roma, 1910; G. Raineri, *Demanio forestale di Stato. Limiti del problema*, in *Atti del Congresso forestale italiano. Bologna 1909*, I, Bologna, 1910, pp. 102-119. Il veneziano Luigi Luzzatti, padre nobile della politica forestale italiana tra Otto e Novecento, fu l'ispiratore già della legge 20 giugno 1871, n. 283, che, dichiarando inalienabili alcuni boschi di proprietà statale, costituì il primo nucleo del demanio forestale dello Stato (L. Luzzatti, *Discorso*, in *Atti del Congresso forestale italiano. Bologna 1909*, cit., pp. 34-39).

⁴G. Roehrsen, *Idrauliche (opere)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, pp. 966-980.

mento avevano disciplinato, anche con aiuti e con incentivi, l'economia montana e particolarmente l'uso razionale dei pascoli e dei boschi: la "legge Cocco-Ortu del 1908 sui miglioramenti dei pascoli alpini", ovverossia la legge 5 aprile 1908, n. 125, che aveva previsto lo stanziamento, nel bilancio del Ministero di agricoltura, industria e commercio, di 200.000 lire, ripartite in sei esercizi, "per aiutare l'opera di miglioramento dei pascoli montani"; il R.D. 6 maggio 1915, n. 589 – c.d. decreto Cavasola – che, del pari, con l'intento di provvedere al miglioramento dei pascoli montani, aveva autorizzato il Ministro a concedere "premi" per incoraggiare l'attuazione delle opere relative, stanziando 500.000 lire all'anno per cinque esercizi finanziari a decorrere da quello 1914-1915, ed offrendo anche, ai Comuni proprietari di pascoli, l'accesso a mutui agevolati erogati dalla Cassa dei depositi e prestiti; infine, il d.l.lgt. 4 ottobre 1917, n. 1605 – c.d. decreto Raineri –, recante provvedimenti per la difesa e l'incremento del patrimonio boschivo nazionale, il quale, oltre a mettere a disposizione somme (50.000 lire all'anno per cinque anni) per i comuni e gli enti morali in genere che avessero deciso di affidare la gestione forestale a personale tecnico opportunamente preparato (le c.dd. condotte forestali), aveva anche previsto stanziamenti (pari a 100.000 lire annue per cinque anni) destinati ad incoraggiare, mediante assunzione diretta di una parte delle spese e mediante "premi", la selvicoltura ed il miglioramento dei pascoli montani.

Al ristabilimento della pace dopo la Prima guerra mondiale, accanto ai provvedimenti per la protezione della forma fisica del territorio erano dunque già in vigore anche provvedimenti di incentivo e tutela della selvicoltura e di una componente essenziale della economia montana, il pascolo, che completavano il quadro, bilanciando gli effetti economicamente negativi, per le popolazioni montane, dei primi. A testimonianza di come ormai si fosse consapevoli di aver messo in campo un pacchetto omogeneo e completo di provvedimenti, già lo stesso decreto Raineri del 1917, all'art. 15, aveva demandato al governo di coordinare tutte le disposizioni in materia forestale e di economia montana in un testo unico.

I membri della Commissione per il dopoguerra, inoltre, nel verbale già ricordato, rilevato come le zone montane uscissero dal conflitto come quelle “maggiormente torturate”, e come dunque l’economia montana dovesse essere “sollecitamente soccorsa”, esortarono lo Stato ad intervenire, nel tempo di pace che si apriva, con azioni sistematiche di promozione attiva dell’economia montana, auspicando non soltanto che gli stanziamenti di somme già previsti all’uopo nelle varie leggi appena ricordate fossero incrementati, ma anche che fossero previsti mutui di favore o contributi annui anche “per le opere di migliorìa agraria delle regioni montane diverse da quelle dei pascoli e dei boschi”, ossia per l’agricoltura montana, specie considerando la “importanza grandissima che questi lavori hanno sopra tutto nelle zone appenniniche e in ispecie in quelle del Mezzogiorno e delle isole”. Nella stessa direzione, i commissari auspicarono altresì la costituzione, presso l’Istituto superiore forestale nazionale di Firenze, inaugurato il 18 gennaio 1914 e diretto da Arrigo Serpieri⁵, di un “ufficio centrale di propaganda e per lo studio di progetti di restaurazione dell’economia montana” capace di coinvolgere le popolazioni montane nelle “innovazioni necessarie al risorgimento della selvicoltura, pastorizia e coltura agraria locale” e di collaborare fattivamente con le medesime popolazioni nell’elaborazione di “progetti di miglioramento delle zone montane”. Si sarebbe anche dovuta riformare – suggerirono, in ultimo, i commissari – la composizione, sia del Consiglio superiore delle acque e delle foreste, disciplinata dall’art. 2 del regolamento 19 febbraio 1911, di esecuzione della leg-

⁵ Istituito per ordine del Ministro dell’agricoltura, Francesco Saverio Nitti, con la legge 14 luglio 1912, n. 834, seguita dal regolamento approvato con regio decreto 6 febbraio 1913, n. 212, l’Istituto fiorentino prese il posto dell’Istituto Forestale di Vallombrosa, costituito con R.D. 4 aprile 1869, n. 4993. Il Serpieri, oltre a dirigere l’Istituto di Firenze, vi insegnò economia forestale. Cfr. G. Surico, *Il Regio Istituto Superiore Forestale Nazionale delle Cascine dal 1914 al 1935*, e Id., *Inaugurazione del Regio Istituto Superiore Forestale nazionale, in 1913-2013. 100 anni di studi agrari e forestali nella Villa Granduca delle Cascine a Firenze*, a cura di G. Surico, Firenze, 2013, pp. 9-19 e 19-21.

ge Luzzatti sul demanio forestale dello Stato, chiamando a farne parte almeno due rappresentanti dei montanari nominati dagli enti agrari della montagna, sia del Comitato forestale, previsto dalla legge del 1877, in modo da fare di quest'ultimo un organo "adatto non soltanto all'applicazione di provvedimenti strettamente forestali, ma anche di quelli pastorali ed agrari".

La Commissione per il dopoguerra, in conclusione, evidenziò la forte connessione esistente tra provvedimenti per la tutela del suolo e sviluppo dell'economia montana, e dettò un indirizzo chiaro al legislatore avvenire ed all'amministrazione statale, invocando un maggiore impegno finanziario ed amministrativo per la promozione dell'economia delle terre alte e dunque per la soluzione della "questione sociale montana".

2. Questione forestale e questione montana dopo l'Unificazione

Il verbale della Commissione per il dopoguerra racchiuse gli esiti di un dibattito antico e assai complesso. Questione forestale e questione montana si fronteggiano, infatti, nel dibattito giuridico e politico italiano fin dagli anni immediatamente seguenti l'Unificazione.

La necessità di mettere in sicurezza il territorio mediante il vincolo sui boschi esistenti – vincolo imposto in via generale con la legge del 1877 – e mediante i rimboschimenti (legge 1° marzo 1888, n. 5238) comportò, per le popolazioni montane, restrizioni nelle facoltà di adibire i fondi al pascolamento e all'agricoltura, attività ben più redditizie del bosco e ben più utili a soddisfare, nell'ultima parte dell'Ottocento e nel primo quarto del Novecento, i bisogni alimentari della crescente popolazione italiana. La politica legislativa per la conservazione del suolo entrò dunque in forte frizione con le esigenze di sopravvivenza delle popolazioni montane, venendo individuata come una delle cause della questione montana, a sua volta inquadrabile nella più generale questione sociale, "che germoglia dalla separazione e disuguaglianza

non che materiale pure morale delle civili classi”⁶, ben viva in tutto il Paese tra fine Ottocento e primi Novecento.

Già nei dibattiti che accompagnarono la presentazione dei vari progetti di legge forestale⁷, poi tutti falliti fino al progetto Majorana-Calatabiano, sfociato nella legge 20 giugno 1877, n. 3917, diverse voci si levarono per sottolineare la necessità della restaurazione forestale del territorio italiano ma anche le ricadute dei progettati provvedimenti legislativi di vincolo e rimboschimento sull’economia montana ed agraria in genere.

È, quest’ultimo, il caso del senatore palermitano Francesco Di Giovanni, che, nel discorso tenuto al Senato il 2 marzo 1874, nel corso del dibattito intorno al progetto di legge Finali, proposto l’anno precedente⁸, puntò il dito contro il “sistema protettore dei boschi”, come quello che imponeva “tanti, e sì enormi sacrifici al paese, che non è lecito parlare di utilità finché non siano bilanciati i beni ed i mali, che ne sono la conseguenza”⁹. Era infatti innegabile – soggiunse – che “i boschi non hanno altro nemico se non l’agricoltura, e quanto avanzano gli uni sarà forza che indietreggi l’altra”, con grave danno per l’economia generale del paese, già così poco fornito di terreni pianeggianti da sfruttare per la coltura agraria; sicché di “utilità pubblica” – sottesa, a parole, alle leggi forestali – si sarebbe potuto parlare soltanto dopo attenta valutazione dei benefici e dei sacrifici derivanti dalla legislazione forestale progettata¹⁰, per accorgersi che invero – questa la conclusione del senatore, il quale sottopone a forte critica le acquisizioni della scienza circa le funzioni di protezione idrogeologica riconosciute ai boschi, e sviluppa il ragionamento anche sul piano eco-

⁶ A. Marescotti, *La questione sociale in Italia*, estr. da *Archivio Giuridico*, X, 1872, p. 513. Un’antologia di scritti dell’epoca in materia in D. Veneruso, *La questione sociale 1814-1914*, Torino, 1972.

⁷ R. Trifone, *Storia del diritto forestale in Italia*, Firenze, 1957, pp. 160-169.

⁸ Trifone, *Storia del diritto forestale in Italia*, cit., p. 162.

⁹ F. Di Giovanni, *Sulla questione forestale in Italia. Discorso pronunziato al Senato del Regno nella tornata del 2 marzo 1874*, Roma, 1874, p. 3.

¹⁰ *Ivi*, p. 5.

nomico, per mostrare quanto dannosi siano i vincoli per la produzione di ricchezza – di benefici non ce ne sono affatto:

i vincoli stessi – afferma perentoriamente il sen. Di Giovanni – non servono se non ad aggiungere a mali, per la natura delle cose inevitabili, altri mali infinitamente più gravi, che son cagione ora e nell'avvenire delle più funeste conseguenze sulle condizioni economiche e sociali del paese¹¹.

Di segno diametralmente opposto sono gli *Appunti* che Augusto Montanari, economista e membro della Accademia di scienze, lettere ed arti di Padova, dedicò alla questione forestale italiana, soffermandosi anch'egli sul progetto di legge del Ministro Finali. Per questo autore, influenzato dall'ambiente culturale austriaco, e dunque favorevole ad un intervento dello Stato nell'economia che funzionasse da temperamento ai principi fisiocratici del *laissez faire, laissez passer*, i disboscamenti selvaggi dei decenni precedenti avevano provocato

lo sviluppo di novella disciplina; la quale, attingendo i suoi principi parte dalle scienze naturali, parte dall'economia politica e dal diritto pubblico, procede sicura e si completa in una perfetta unità, che le assegna un posto distinto fra le altre scienze consimili¹².

Sull'esempio poi anche della Germania, lo Stato italiano – soggiunge l'autore – avrebbe dovuto impegnarsi nella promozione e garanzia di quella armonia tra interessi individuali e sociali di cui la legislazione forestale era primaria manifestazione, specie se si considerava che l'Italia “ha molta parte del suo territorio che assolutamente non è atta ad altra coltivazione fuorché alla forestale”¹³; era dunque, a suo giudizio, per motivi anzitutto economici – e dunque di interesse individuale oltre che sociale – che le vaste

¹¹ *Ivi*, p. 36.

¹² A. Montanari, *La questione forestale in Italia. Appunti*, Padova, 1874, p. 7.

¹³ *Ivi*, p. 15.

zone montane dell'Italia “vogliono essere sottoposte ad un savio ordinamento e riguadagnate alla produzione nazionale per mezzo dei rimboschimenti”¹⁴.

Questione forestale e questione sociale stimolarono dunque, nell'ultima parte dell'Ottocento, discussioni caratterizzate anche da prese di posizione nette in un senso o nell'altro. Su posizioni più meditate si collocò, tuttavia, in quegli anni e nel primo quarto del Novecento, una schiera di intellettuali di vario orientamento (liberale, ma anche cattolico e socialista), i quali, sulla base di una profonda conoscenza dell'ambiente sociale ed economico della montagna, individuarono nel consenso e nella cooperazione delle popolazioni locali la condizione per il successo di qualsivoglia politica legislativa volta alla protezione del territorio: soltanto cioè un intervento complessivo sull'economia montana avrebbe creato, a loro giudizio, le condizioni economiche che avrebbero indotto le popolazioni a conservare i boschi, tanto importanti per la consistenza del territorio.

Fu questa la posizione, tra gli altri, di Luigi Tanari, bolognese di origini aristocratiche ma assai aperto alle innovazioni, senatore del Regno per un quarantennio, nonché agronomo, presidente della Società agraria di Bologna ed impegnato in prima persona nella inchiesta agraria Jacini per quanto riguardava l'Emilia e le Romagne¹⁵. Ripubblicando nel 1900 uno scritto sulla *Questione dei boschi* del 1883, inserito nel dibattito intorno al progetto di legge sui rimboschimenti, egli constatò come si fossero nel frattempo puntualmente avverate le “previsioni conclusionali” che all'epoca, con artificio retorico, aveva messo in bocca ad un immaginario “montanaro”, interrogato da un cittadino ingenuo intorno alla opportunità di una legislazione forestale che imponesse vincoli e appunto rimboschimenti. Il montanaro, che esprimeva il vero pensiero dell'autore, aveva spiegato, destando sgomen-

¹⁴ *Ivi*, p. 16.

¹⁵ S. Magagnoli, *Tanari, Luigi*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 94, Roma, 2019, pp. 790-793.

to nel borghese di pianura che lo interpellava, come nessuna riforma calata dall'alto, pure ispirata al perseguimento del bene pubblico, potesse prevalere sui bisogni essenziali di vita delle popolazioni: "Contro la natura delle cose – afferma –, anche le leggi sono impotenti"; soggiungendo poi: "e senza malignità, questo ci rassicura alquanto"¹⁶.

Sempre nella stessa area, il proprietario di "estese boscaglie nell'appennino bolognese", Cesare Calzolari, invitò, poco più tardi, in occasione di un dibattito presso la Società agraria di Bologna intorno al disegno di legge Baccelli che inaspriva il vincolo già pesante introdotto dalla legge del 1877¹⁷, ad abbandonare l'approccio protezionista ed estetico ("le svenevolezze dell'Arcadia") diffuso nell'alta borghesia cittadina, ed a concentrarsi sui "gravi problemi economici e sociali che un cieco e sconfinato amore dei boschi non risolve ma complica"¹⁸.

A Firenze, poi, ad un congresso organizzato sempre per discutere sul disegno Baccelli, l'avvocato Agostino Gori¹⁹, poliedrica figura di intellettuale e possidente attento ai fenomeni economici e sociali del suo tempo, nonché presidente della Federazione Tosco-Romagnola per la riforma forestale – l'asse Firenze-Bologna, con le magnifiche selve di cui quella porzione dell'Appennino è coperta, fu l'epicentro della riflessione italiana sul territorio nei primi del Novecento – esortò a guardare alla questione forestale finalmente "dal monte", ossia con gli occhi dei montanari, sulle cui spalle gravava il peso dei vincoli²⁰.

¹⁶ L. Tanari, *La questione dei boschi*, Bologna, 1900, p. 55. Si v. G. Borghe-
sani, *Le origini della questione forestale in Italia e l'opera del Marchese Luigi Ta-
nari, senatore del Regno*, in *L'Alpe*, 1909, n. 4, pp. 97-111.

¹⁷ Il testo del disegno di legge è riportato in A. Rabbeno, *Questioni attuali
sulle modificazioni alla legge forestale 20 giugno 1877*, Bologna, 1903, 91-94. Il
dibattito alla Società agraria bolognese si tenne l'8 marzo 1903.

¹⁸ Rabbeno, *Questioni attuali*, cit., p. 33.

¹⁹ F. Conti, *Gori, Agostino*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 58, Ro-
ma, 2002, pp. 24-25.

²⁰ *Atti del Congresso forestale italiano promosso dalla Federazione Tosco-Ro-*

Nella stessa occasione, anche l'igienista toscano, poi rettore della Sapienza, Giuseppe Sanarelli invitò a guardare alla questione forestale come ad un problema “più sociale che tecnico o giuridico”, da affrontare “prevalentemente dal punto di vista degli interessi dei miseri contadini della montagna”²¹.

Ed anche il marchese Gerino Gerini, nobile fiorentino²², osservò, ricordando l'esempio delle leggi speciali per la Basilicata e per la Calabria, che

non può attuarsi un miglioramento agrario, una vasta bonificazione di terreni, una sana e feconda economia forestale, se lo Stato non interviene migliorando tutti gli elementi, tutti i fattori che direttamente cooperano allo sviluppo della industria agraria²³.

Due anni dopo, al congresso forestale di Bologna, organizzato, questa volta, dal sodalizio che più di altri aveva riunito nel proprio seno gli intellettuali fautori del modello rigorosamente protezionista ed estetico centrato sui vincoli e sui rimboschimenti, la *Pro Montibus et Silvis* di Bologna²⁴, si levò alta – in un clima di discussione comunque franco ed aperto – la voce della più auto-

magnola per la riforma forestale tenuto in Firenze il 30 Maggio-I° Giugno 1907, Borgo S. Lorenzo, 1907, pp. 17-19.

²¹ *Ivi*, pp. 19-27.

²² N. Danelon Vasoli, *Gerini, Gerino*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 53, Roma, 2000, pp. 422-425.

²³ *Atti del Congresso forestale italiano promosso dalla Federazione Tosco-Romagnola*, cit., pp. 85-101 dell'appendice.

²⁴ L'associazione era nata nel 1899 per impulso di Cesare Ranuzzi Segni (A. Malfitano, *Un territorio fragile. Dibattito e intervento pubblico per l'Appennino tra Reno e Adriatico (1840-1970)*, Bologna, 2011, pp. 49-53) ed era affiliata alla *Pro Montibus*, a sua volta nata nel 1898, a Torino, in seno al Club Alpino Italiano, e presieduta da Luigi Sormani Moretti (*ivi*, p. 49; *Atti del congresso tenutosi a Torino il 17, 18 e 18 settembre 1898 e relazione della Festa degli alberi celebratasi la domenica 18 settembre al Monte dei Cappuccini*, estr. dal giornale di Milano *Il Movimento agricolo*, Milano, 1899 [la data si deduce dalla prefazione]).

revoles tra le figure di intellettuali convinti della necessaria conciliazione tra questione forestale e questione sociale: quella di Arrigo Serpieri. L'economista agrario bolognese, vicino, negli anni giovanili, alla Società umanitaria di Milano e alle istanze del socialismo riformista, nella fondamentale relazione *Economia montana e restaurazione forestale*, ribadendo il proprio orientamento, già chiaramente formulato fin dal 1901²⁵, avvertì:

L'azione dello Stato direttamente volta alla riforma forestale, se non vuole vanamente infrangersi contro le reazioni insormontabili di popolazioni troppo povere, deve abilmente coordinarsi con provvedimenti intesi ad innalzare il tenor di vita di esse.

Di qui, dunque, “la necessità che l'azione dello Stato intesa a la riforma forestale comprenda una parte ad incremento dell'economia montana”: la “difesa dell'integrità del nostro territorio nazionale” andava perciò concepita – prosegue il Serpieri – all'interno di un più ampio progetto di “restaurazione dell'economia montana”²⁶.

Si tratta, come si vede, anche in questo caso, in fondo – e a dispetto delle convinzioni politiche del Serpieri, che non prevalsero mai sul suo profilo di tecnico, mosso sempre da considerazioni autenticamente scientifiche oltre che da uno sconfinato amore per la montagna e per i suoi abitanti²⁷ –, dell'approccio elitario alla questione forestale, come nel caso degli altri autori già ricordati; a conferma per l'appunto di come nello stesso ceto borghese dominante dopo l'Unificazione si fosse andato formando un nucleo di intellettuali consapevoli delle reali condizioni economiche del Paese e quindi degli effetti, su di esse, delle politiche normative per la conservazione del territorio. Quel ceto seppe chiarire l'importanza, per il successo delle politiche in questione, di un approccio inclusivo,

²⁵ A. Serpieri, *Pascoli alpini e legislazione forestale. Appunti*, Milano, 1901.

²⁶ A. Serpieri, *Economia montana e restaurazione forestale*, in *Atti del Congresso forestale italiano. Bologna 1909*, I, cit., p. 46.

²⁷ S. Misiani, *Serpieri, Arrigo*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 92, 2018, pp. 173-179.

che cioè tenesse conto delle necessità di vita di quella vasta porzione della popolazione italiana che lo Stato liberale monoclasse aveva invece fino a quel momento tenuto fuori dalla dialettica politica.

3. Il “filoboschismo”, il disegno di legge Raineri (1910) e la relazione Cermenati (1913)

Lo scontro tra le diverse concezioni della disciplina sull’uso e la protezione del territorio si evidenziò, al Parlamento, durante il dibattito sul disegno di legge Luzzatti sull’amministrazione forestale, sul demanio forestale dello Stato e – nella prima stesura – sul «demanio dei privati», ossia sui provvedimenti di incentivazione della selvicoltura privata: il “demanio” non sono altro, qui, che i boschi di proprietà privata, cui si voleva riconoscere una conaturata vocazione al perseguimento dell’interesse pubblico alla stabilità dei versanti. Si contrapposero, nel dibattito parlamentare, l’approccio “filoboschista”, rigidamente protezionista, e quello “sociale”, ossia maggiormente attento alle necessità economiche del proletariato dei monti, su cui i vincoli previsti dal disegno di legge sarebbero ricaduti.

Dall’accusa di “filoboschismo” dovette difendersi, in particolare, l’industriale della carta fabrianese Giambattista Miliani, presidente della Federazione nazionale delle associazioni *Pro Montibus* ed enti affini²⁸. Massimo esponente dell’indirizzo fu lo stesso Luigi Luzzatti, che ben ne sintetizzò le linee nella relazione di accompagnamento del progetto, poi effettivamente trasformato nella legge 2 giugno 1910, n. 277²⁹.

²⁸ Il Miliani fu parlamentare e più avanti ministro dell’agricoltura (30 ottobre 1917-17 gennaio 1919). Cfr. G. Castagnari, *Miliani, Giambattista*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 74, Roma, 2010, pp. 489-491. Per la sua difesa dall’accusa di “filoboschismo”, si v. *Atti del Parlamento italiano. Discussioni della Camera dei deputati. XXIII Legislatura*, vol. V, I Sessione: dal 24 febbraio 1910 al 21 marzo 1910, Roma, 1910, pp. 5704-5708.

²⁹ *Relazione di S.E. il Ministro di agricoltura, industria e commercio*, in *Bol-*

Nel filone “sociale” si annoverano, invece, i socialisti Adelmo Sichel, avvocato emiliano, che ammonì, efficacemente, durante i lavori parlamentari: “noi non possiamo mica far fuggire dalla montagna tutti gli abitanti della montagna stessa”³⁰; e Francesco Beltrami, piemontese, avvocato anch’egli e vicino, come il Serpieri, alla Società umanitaria di Milano, il quale in una seduta, auspicò che, insieme alla legge sul demanio forestale dello Stato, fosse adottato anche un provvedimento sull’economia montana³¹.

Soprattutto, sul versante “sociale” dell’approccio alla questione forestale si levò, alta, la voce del naturalista e geologo lecchese, Mario Cermenati³², il quale, pur concordando, in linea teorica, con lo “splendido alato discorso” pronunciato dal Luzzatti al congresso di Bologna del 1909 – l’ironia sulle parole del Luzzatti è sempre presente nei discorsi dei suoi detrattori, a Bologna, quando lo statista veneziano presentò il suo progetto sul rinascimento forestale italiano³³, come poi nel dibattito parlamenta-

lettino del Ministero di agricoltura, industria e commercio, anno IX, serie A, vol. 1, *Parte ufficiale*, Roma, 1911, pp. 250-261.

³⁰ *Atti del Parlamento italiano. Discussioni della Camera dei deputati. XXIII Legislatura*, vol. V, cit., p. 5709. Sul Sichel, che fu vicino a Camillo Prampolini e che si spese molto, in Parlamento, tra l’altro, sui temi del territorio, si v. A. Ferraboschi, *Sichel, Adelmo*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 92, Roma, 2018, pp. 499-501. Egli fu anche tra i fondatori sia della Associazione dei Comuni italiani, insieme a Luigi Sturzo, sia della Lega dei Comuni socialisti (O. Gaspari, *L’Italia dei municipi. Il movimento comunale in età liberale (1879-1906)*, Roma, 1998).

³¹ *Atti del Parlamento italiano. Discussioni della Camera dei deputati. XXIII Legislatura*, vol. V, cit., p. 5716. Sul Beltrami, si v. A. Bergomi, “*Prima che partano*”. *Programmi di alfabetizzazione e scuole per emigranti nell’Italia dell’età liberale (1860-1920)*, tesi di dottorato, Università degli Studi di Bergamo, a.a. 2015/2016, pp. 253-254.

³² Il Cermenati fu Presidente della Società geologica italiana dal 1923 al 1925. Il suo nome è legato altresì al progetto di edizione del *Corpus Vincianum*, raccolta degli scritti di Leonardo da Vinci. Cfr. G. Cimino, *Cermenati, Mario*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 23, Roma, 1979, pp. 771-773.

³³ L. Luzzatti, *Discorso*, in *Atti del Congresso forestale italiano. Bologna 1909*, I, cit., pp. 34-39.

re³⁴ – invocò al contempo una nuova legge forestale che superasse quella del 1877 e “che sappia armonizzare gli interessi della nazione con quelli dei singoli cittadini”, e dunque anche quelli “dei lavoratori della montagna con quelli dei lavoratori della pianura”, nonché “i giusti e santi interessi della silvicoltura con gli interessi non meno giusti e santi, ed anche economicamente e socialmente maggiori dell’agricoltura e della pastorizia”. In definitiva, a giudizio del Cermenati, bisognava evitare che l’interesse pubblico alla conservazione dei boschi diventasse “una grande speculazione dello Stato, a danno degli abitatori della montagna”; il rinascimento dei boschi avrebbe dovuto essere perseguito “in armonia, non in contrasto” con i bisogni sociali, agevolando, non ostacolando, la soluzione della “questione sociale della montagna”³⁵.

In effetti, come emerge dalle parole del Cermenati, la soluzione della questione sociale montana, nella sua connessione con la questione forestale, passava anche attraverso una riforma della legge fondamentale 20 giugno 1877, n. 3917, la quale aveva spalmato il vincolo iniquamente, imponendolo, salva prova contraria, su tutti i fondi che si trovassero al di sopra della linea superiore di vegetazione del castagno, senza cioè distinguere caso per caso, in base alla concreta situazione dei luoghi: così facendo, il legislatore aveva colpito duramente l’economia montana.

Già durante il dibattito intorno al disegno di legge Luzzatti, lo stesso promotore, nel giorno in cui si presentò al Senato nella sua nuova veste di Capo del governo (28 aprile 1910), promise che, nel pacchetto degli interventi previsti in materia forestale, sarebbe stata compresa anche una legge di riforma del vincolo (“L’o-

³⁴ Anche F.S. Nitti usa la stessa espressione, rinfacciando al Luzzatti di aver formulato il suo progetto a Bologna con “parola alata” (*Atti del Parlamento italiano. Discussioni della Camera dei deputati. XXIII Legislatura*, vol. V, cit., p. 5798).

³⁵ *Atti del Parlamento italiano. Discussioni della Camera dei deputati. XXIII Legislatura*, vol. V, cit., pp. 5778-5785.

pera del demanio forestale coroneremo con le leggi promesse sul vincolo mitigato dai provvedimenti sociali”)³⁶.

La promessa fu mantenuta da Giovanni Raineri, ministro dell’agricoltura, una prima volta, dal 31 marzo 1910 al 29 marzo 1911, il quale, il 30 novembre 1910, presentò alla Camera un disegno di legge recante “Modificazioni alla legge forestale e provvedimenti per la pastorizia e l’economia montana”. Si tratta del tentativo più organico di riforma della legislazione forestale in senso – come si diceva allora – “sociale”, ossia nella direzione di ammorbidire e razionalizzare il vincolo sui boschi e sui terreni saldi e di sostenere altresì, con opportune provvidenze, gli altri settori dell’economia montana, vale a dire la pastorizia e la coltura agraria.

Il disegno di legge Raineri sostituiva infatti il vincolo *ex lege* con un vincolo da applicare caso per caso, una volta accertata la sussistenza di effettivo rischio idrogeologico o igienico. La formazione dei nuovi elenchi di vincolo avrebbe dovuto essere coordinata altresì, secondo il disegno, con i lavori del nuovo catasto, ordinato con la legge 1° marzo 1886, n. 3682 (art. I)³⁷. Il progetto introduceva inoltre una serie di provvedimenti per la pastorizia e per l’agricoltura montana (tit. II), prevedendo, per i pascoli montani comunali o appartenenti ad università agrarie, comunanze, ecc., la gestione in base a norme contenute in un regolamento approvato o prescritto dal Comitato forestale, “allo scopo di assicurare un ordinato godimento e miglioramento degli indicati terreni” (art. VI), nonché la possibilità di mettere a “riserva” i pascoli montani vincolati in stato di forte degrado, ai fini della loro

³⁶ *Atti parlamentari della Camera dei Senatori. Discussioni. Legislatura XXIII. I Sessione 1909-1913*, vol. IV, Roma, 1910, p. 2169.

³⁷ *Raccolta degli atti stampati per ordine della Camera. Legislatura XXIII. Sessione unica 1909-1913*, Vol. XVII, Dal n. 642 al n. 736, Roma, 1913, n. 653. La legge sulla formazione del nuovo catasto fu occasione anche per riflessioni sulla certezza intorno alla appartenenza dei beni (F. Roggero, *Proposte forensi postunitarie su trascrizione e catasto*, in *Avvocati protagonisti e rinnovatori del primo diritto unitario*, a cura di S. Borsacchi e G.S. Pene Vidari, Bologna, 2014, pp. 317-342).

sistemazione a spese dello Stato (art. VIII), e la concessione di “premi” per i lavori di rinsaldamento (art. IX). Inoltre, il disegno introduceva una riforma in senso tecnico ed anche economico del Comitato forestale (art. I), allo scopo sempre di garantire, a livello provinciale, un migliore coordinamento delle politiche per la montagna.

Nell’illustrare il disegno di legge, il Raineri, dopo aver precisato, ad onta della formulazione della legge del 1877, che aveva parlato di vincolo “forestale”, la natura intimamente idrogeologica od igienica del vincolo, specificò che punto qualificante della proposta riforma era quello di limitare l’imposizione del vincolo stesso a quei terreni “ove lo Stato ha il dovere di prevenire gli enormi danni pubblici connessi con un disordinato regime delle acque e dei terreni montani”; e dunque di circoscrivere il vincolo ai soli fondi ove fosse stata ravvisata in concreto una esigenza protettiva o igienica, superandosi la individuazione “molto sommaria”, ed iniqua, discendente dai criteri invece contenuti nella legge del 1877, i quali avevano generato elenchi di vincolo che corrispondevano “pessimamente” agli scopi della stessa legge. Sarebbe stata così assicurata tra l’altro – proseguì il Raineri – “quella tranquillità della proprietà montana che ai fini stessi della legge è necessaria”³⁸.

Sul piano poi della relazione tra questione forestale e questione sociale montana, il disegno di legge era anche espressione – illustrò ancora il Raineri, riprendendo quasi alla lettera le parole del Serpieri della relazione bolognese del 1909 – di una consapevolezza ormai diffusa: che cioè “l’azione dello Stato nella sistemazione idraulico-forestale della montagna” dovesse coordinarsi “ad un’azione più larga in favore dell’economia montana, della quale il bosco è solamente uno degli organi”: di qui la riforma del Comitato forestale e i provvedimenti sulla più efficiente gestione dei pascoli montani, nella certezza che “Selvi-

³⁸ *Raccolta degli atti stampati per ordine della Camera. Legislatura XXIII. Sessione unica 1909-1913, vol. XVII, cit., n. 653, pp. 1-7.*

coltura e pastorizia, nelle loro forme più progredite, debbono rimanere o diventare i due perni di un armonico assetto dell'economia montana", e che dunque l'azione dello Stato per la difesa del bosco dovesse necessariamente accompagnarsi con azioni in favore delle popolazioni montane, le quali andavano "aiutate a riacquistare in intensità di coltura ciò che esse perdono in estensione"³⁹.

Così strutturato, il disegno di legge Raineri costituiva – cito ancora dalla relazione illustrativa del Ministro proponente – il "necessario complemento" delle disposizioni adottate con la legge 2 giugno 1910, n. 277, sul demanio forestale, contribuendo, mediante i provvedimenti a favore dell'economia montana, a creare le condizioni economiche che, sole, avrebbero garantito – l'insegnamento del Serpieri si coglie di nuovo nitidamente in questo schema – il rispetto delle prescrizioni forestali da parte dei montanari. Il disegno di legge avrebbe cioè creato "l'ambiente adatto alla tranquilla ed efficace applicazione delle restrizioni di indole forestale"⁴⁰, queste ultime peraltro temperate e razionalizzate mediante la riforma, come si è visto, della disciplina sul vincolo.

Ecco perché, con l'ultimo articolo (art. XII), già il ddl Raineri del 1910 – ben prima dunque di quanto avrebbe fatto il decreto del 1917 dello stesso Raineri, già ricordato, emanato quando quest'ultimo si trovò ad essere, nel gabinetto Boselli, di nuovo ministro dell'agricoltura (22 giugno 1916-30 ottobre 1917) – dava infine al governo la facoltà di riunire in un "testo unico" le disposizioni riguardanti la materia forestale: esso completava l'insieme delle disposizioni che si ritenevano necessarie ai fini della protezione del suolo, le quali dunque potevano finalmente essere riunite in un solo testo, così portando a compimento un disegno riformatore dietro cui – come si è visto – si celavano l'indirizzo politico di Luigi Luzzatti e la dottrina economico-agraria di Arrigo Serpieri.

³⁹ *Ivi*, pp. 8-13.

⁴⁰ *Ivi*, p. 17.

La nitidezza e la coerenza del disegno complessivo furono illustrate nella relazione che sul disegno Raineri stese Mario Cermenati in qualità di relatore della commissione della Camera incaricata di esaminarlo⁴¹.

La relazione Cermenati del 1913 – che qui si ripropone in ristampa anastatica – costituisce una eccellente illustrazione dei motivi che animarono la politica forestale italiana nel primo quindicennio del Novecento, e mostra come le linee essenziali di quella politica fossero state ormai tutte tracciate prima della Grande Guerra. La legge già ricordata sul demanio forestale (legge 2 giugno 1910, n. 277), quella sulle sistemazioni idraulico-forestali (legge 12 luglio 1911, n. 774) e il disegno Raineri per la riforma della legge sul vincolo e per i provvedimenti in favore dell'economia montana formavano infatti – segnalò il Cermenati – “una triade armonica e integrale”⁴² pronta per essere coordinata in un testo unico di leggi.

4. *Dalla Grande Guerra al Fascismo*

Il disegno di legge Raineri per la riforma del vincolo forestale decadde, tuttavia, per la fine della legislatura (29 settembre 1913) e non fu ripresentato nella successiva⁴³. Né si pose mano alla

⁴¹ M. Cermenati, *Relazione della Commissione composta dei deputati: Miliani presidente, Coris segretario, Patrizi, Casolini Antonio, Beltrami, Scorcianini-Coppola e Cermenati, relatore, sul disegno di legge presentato [...] nella seduta del 30 novembre 1910. Modificazioni alla legge forestale e provvedimenti per la pastorizia e agricoltura montana*, in *Raccolta degli atti stampati per ordine della Camera. Legislatura XXIII. Sessione unica 1909-1913*, vol. XVII, cit., n. 653-A. Per la sua rilevanza, la relazione fu pubblicata anche su *L'Alpe*, XI, 1913, nn. 6-8, pp. 180-213; nn. 9-12, pp. 284-317. La commissione fu presieduta, all'inizio, dal pioniere del dibattito parlamentare sulla montagna: Luchino Dal Verme, deceduto durante i lavori e sostituito dal Miliani.

⁴² Cermenati, *Relazione della Commissione*, cit., p. 183.

⁴³ A. Bianchi, *La legislazione forestale italiana nella sua applicazione. Conferenza*, Brescia, 1914, p. 15.

annunciata unificazione dei vari provvedimenti normativi in un testo unico di leggi.

L'intervento dell'Italia nella Grande Guerra impose infatti ben altre priorità, anche sul piano forestale. Lo segnalò il Serpieri già nel luglio-agosto del 1915, dando notizia della relazione presentata dal Direttore generale delle foreste, Antonio Sansone, riferita al periodo 1° luglio 1910-30 giugno 1914⁴⁴. Si tratta della relazione che fece il punto sulla prima applicazione della legge Luzzatti del 1910. Il Serpieri osservò, in quella occasione, come fosse inutile soffermarsi a meditare il contenuto della relazione stessa:

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 forestale⁴⁵.

La guerra impose in effetti spoliazioni massicce ai versanti collinari e montani italiani, i quali furono gravemente depauperati della loro copertura arborea. Le esigenze di protezione del territorio passarono in secondo piano rispetto all'imperativo della *salus reipublicae*. A governare l'approvvigionamento di legname per le esigenze dell'esercito durante la Grande Guerra fu chiamato proprio Arrigo Serpieri, che organizzò la materia scegliendo di contemperare le esigenze difensive con quelle della continuità della produzione industriale italiana, pure indispensabile ai fini della vittoria finale⁴⁶.

⁴⁴ Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, Direzione generale delle foreste, *Relazione sulla Azienda del Demanio Forestale di Stato, 1° luglio 1910-30 luglio 1914*, Roma, 1915.

⁴⁵ A. S. [Arrigo Serpieri], *Relazione sull'Azienda per il Demanio forestale di Stato*, in *L'Alpe*, 1915, nn. 7-8, pp. 269-270.

⁴⁶ F. Roggero, *La Grande Guerra, la violenza del diritto, la politica foresta-*

I già ricordati decreti Cavasola (R.D. 6 maggio 1915, n. 589) e Raineri d.l.lgt. 4 ottobre 1917, n. 1605)⁴⁷ intervennero, rispettivamente, alla vigilia del conflitto e durante il pieno svolgimento di esso con provvedimenti – come si è visto – di sostegno all’economia montana.

Il decreto Raineri prevede – lo osservò il Serpieri – alcune disposizioni sulla gestione dei boschi comunali (segnatamente, la già ricordata costituzione di condotte forestali) utili anche per il dopoguerra. Esso cioè sparse “buon seme per più ampia messe avvenire”⁴⁸, rendendo possibile che, nel futuro tempo di pace, si ponesse in opera una vera e propria “*gestione tecnica*” dei boschi, ben più efficiente della mera “tutela” cui i medesimi erano stati prevalentemente sottoposti fino a quel momento, nonostante la legge Luzzatti del 1910.

In effetti, nella visione del Serpieri, il dopoguerra dei boschi italiani avrebbe dovuto muoversi lungo due direzioni: la ricostituzione del patrimonio forestale depauperatosi negli anni del conflitto, ed il cambio di atteggiamento dello Stato nei riguardi della questione forestale: da prettamente negativo, a positivo ed attivo, oltre che supportato da una solida base tecnico-razionale⁴⁹. In altri termini – osservò l’economista agrario bolognese –,

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 (ammi-

le italiana, in *Tempi difficili. Crisi e trasformazioni otto-novecentesche tra storia e diritto*, a cura di E. De Cristofaro e M.S. Testuzza, Acireale, 2023, pp. 93-118.

⁴⁷ E. Falco, *L’attività politica di Giovanni Raineri nel primo conflitto mondiale*, in *Clio*, vol. 45 (2009), n. 2 (aprile-giugno), pp. 199-226.

⁴⁸ A.S. [Arrigo Serpieri], *I nuovi provvedimenti forestali*, in *L’Alpe*, 1917, n. 10, pp. 278-284.

⁴⁹ A. Serpieri, *Aspetti e dati del problema forestale in Italia*, in *L’Alpe*, 1915, n. 9, pp. 301-307.

nistrazione, diciamo, e non semplice tutela) ispirata a criteri propriamente e rigorosamente tecnici⁵⁰.

Al ristabilimento della pace, come mostrato dal verbale della Commissione per il dopoguerra ricordato in apertura, le devastazioni apportate ai boschi italiani durante il conflitto portarono di nuovo alla attenzione la questione forestale; al contempo, però, proprio le zone montane apparvero come quelle che avevano pagato il tributo più alto al Paese, e non soltanto per le ragioni economiche evidenziate dalla Commissione, bensì per l'altissimo prezzo in termini di vite umane pagato dai montanari per la difesa della patria.

Il verbale della Commissione del 1918 rappresentò dunque il momento in cui vennero riannodate le fila di un discorso definito nel primo quindicennio del secolo ma bruscamente interrotto, ed anzi aggravato, dal conflitto.

Negli anni immediatamente seguenti, l'intreccio tra questione forestale e questione sociale montana fu al centro delle riflessioni di alcuni intellettuali, come Meuccio Ruini, il quale, nel proporre una sistematica per la riorganizzazione della legislazione forestale in un unico testo – il tema della unificazione e del coordinamento dei testi normativi in materia forestale tornò all'ordine del giorno, nei primi anni di pace –, auspicò al contempo l'intervento vigoroso del legislatore nella soluzione della questione montana. La legge avrebbe trovato il suo fondamento proprio nelle “tendenze nuove che la guerra ha sprigionato dal suo seno”, e avrebbe dovuto essere precisamente “una legge di dopoguerra. E legge non di favore, ma di giustizia per la montagna”⁵¹.

Le soluzioni tracciate dal Ruini, ma ancor prima, come si è visto, dal Luzzatti e dal Serpieri – il quale intervenne ancora, nei primi anni Venti, proprio sulla questione della riorganizzazione

⁵⁰S. [A. Serpieri], *La guerra e i boschi. Riflessioni del momento*, in *L'Alpe*, 1917, n. 10, pp. 241-6. Cfr. altresì A.S. [Arrigo Serpieri], *Sugli approvvigionamenti forestali*, in *L'Alpe*, 1918, n. 5, pp. 81-83.

⁵¹M. Ruini, *La montagna in guerra e dopo la guerra*, Roma, 1919, pp. 77-95.

del materiale normativo riguardante le foreste⁵² – non furono però organicamente sistemate se non con l'avvento del Fascismo, quando, in esecuzione della legge sui pieni poteri del 3 dicembre 1922, n. 1601, fu adottato il R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267. Lungi dall'essere inteso come un testo unico delle disposizioni in materia forestale – quella che era stata l'aspirazione del Raineri, come si è visto – il nuovo testo normativo, che riunì alle disposizioni sul demanio forestale del 1910 quelle sulle sistemazioni idraulico forestali del 1911 e quelle sulla riforma del vincolo e sui pascoli montani contenute nel disegno di legge Raineri, fu salutato dalla dottrina come il nuovo “codice forestale italiano”, che finalmente superava la legge del 1877⁵³.

Per la verità, neppure la legge Serpieri del 1923 risolse tuttora l'intreccio tra questione forestale e questione sociale montana. Le disposizioni in essa contenute sugli “incoraggiamenti a favore della silvicoltura e dell'agricoltura montana” (esenzioni fiscali e contributi finanziari dello Stato, istruzione, propaganda, assistenza) non bastarono a sostenere l'economia delle terre alte e a conciliare le esigenze di questa con quelle, preponderanti, di protezione del territorio.

Il nodo fu affrontato con provvedimenti organici soltanto nel secondo dopoguerra, con la legge 25 luglio 1952, n. 991, nonché con le più recenti leggi 3 dicembre 1971, n. 1102, e 31 gennaio 1994, n. 97. Ancora oggi però la questione montana è viva, assorbita nella più vasta tematica – assai attuale – dello sviluppo delle cosiddette “aree interne”.

⁵² A. Serpieri, *Directive e modalità della politica forestale italiana*, in *Annali del R. Istituto superiore forestale nazionale*. Firenze, a. VIII (1922/1923), pp. 1-80.

⁵³ 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.

CAMERA DEI DEPUTATI

LEGISLATURA XXIII

Sessione unica 1909-913

RACCOLTA

DEGLI

ATTI STAMPATI

PER ORDINE

DELLA CAMERA

Volume Diciassettesimo — Dal n. 642 al n. 736



ROMA

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

1913

— 1 —

Atti Parlamentari

Camera dei Deputati

L. 1000/10

L. 1000/10

CAMERA DEI DEPUTATI N. 653-A

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

composta dei deputati:

Millani presidente, Coris segretario, Patrizi, Casolini Antonio, Beltrami, Scorciarini-Coppola e Cermentati relatore (1)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DI AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO
(RAINERI)

DI CONCERTO COL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO, MINISTRO DELL'INTERNO
(LUZZATTI)

COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA E DEI CULTI
(FANI)

COL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(SACCHI)

COL MINISTRO DELLE FINANZE
(FACTA)

E COL MINISTRO DEL TESORO
(TEDESCO)

nella seduta del 30 novembre 1910

Modificazioni alla legge forestale e provvedimenti per la pastorizia
e agricoltura montana

Seduta del 29 aprile 1913

ONOREVOLI COLLEGGHI! — Bene ha ricordato il proponente ministro Raineri la origine diretta di questo disegno di legge — fin dalle prime righe della sua elaboratissima ed esauriente relazione — là dove afferma che i provvedimenti proposti rispondono ad un preciso impegno assunto dal Governo, quando l'onorevole Luzzatti, ministro di agricoltura, industria e commercio,

accettava — e la Camera unanime votò — un ordine del giorno, invocante la riforma della legge forestale.

Ciò avveniva nel marzo del 1910 in sede di discussione del disegno di legge: *Provvedimenti per il demanio forestale di Stato e per la tutela e l'incoraggiamento della silvicoltura* (legge 2 giugno 1910, n. 277); e l'ordine vostro relatore prese appunto occa-

(1) Ne facevano parte il compianto generale Dal Verme, che ne fu presidente, e l'onorevole Gallini Carlo, nominato sottosegretario di Stato alla grazia e giustizia.

sione del fecondo dibattito, sorto intorno a tal disegno di legge - a sospingere il quale la promessa del Governo, di emendare la polizia forestale contenuta nella legge del 1877, tornò ad essere ripetuta - per avanzare e svolgere quell'ordine del giorno, firmato anche dai colleghi Credaro, Baldi, Montresor e Luigi Rossi, e così concepito: « La Camera confida che il Governo presenterà, nel più breve termine possibile, l'annunciato progetto di riforma della legge forestale, specialmente per ciò che riguarda l'istituto del vincolo, che bisogna urgentemente trasformare secondo i risultati dell'esperimento e i dettami della scienza ».

Nè mancarono, in seguito, altre occasioni per rammentare al Governo l'impegno preso con la Camera; e specialmente quando, nel giugno del 1910, fu discusso ed approvato l'altro disegno di legge: *Provvedimenti per la sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani, per le altre opere idrauliche e per le bonifiche* (legge 13 luglio 1911, numero 774). Anche allora fu dimostrata l'urgente necessità di procedere alla riforma della legge forestale; ed il ministro Raineri annunciava di avere ormai predisposto il disegno di legge all'uopo e ne assicurava la non lontana presentazione al Parlamento; ciò che avvenne il 30 novembre 1910.

Succeduto all'onorevole Raineri l'onorevole Nitti, questi ebbe più volte modo di dichiarare pubblicamente - entro e fuori il Parlamento - che manteneva il disegno di legge presentato dal suo predecessore, ma che intendeva introdurvi alcune varianti, le quali, senza alterarne le linee generali, meglio ne avrebbero precisate certe particolari disposizioni.

Le vicende parlamentari del 1911 e del 1912, - subordinate agli svolgentesi eventi della gloriosa e felice impresa di Libia - ed i gravi impegni assunti dal ministro Nitti nei riguardi di altre leggi importantissime ed urgenti, non gli consentirono di far conoscere alla Commissione, prima del febbraio del corrente 1913, le sue concrete idee in argomento.

Intanto la Commissione, che s'era posta al lavoro subito dopo essere stata nominata dagli Uffici, aveva per conto suo attentamente esaminato il disegno di legge e, dopo una serie di lunghe sedute e di animate discussioni - alle quali presiedette da principio il compianto collega generale Dal Verme, appassionato studioso di cose forestali, alla cui memoria vuoi si da qui inviare un caldo affettuoso saluto! - finì per

concretare, con vari emendamenti, un nuovo testo del disegno, accettato dall'allora ministro Raineri (Vedi Allegato A).

Fu su questo che il ministro Nitti fece le sue osservazioni e proposte; e la Commissione - non appena conobbe le varianti desiderate dall'attuale ministro di agricoltura, industria e commercio, e da lui illustrate con apposita lettera al Presidente della Camera (Vedi Allegato B) - riprese in esame tutto il disegno di legge; indi, con l'assistenza del ministro stesso, elaborò il testo concordato, che presentasi ora alla discussione della Camera.

Ciò premesso - per la cronaca recente e specifica del disegno di legge, di cui stiamo occupandoci - è pur doveroso rindicare anche la storia più remota e generale delle aspirazioni e dei tentativi, che si sono manifestati, da trent'anni a questa parte, intorno alla riforma della legge forestale del 1877.

Il che varrà a provare viemmeglio come il presente disegno costituisca una imprescindibile necessità della nostra legislazione forestale: e, se il Governo ha sentito l'obbligo di provvedere a questo grande e pressante bisogno, eguale obbligo incombe al Parlamento di approvare, senza indugio, questa nuova e provvida legge, che è il complemento logico e razionale della legge sul demanio forestale di Stato e di quella sulla sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani, con le quali forma una triade armonica e integrale.

I.

I precedenti della riforma forestale nel Parlamento

Nessuno potrà ragionevolmente affermare che questo disegno di legge non giunga a proposito, dopo una lunghissima attesa. Erano passati pochi anni dalla promulgazione della legge forestale 20 giugno 1877, n. 3917, e già l'esperienza suggeriva l'opportunità di emendarla.

La legge forestale del '77 nacque dopo una gestazione estremamente laboriosa. Si trattava di unificare in Italia la materia forestale, fino a quel tempo composta di svariatissime disposizioni legislative, informate a principi diversi e non di rado opposti, dal regime liberalissimo della Toscana, senza vincolo, senza restrizioni di sorta al proprietario di boschi, fino a quello di un rigorismo, quasi feroce, di alcune provincie dell'ex Stato Pontificio.

Chi volesse avere particolare notizia di tali svariatissime leggi consulti l'importante lavoro, che Nicola Miraglia, allora capo sezione del Ministero di agricoltura, industria e commercio, pubblicava, per conto del Ministero stesso, fino dal 1866 (1).

I conati per questa unificazione legislativa furono molti, e memorabili discussioni si ebbero in Parlamento sui vari disegni di legge successivamente presentati. Giunse, infine, all'approvazione il disegno Majorana Calatabiano, e fu la legge del 1877: ma già la relazione dell'Ufficio centrale del Senato sul disegno di legge avvertiva che l'esperienza avrebbe certo suggerito utili riforme. E così fu di fatto.

Com'è noto, la legge vigente ha una parte (Titolo II) che concerne i rimboschimenti, e un'altra parte (Titoli I, III e V) che riflette il regime da imporre ai boschi esistenti nei riguardi del vincolo, della polizia forestale, dei diritti d'uso; alcuni articoli (Titolo IV) trattano infine l'ordinamento dell'amministrazione forestale.

Nei molteplici tentativi, fatti per riformare quella legge, spesso si distinsero queste varie parti. Soprattutto la legislazione riguardante i rimboschimenti si andò sempre più scindendo dalle altre parti, anche per le iniziative prese in questo campo dal Ministero dei lavori pubblici; a fianco del Ministero di agricoltura.

Non ci occuperemo di questa branca della legislazione forestale, che non interessa il presente disegno di legge, se non per ricordare che, dopo la legge per i rimboschimenti del 1° marzo 1888, n. 5238; dopo le poco feconde misure contenute nella legge sulle opere idrauliche, e in quella sulle bonifiche; dopo gli effetti talora buoni, ma ristretti, di quelle contenute nelle varie leggi sui beni incolti comunali e in quella stessa del 1877 (2) la legislazione sui rimboschimenti si è posta in questi ultimi anni su vie nuove, ehe segnano un molto più attivo e largo intervento dello Stato.

A ciò rispondono - oltre ai provvedimenti contenuti nelle leggi speciali, che vennero emanate per la Sardegna, Basilicata, Calabria, per le provincie venete, ecc. - le già

ricordate leggi per il demanio forestale e per la sistemazione dei bacini montani.

Senza, dunque, trattenerci su questa parte sviluppata dalle recentissime citate leggi, e limitandoci alle altre parti della legge del 1877 - e principalmente al regime del vincolo forestale, che il presente disegno di legge rimette in discussione - ricorderemo che il primo e più autorevole squillo, che suonò alla Camera sulla necessità di ritoccare la legge del '77 fu dato - parrebbe quasi una fatalità! - da chi oggi è alla testa del Governo: proprio dall'onorevole Giolitti, ne' suoi primi tempi di vita parlamentare.

Nella tornata del 2 dicembre 1882 il ministro di agricoltura, industria e commercio Berti aveva presentato il disegno di legge: *Disposizioni intese a promuovere i rimboscamenti*; e l'onorevole Giolitti, entrato alla Camera con le elezioni generali del novembre di quell'anno, fu nominato a far parte, e ad essere relatore della Commissione per l'esame di detto disegno di legge. Commissione che riuscì composta dei deputati Cavalletto, presidente, De Seta, Sanguinetti, Polti, Speroni, Pozzolini, Brunialti, Strobel, e Giolitti, relatore. L'attuale presidente del Consiglio presentò nella tornata del 26 febbraio 1884 la sua relazione, che fu un'ampia e dotta, quanto lucida e persuasiva, esposizione del contenuto e delle finalità del disegno di legge, e costituì uno dei documenti parlamentari più importanti, ed utili a consultarsi, in materia forestale.

L'onorevole Giolitti dimostrava, con dati di fatto e con logica stringente, la necessità dei rimboschimenti e la insufficienza delle leggi forestali vigenti, trattando poscia: delle cause della inefficacia di tali leggi, dei terreni vincolati e svincolati in esecuzione della legge del 1877, dei lavori di rimboschimenti eseguiti in Francia, della estensione dei terreni da rimboschire, dei criteri informativi delle proposte della Commissione (la quale non consentì col Ministero, che pretendeva l'obbligo nei proprietari di rimboschire e l'obbligatorietà dei consorzi all'uopo), del modo di concorso dello Stato nelle spese di rimboschimento, ed infine delle modificazioni e delle aggiunte da introdurre nella legge forestale del '77.

A quest'ultimo riguardo l'onorevole Giolitti molto bene osservava che, se si voleva rendere efficace il lavoro dei rimboschi-

(1) *Raccolta delle leggi forestali che sono in vigore nel regno d'Italia*, (Prato, tip. Giachetti, 1866).

(2) Per tutte queste leggi e relativi regolamenti, istruzioni, ecc., consultisi l'opera del prof. Lovovico Piccioni: *Leggi e regolamenti forestali*, ecc. (Torino, Unione editrice, 1909).

menti, tornava necessario correggere talune disposizioni di quella legge, la quale nacque imperfetta e deficiente, in quanto « fu la risultante - scriveva il relatore - di tendenze fra loro opposte; fu, per così dire, una transazione fra coloro che volevano, in materia forestale, una assoluta libertà e coloro i quali credevano doversi tenere gran conto del pubblico interesse che richiede la conservazione dei boschi »; e quindi riuscì una accozzaglia di disposizioni « o troppo restrittive o troppo ampie ».

Fra le modificazioni proposte ricorderemo: l'esenzione dal vincolo dei pascoli di montagna mantenuti saldi e che non presentano i pericoli di cui all'articolo 1 della legge; introduzione nel Comitato forestale del rappresentante del Comizio agrario in luogo del rappresentante del Comune; carico allo Stato ed alla Provincia, per metà ciascuno, delle spese del personale di custodia dei boschi; trascrizione degli elenchi di vincolo nei registri ipotecari e nei catasti.

In ispecial modo l'onorevole Giolitti delineò fino d'allora quello che fu poi uno degli argomenti principi dei fautori della riforma forestale: la parità cioè, delle provvidenze di legge per i boschi con quelle per i pascoli, per non uccidere, con una politica forestale gretta ed esclusiva, la politica pastorale, la quale è non meno importante, economicamente e socialmente, della prima. Il presente disegno di legge contempla appunto in separate ma armoniche disposizioni i boschi ed i pascoli, i terreni boscati ed i terreni nudi; e gli onorevoli Raineri e Nitti possono benissimo riconoscere nell'onorevole Giolitti un autorevole loro precursore, quale protettore, ad un tempo, così dei boschi come dei pascoli alpini, così della selvicoltura come della pastorizia e dell'agricoltura montana. E, dal suo canto, l'onorevole Giolitti non può non essere lieto di vedere tradotto in legge - finalmente - quanto egli suggeriva di fare - e non fu attuato, sino ad oggi - la bellezza di trenta anni addietro!

Oggi, dopo tanti congressi, e dopo tante relazioni e tanti scritti - che formano, diremmo quasi, una biblioteca a sè di alpicoltura - si è persuasi della grande utilità dei pascoli alpini e della necessità, quindi, di proteggerli e di favorirli con provvida legislazione, non già di sacrificarli e di sopprimerli per dare il passo ad altri interessi, siano pure quelli del più bel bosco!

Ma l'onorevole Giolitti fino dal 1884, pur propugnando il più efficace rimboscimento

e la miglior difesa dei boschi esistenti, levava la voce in difesa anche dei pascoli, e combatteva la proposta ministeriale di obbligarli i proprietari a rimboschire i terreni nudi. E le sue parole risuonano opportune anche ora, mentre tutti ci adoperiamo per la tutela del bosco, e, nel contempo, per risolvere, secondo equità e giustizia, quegli altri problemi di economia alpestre, che danno luogo ad una vera e propria questione sociale della montagna.

« La nostra legislazione - scriveva l'onorevole Giolitti - ammette nel modo il più ampio la espropriazione per causa di pubblica utilità; ma finora non vi è caso nel quale la applicazione di simile principio sia stata spinta fino al punto di obbligare il proprietario a privarsi dell'uso della sua proprietà, ed a fare, a proprie spese, costosi lavori per utilità altrui; come non si giunse mai ad imporre la forzata riunione di proprietari in Consorzio per compiere opere le quali non siano di loro interesse... Approvare una legge di tal genere equivarrebbe a dichiarare che il proprietario dei beni di montagna deve andare soggetto ad una vera servitù a vantaggio dei proprietari di beni sottostanti; e siccome poi i terreni di montagna sono assai più poveri che quelli di pianura, e appartengono quasi dappertutto a piccoli proprietari, così il risultato ultimo del proposto provvedimento verrebbe ad essere questo: di obbligare il povero a fare ingenti spese a beneficio del ricco ».

E più innanzi osservava: « Vero è che da molti si accetta quasi come un assioma il detto che la resistenza degli abitanti della montagna ai rimboscimenti deriva da ignoranza dei veri loro interessi, cosicché si debba quasi riguardare come un beneficio per i medesimi il costringerli loro malgrado a tale mutazione di coltura. Questo argomento però non corrisponde alla realtà delle cose, poichè i montanari che ricusano di imboschire le loro terre non sono spinti da ignoranza, ma dalla impossibilità in cui si trovano di seguire una via diversa.

« La principale industria di quei paesi è la pastorizia, la quale durante i mesi di estate si esercita nei pascoli alpini. Imboschire quelle terre significa rinunziare alla pastorizia e rinunziare a trarre dal terreno qualsiasi reddito per un numero ragguardevole d'anni, poichè in un bosco non si possono condurre animali al pascolo finchè le piante abbiano raggiunta tale altezza da essere fuori di portata del dente del be-

stiamo, la qual cosa, stante la lentezza di vegetazione nelle regioni più elevate, non avviene in media prima di dieci o quindici anni da quello in cui fu eseguito il piantamento.

« Imporre il rimboscamento e il consorzio obbligatorio per effettuarlo, equivale dunque a costringere i proprietari dei terreni montuosi ad abbandonare la pastorizia, ad associarsi fra loro, a procurarsi ragguardevoli capitali, a fare dispendiosi lavori, e tuttocì per conseguire il risultato di privarsi per molti anni dell'uso delle loro terre, e di trovarsi nel frattempo privi dei mezzi necessari per vivere. La Commissione crede che ciò costituirebbe una grave violazione del diritto di proprietà, sarebbe contrario ad ogni norma di equità e di giustizia, e darebbe origine a grandi e giustificati reclami ».

La legge del 6 luglio 1874 dispose che i beni incolti dei comuni, che sono o diventano patrimoniali, dovessero ridursi a coltura e, *in quanto cadano sotto le discipline della legge forestale, alla coltura a bosco*: per modochè tutti i terreni incolti al di sopra la zona del castagno, che vennero vincolati con la legge del '77, dovevano essere rimboschiti dai comuni, oppure alienati o dati in enfiteusi coll'obbligo del rimboscamento.

Contro questa tecnicamente assurda ed ingiusta disposizione (che poi di fatto rimase ineseguita, e venne corretta con l'articolo 2 della legge 11 aprile 1886) protestava l'onorevole Giolitti nella sua relazione, rilevando ancora una volta la importanza dei pascoli alpini, che si distendono in ampie zone dagli 800 metri sul livello del mare fino a spingersi, in molti luoghi, ai 3000 metri.

« In molta parte dei paesi montuosi - osservava - la pastorizia è l'unico mezzo di sussistenza per gli abitanti, onde conviene fare in modo da non impedirli ogni qualvolta ciò non sia imperiosamente richiesto da interessi di ordine superiore. Chiunque percorra le Alpi, e in ispecie le regioni più elevate di esse, incontrerà estesi altipiani ed estese zone di terra a miti pendenze, rivestite perfettamente da una cotica erbosa, la quale trattiene le acque piovane, le assorbe, impedisce le corrosioni del terreno, rende in una parola i più importanti servizi che si attendono dai boschi. In quelle elevate regioni, quando pure il bosco potesse attecchire, la vegetazione delle piante, per la brevità del tempo durante il quale il terreno rimane scoperto dalla neve,

sarebbe tanto lenta da non dare frutto corrispondente a quello che dalla pastorizia si ritrae ».

E però concludeva, come già si disse, proponendo l'esenzione (oltrechè dalla prescrizione della legge del 1874, ciò che si ottenne subito con la legge 11 aprile 1886) anche dal vincolo, imposto dalla legge del 1877, dei « terreni di montagna destinati a pascolo, quando sono mantenuti saldi e non presentano pericoli di scoscientimenti, smottamenti, interramenti, frane o valanghe, o quando il loro rimboscamento non è necessario per regolare il corso delle acque ».

Il che è quanto precisamente si otterrà col presente disegno tradotto in legge, il quale, non solo libererà dal vincolo i pascoli alpini, che si troveranno in condizioni da escludere i pericoli di cui all'articolo 1, ma ne favorirà, con le disposizioni di cui al titolo II, il miglioramento e l'estensione. Onde le parole di trent'anni fa dell'onorevole Giolitti possono considerarsi un favorevole commento anticipato a questo disegno; e, come tali, il vostro relatore non poteva tralasciare di riferire testualmente, a miglior sostegno del proprio assunto.

Il disegno di legge dell'onorevole Berti, modificato dalla Commissione e illustrato dal relatore Giolitti, rimase lungamente all'ordine del giorno della Camera e fu discusso poi nelle tornate del 27, 29 e 31 marzo 1886. Ma la discussione non si fece sul primitivo disegno ministeriale, nè su quello della Commissione; bensì sopra un nuovo testo concordato fra la Commissione ed il ministro Grimaldi: nel qual testo, mentre si accettavano le principali proposte della Commissione quanto all'opera del rimboscamento ed al principio di non ammettere l'obbligatorietà dei Consorzi, si stracciavano le proposte di modificazioni alla legge forestale, con la promessa di rimandarle ad altra legge speciale.

La legge Berti-Grimaldi fu approvata dalla Camera il 31 marzo 1886, ma la chiusura poco dopo avvenuta della legislatura non permise che l'altro ramo del Parlamento vi apportasse la sua approvazione. Durante la discussione alla Camera non mancò chi, oltre al relatore Giolitti, insistesse sulla necessità di riformare la legge del '77: e la Camera approvò appunto un ordine del giorno, presentato e svolto dall'onorevole Zucconi, così concepito: « La Camera, prendendo atto delle dichiarazioni dell'onore-

vole ministro di agricoltura, industria e commercio intorno alla sollecita presentazione di un progetto di riforma della vigente legge forestale, passa all'ordine del giorno ».

Il disegno promesso fu presentato dal ministro Grimaldi il 18 gennaio 1887: era però di ristretta portata, in quanto mirava solo a chiarire talune disposizioni, colmare lacune, correggere errori materiali. Poche, e di secondaria importanza, erano le disposizioni nuove. Si chiariva in che modo e da chi le prescrizioni di massima dovessero essere esecutive: si proponeva (accettando la proposta Giolitti del 1884) che nel Comitato forestale provinciale dovesse entrare a far parte un competente in cose agrarie (rappresentante del locale Comizio agrario): si precisavano talune disposizioni penali, che avevano dato luogo a una giurisprudenza difforme: si stabilivano modificazioni all'ordinamento del personale di custodia, ecc.

Ma questo disegno di legge Grimaldi: « *Modificazioni alla legge forestale del 20 giugno 1877, n. 3917*, non ebbe seguito; cadde con la chiusura della sessione, decretata il 4 settembre di quell'anno, come cadde per tal motivo il disegno di legge sui rimboschimenti, che lo stesso ministro, al riaprirsi della legislatura, aveva presentato al Senato.

Quest'altro disegno, ancora intitolato: *Disposizioni intese a promuovere i rimboschimenti* venne ripresentato al Senato il 19 novembre 1887 e quell'Ufficio centrale lo esaminò, licenziandolo con una accurata relazione del senatore Sormani-Moretti. Il Senato, dopo una discussione importante, lo approvò. Presentato dal ministro Grimaldi il 1° febbraio 1888 alla Camera, questa ne affidava l'esame ad una Commissione composta dei deputati Bonfadini, presidente, Sciacca della Scala, segretario, Di Broglio, Zucconi, Salandra, Frola, Chinaglia, Di Sant'Onofrio e Giolitti, per la seconda volta, relatore. E la Commissione presentava ai 20 dello stesso mese la relazione: subito avveniva l'approvazione, ed al 1° marzo il progetto era legge.

L'onorevole Giolitti in questa sua seconda relazione tornava ad insistere sulla necessità e sulla urgenza di una riforma della legge forestale del 1877, per motivi di vario ordine ed anche negli stessi riguardi della selvicoltura. E all'uopo riproduceva il testo dell'ordine del giorno Zucconi, votato dalla Camera il 31 marzo 1886, e aggiungeva: « La necessità di modificare

la vigente legge forestale è stata dimostrata colla relazione presentata il 26 febbraio 1884 alla quale mi riferisco per amore di brevità solo aggiungendo che anche la Commissione, della quale ho l'onore di essere, oggi, relatore, crede necessari molti perfezionamenti alla legge del '77; poichè l'esperienza ha provato che la medesima non solamente è stata inefficace a promuovere i rimboschimenti, ma è stata impotente a frenare la distruzione di quei boschi, la conservazione dei quali era stata riconosciuta necessaria dalla stessa legge. Non sarebbe certamente logico provvedere con grave spesa a lavori di rimboschimento, senza provvedere contemporaneamente a difendere boschi che esistono, e ad assicurare la conservazione delle opere che si andranno compiendo ».

Ora queste assennate parole dell'onorevole Giolitti tornano ancora più opportune oggi, dopo l'andata in vigore delle leggi pel demanio forestale di Stato e per la sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani; ed il presente disegno di legge mira appunto — accanto alle opere di rimboschimento, agevolate da quelle due provide leggi — a fare, ove altri interessi d'ordine maggiore non comandino, opera di seria ed efficace protezione dei boschi esistenti, il cui taglio razionale si consente, ma si vieta distruggimento.

Però il disegno di legge per la riforma forestale, così calorosamente invocato dallo scanno di deputato dall'attuale presidente del Consiglio, tardò ancora parecchi anni ad arrivare.

.

Fra il 1892 ed il 1893 stettero innanzi alla Camera dei deputati vari schemi di legge, i quali presero origine dalla proposta di legge di iniziativa dei deputati Lagasi, Zucconi, Galimberti, Clementini, Basetti e Brunicardi, svolta e presa in considerazione il 15 gennaio 1892.

Tale proposta: *Modificazione alla legge forestale del 20 giugno 1877* diede luogo a un nuovo testo della Commissione parlamentare (Torrigiani, presidente, Zucconi, segretario, Brunicardi, Chiapusso, Grippo, Materi, Torelli, Casati e Lagasi, relatore) incaricata dell'esame; e questo testo, decaduto per chiusura della legislatura, fu nella successiva integralmente ripresentato dal Lagasi stesso, con proposta svolta e presa in considerazione il 24 febbraio 1893.

La nuova Commissione parlamentare (Torrighiani, presidente, Danieli, segretario, Compans, Dal Verme, Di Sant'Onofrio, Rizzetti, Rubini e Lagasi, relatore) lo approvò con piccole modificazioni, presentando il nuovo schema e la relazione annessa nella seduta del 20 maggio 1893.

Qui già compaiono proposte di riforma molto più radicale e ardita. Viene tolta la distinzione dei terreni, nei riguardi del vincolo, tratta dalla loro situazione sopra o sotto il limite superiore della zona del castagno: si propone di modificare la composizione del Comitato forestale provinciale levandovi il voto deliberativo all'ispettore forestale: si ordinano nuovi elenchi dei terreni vincolati: si ripartiscono in modo alquanto diverso le funzioni fra amministrazione forestale e Comitato, tendendo a lasciare esclusivamente alla prima tutte le proposte implicanti un giudizio tecnico, e a fare del Comitato, sostanzialmente, una specie di tribunale d'appello delle decisioni dell'amministrazione forestale.

Inoltre si propone una forma di indennizzo per i terreni vincolati, più larga nel primo progetto Lagasi, ma poi, nel progetto della Commissione, ristretta solamente al vincolo imposto sopra terreni già ridotti a coltura agraria o coltivati a piante domestiche da frutto. Ed infine si apportano modificazioni all'ordinamento del personale di custodia, alle disposizioni penali e alcune altre.

Ma anche questa proposta di legge restò lettera morta. Un mese dopo (il 19 giugno 1893) la Camera tornava ad approvare un ordine del giorno in materia forestale, durante la discussione del bilancio del Ministero di agricoltura, industria e commercio; ordine del giorno presentato e svolto dall'onorevole Giuseppe Marcora, oggi salito alla più alta carica dell'assemblea elettiva.

L'onorevole Marcora svolse in quell'occasione un ordine del giorno, composto di quattro parti: l'una riguardava lo sviluppo ed il miglioramento dei pascoli alpini; l'altra la difesa della pescosità dei fiumi e l'applicazione della piscicoltura ai laghi alpini; la terza la riforma forestale, e la quarta la disparità di trattamento esistente fra le diverse regioni per il trasporto dei vini. E la terza parte dell'ordine del giorno suonava così: « La Camera confida che il Governo vorrà con opportuni provvedimenti coordinare, in attesa di una nuova legge fo-

restale, l'applicazione di quella vigente, per quanto riguarda i vincoli, alle condizioni reali delle popolazioni che vi sono soggette ».

Val la pena di riprodurre in questa relazione - per meglio avvalorarne la tesi fondamentale dell'assoluta necessità di riformare la legge del '77 - le parole allora pronunciate dall'onorevole Marcora ad illustrazione del suo ordine del giorno, che il ministro Lacava accettò e la Camera confortò del suo suffragio.

« Come l'onorevole ministro sa - diceva l'attuale nostro Presidente - io diedi la mia firma al progetto presentato dall'onorevole Lagasi, inteso ad una completa riforma del regime forestale. Ciò feci nella convinzione che il progetto stesso sarebbe venuto presto in discussione, e che l'onorevole ministro ne avrebbe profittato per portare, col contingente degli studi e dei dati raccolti nel suo Dicastero, un radicale rimedio ai difetti della legge vigente e ai mali che ne derivano.

« Faccio voti perchè la presentazione della riforma non indugi. Ma, frattanto, e finchè la legge vigente rimane, vorrei che l'onorevole ministro provvedesse a fare cessare arbitri innominabili. Io sono fautore (e chi non lo sarebbe?) dei provvedimenti intesi a difendere coi rinsaldamenti e coi rimboschimenti delle nostre regioni montane la sicurezza e la feracità delle pianure. È questa un'alta funzione di Stato, che sorpassa ogni considerazione particolare, e che interessa, attraverso le generazioni, la prosperità e la ricchezza presente e futura del paese.

« E come per i rinsaldamenti mi auguro di vedere, quando che sia, tradotta in atto la riforma votata del titolo terzo della legge sui lavori pubblici, e riconosco che a ciò intende il nuovo organico proposto col presente bilancio, desidero che per i rimboschimenti continui l'azione vigile del Governo e dei Corpi locali. Ma ciò a patto che il *summum jus* inerente a siffatta azione non si converta in *summa injuria*, anzi, come purtroppo avviene oggi, per arbitrio degli organi locali, in un comunismo a rovescio, in una spogliazione odiosa.

« Io stesso ho veduto lo strazio che si fa dei minuscoli proprietari col pretesto dei vincoli. La maggior parte di essi sono ridotti a vera inopia, impediti come sono di profittare del lieve tratto di bosco e del limitatissimo pascolo, senza che si dia loro compenso alcuno, neppure lo sgravio delle

tasse! L'interesse pubblico non può, non deve spingersi fino a tali estremi!

« Mi rivolgo al cuore dell'onorevole ministro: egli, finchè non venga la nuova legge, dia le più energiche disposizioni perchè l'applicazione della legge vigente, massime per quanto riguarda i vincoli, sia temperata dalla maggiore equità e tolleranza ».

Parole giustissime, e sempre opportune fintantochè il presente disegno di legge non sarà approvato: e l'onorevole Marcora non potrà non vedere con vero compiacimento il suo antico voto in parte realizzato, in quanto che l'esenzione dalla imposta fondiaria erariale e dalla sovrainposta provinciale e comunale sui boschi d'alto fusto è appunto tra le misure che in questo disegno si sono comprese, al fine di meglio conciliare la difesa dei boschi, per la security e feracità delle pianure - come ben diceva l'onorevole Marcora - con gli interessi degli alpigiani, che dei boschi e dei terreni annessi sono proprietari.

La crisi ministeriale del novembre 1893 non consentì all'onorevole Lacava di secondare il desiderio di una nuova legge forestale, richiesta dall'onorevole Marcora.

La questione non tardò tuttavia ad essere risolta. Il 15 luglio 1895 i deputati Clementini, Dal Verme, Basetti ed altri presero l'iniziativa di una proposta di legge che, riproduceva, in gran parte, le disposizioni delle proposte precedenti; essa venne trasmessa agli uffici, che ne autorizzarono la lettura, ma poi non se ne fece altro.

Discutendosi il bilancio di agricoltura, industria e commercio per l'esercizio 1896-1897, l'onorevole Credaro presentò e svolse, nella tornata del 19 giugno 1896, un ordine del giorno, firmato anche dai colleghi Taroni, Vendemini, Marinelli, Carotti, Rampoldi, Imbriani, Pipitone, Zavattari, Cavallotti, Mazza e Soggi, e così concepito: « La Camera invita il Governo a tenere in equo conto gli interessi della pastorizia e quelli del rimboscamento ».

L'attuale ministro della istruzione pubblica fu breve ma incisivo nello svolgere il suo ordine del giorno, col quale sostanzialmente chiedeva che la pastorizia fosse considerata come la regola ed il rimboscamento come l'eccezione; che il Comitato forestale fosse nominato direttamente dagli elettori amministrativi della provincia

e presieduto dall'ispettore forestale; e che si rivedesse il prospetto dei beni patrimoniali dei comuni che furono dichiarati incolti, ai termini della legge 4 luglio 1874, per applicarvi rigorosamente il disposto della legge 11 aprile 1886, il quale esclude i terreni di montagna, quando siano mantenuti saldi, ecc.

L'onorevole Credaro finiva il suo discorso pregando il ministro di fare sì che ai lagni esposti contro la vigente legge forestale si apprestasse un rimedio radicale e pronto, trattandosi di una causa di giustizia, di una questione di umanità superiore ad ogni scopo politico, e perchè, armonizzando gli interessi del rimboscamento con quelli della pastorizia, si ottempera ad una necessità economica e sociale ad un tempo.

Il ministro Guicciardini, rispondendo in pari tempo agli onorevoli Mercanti e Matteucci - che pure avevano sollecitato la riforma forestale (e l'onorevole Mercanti aveva anche presentato un ordine del giorno *ad hoc*) - promise che il Governo non avrebbe tardato a provvedere a tale riforma, della cui necessità si disse pienamente persuaso, e all'onorevole Credaro promise anche di tener calcolo delle sue raccomandazioni per conciliare gli interessi della pastorizia con quelli della selvicoltura. Gli ordini del giorno furono ritirati, ed il ministro tenne fede, al riaprirsi della Camera, alla promessa data.

Infatti, ai 12 dicembre 1896, il ministro di agricoltura Guicciardini presentava un suo proprio disegno di legge. E questo disegno, decaduto per essersi chiusa la legislatura, fu ripresentato con pochissime modificazioni dallo stesso ministro, il 13 aprile 1897; e con taluni emendamenti, fu approvato dalla Commissione parlamentare, la quale risultò così costituita: Miniscalchi, presidente, Galini, segretario, Dal Verme, Cappelli, Giusso, Michelozzi, Torrigiani, Pinchia e Frola, relatore.

E anche in questo disegno Guicciardini, emendato dalla Commissione, che presentò la relazione il 3 luglio dello stesso anno, trovansi innovazioni notevoli alla legge del 1877. Si sopprime la distinzione relativa alla zona del castagno: si riforma il Comitato, aumentandone i membri, ma con criteri alquanto diversi nel primo progetto ministeriale e in quello della Commissione: si chiariscono o modificano talune disposizioni penali: si ordina la formazione di nuovi elenchi di vincolo a spese dello Stato: si modifica l'ordinamento del personale di custodia ecc.

Nel testo della Commissione poi, come misura intesa a facilitare i rimboschimenti, si propone l'esenzione dall'imposta fondiaria nei terreni vincolati, che vengano rimboschiti, per 20 anni se a ceduo, e per 40 anni se ad alto fusto.

Ma anche questa volta le riforme alla legge del 1877 non giunsero alla discussione parlamentare. Su proposta del nuovo ministro di agricoltura onorevole Cocco-Ortu la Camera deliberò di differire la discussione del disegno di legge Guicciardini, che era stato posto, come primo oggetto dopo le interrogazioni, all'ordine del giorno della seduta del 25 gennaio 1898.

I disegni finora indicati erano tutti ispirati, con maggiore o minor larghezza, al criterio di rendere la legge del 1877 più consentanea ai diritti ed ai bisogni delle popolazioni di montagna, ovvero, almeno, a quello di chiarire e migliorare talune disposizioni di essa, senza renderla più rigorosa.

A tutt'altro criterio si ispirò il disegno di legge presentato dal ministro Baccelli al Senato nella tornata del 26 aprile 1902, e che, approvato tosto dal Senato, fu presentato alla Camera il 13 dicembre dell'anno medesimo. Esso, movendo dall'affermazione che, ove non fosse riformata la legge del 1877, si sarebbe andati incontro alla completa distruzione dei boschi, proponeva alcune misure veramente draconiane per rendere più rigoroso il nostro regime forestale.

Vincolati tutti i boschi, (fatta grazia appena a quelli esistenti in parchi o giardini): vincolati tutti i terreni nudi saldi sulle cime e pendici dei monti: vincolati inoltre tutti i terreni che, quantunque non compresi fra i precedenti, possono, venendo dissodati o continuandosene la coltura, alterare la consistenza del suolo o il regime delle acque. Autorizzazioni di disboscamento o dissodamento concedibili solo dal Ministero; e quelle di disboscamento, solo in casi eccezionalissimi! Comitato forestale riformato in modo da rendere anche più energica e, vorremmo dire, unilaterale la difesa del bosco. Si proponevano poi modificazioni all'ordinamento del personale di custodia, e, unica misura per agevolare i rimboschimenti, la temporanea esenzione dall'imposta.

Ma questo disegno di legge non fu discusso dalla Camera e decadde con la chiu-

sura della XXI legislatura. Nel primo anno della XXII, il deputato Gavazzi si fece avanti con una sua proposta, che nacque e morì, si può dire, nello stesso tempo, senza essere stata presa in considerazione; perchè fu presentata il 16 giugno 1905, ammessa dagli Uffici alla lettura il 20 dello stesso mese e poi decadde, non essendo stata dal proponente svolta nel termine prescritto dal regolamento.

Negli anni successivi fino al 1910 (a parte quanto fu tentato per la sistemazione dei bacini montani: disegno di legge presentato alla Camera dal ministro di agricoltura Cocco-Ortu il 27 novembre 1906; poi disegno di legge presentato dal ministro dei lavori pubblici Bertolini il 26 novembre 1908 e ripresentato il 27 marzo 1909; e finalmente legge approvata dal Parlamento, in due riprese, nel 1910 e nel 1911 sotto i ministri Sacchi e Raineri, e poi Sacchi e Nitti) giunsero bensì in porto talune modificazioni alla legge del 1877, ma ristrette ad alcune regioni d'Italia, ovvero ad alcuni punti secondari.

Si allude con ciò, da una parte, alle leggi speciali per il Mezzogiorno e la Sardegna, alcune delle quali toccano anche il regime dei vincoli: e, d'altra parte, alle leggi 19 luglio 1906, n. 379 e 14 luglio 1907, n. 539, che introdussero l'istituto della conciliazione in materia di contravvenzioni forestali, e alcune riforme in materia penale e per la rettificazione degli elenchi di vincolo.

La proposta di conciliare in via amministrativa le contravvenzioni forestali fu affacciata la prima volta alla Camera per iniziativa dei deputati Matteucci e Pellerao, Montauti e Cavagnari nel 1904, e venne ripresentata poscia ed agevolata nella sua approvazione dall'onorevole Sanarelli, sottosegretario di Stato per l'agricoltura, che, fino dal 31 maggio 1902, discutendosi il bilancio di agricoltura, aveva pronunciato un discorso sul tema della riforma della legge forestale.

Malgrado queste riformette può ben affermarsi che, dopo sette lustri dalla promulgazione della legge del 1877, non ostante i molteplici tentativi ricordati, non ostante i tanti ufficiali riconoscimenti della necessità di una riforma all'istituto del vincolo ed alle materie connesse, il regime generale del 1877 rimase sostanzialmente inalterato; e giustamente la Camera, approvando le leggi pel demanio forestale e pei bacini montani, reclamò dal Governo l'esecuzione immediata della promessa tante volte ripetuta.

II.

La riforma forestale invocata dal Paese.

Ed anche il paese, di pari passo con le richieste parlamentari, andò reclamando, e con sempre maggiore energia, la riforma.

Ardua impresa sarebbe enumerarne tutte le manifestazioni: da Congressi, da Comizi agrari, da altri enti locali, da istituti e sodalizi scientifici ed economici, da studiosi sereni e disinteressati, infinite volte si invocò la riforma del regime dei vincoli.

Già in uno dei primi Congressi degli agricoltori italiani — quello tenutosi in Roma nel 1886 — su relazione dell'avvocato Augusto Poggi, si chiesero varie specificate riforme alla legge del 1877, pur da poco entrata in azione. Ma è certo che le manifestazioni divennero particolarmente numerose e vigorose nell'ultimo decennio.

Ed è anzitutto da notare — anche per comprendere nel loro vero spirito talune disposizioni del presente disegno di legge Raineri-Nitti — che il desiderio di riforme al regime dei vincoli fu largamente alimentato dalle indagini istituite da enti e privati sulle condizioni della pastorizia montana.

Della pastorizia montana, delle sue forme, della sua importanza, de' suoi particolari bisogni, assai pochi si erano, fino al principio del novecento, occupati in Italia, se si fa eccezione di qualche solitario studioso, e dell'opportuno appello fatto al Governo ed al Parlamento — come vedemmo — dall'onorevole Giolitti, cui fecero eco, più tardi, i due rappresentanti della Valtellina onorevoli Marcora e Credaro.

Se si eccettua qualche concorso per il miglioramento di pascoli alpini, al quale anche lo Stato aveva concorso; se si eccettua alcuni enti locali, come il benemerito Comizio agrario di Sondrio, che già da molti anni si occupava dell'argomento, questo era stato molto trascurato. Ma col nuovo secolo lo studio della pastorizia montana e de' suoi bisogni fu in molte regioni vigorosamente affrontato.

Si segnalano particolarmente le iniziative della Società agraria di Lombardia e dell'Associazione zootecnica bresciana: queste procedettero ad una grande inchiesta sulle condizioni della pastorizia alpina lombarda, sotto la direzione di una speciale Commissione che ebbe a presidente il professore Vittorio Alpe, segretario il professore Arrigo Serpieri, e, fra i membri, autorevolissimi parlamentari, quali i senatori Gorio e Vigoni e

l'onorevole Credaro. Di questa inchiesta già furono pubblicati cinque volumi, che studiano le condizioni della pastorizia nelle provincie di Sondrio, Bergamo e Como; e saranno presto seguiti da quello per la provincia di Brescia.

Iniziative analoghe furono prese da altre istituzioni, le quali entrarono presto anche nel campo dell'azione. Ricordiamo l'Associazione agraria friulana, la Pro-montibus emiliana, la Commissione per il miglioramento dei pascoli in provincia di Cuneo, il Consorzio di Caprino Veronese, la Società zootecnica bergamasca, i Comizi agrari di Sondrio, Torino, Biella, Mondovì e Como, oltre le istituzioni già sopra nominate. La Società degli agricoltori italiani promosse pure ricerche sui pascoli dell'Appennino.

Tali iniziative furono sempre incoraggiate e aiutato dallo Stato: va anzi ricordato che nella sessione del Consiglio zootecnico del 1901 riferì esaurientemente sull'argomento il senatore Gorio (il quale già se ne era occupato anche nel Congresso agrario tenuto in Como dalla Società agraria di Lombardia nel 1893) dimostrando tutta l'importanza di svolgere un'azione più vigorosa ed efficace nel promuovere il miglioramento dei pascoli e della coltura agraria nelle regioni alpestri.

Su questa necessità, e sui particolari dell'azione da svolgere, ritornarono nell'ultimo decennio moltissimi Congressi agrari. E se ne ebbe una ripercussione anche in Parlamento, che approvò la legge 5 aprile 1908, n. 125, la quale stanziava nel bilancio del Ministero di agricoltura, industria e commercio una piccola somma (200,000 lire, ripartite in sei esercizi) per sussidiare l'opera di miglioramento dei pascoli montani.

La legge, per l'esiguità dello stanziamento, non poté avere che scarsi effetti, ma essa dimostrò come il paese fosse pronto a corrispondere magnificamente all'azione integratrice dello Stato, poichè gli stanziamenti furono ben presto e utilissimamente assorbiti.

Del resto, se l'argomento poté sembrare quasi nuovo per noi, non lo era certo per altri Stati: i quali — in prima linea la Svizzera, seguita dalla Francia e, più di recente, dall'Austria — svolgevano tutta un'opera sistematica di aiuto al progresso della pastorizia in montagna.

Orbene; gli studi, le ricerche, gli incoraggiamenti, dedicati alla pastorizia montana, misero ben presto in evidenza per altra via la necessità della tanto invocata

riforma del regime del vincolo forestale. Apparve in piena luce come in montagna la silvicoltura ha sorelle non meno degne di cura: la pastorizia, e, in determinate condizioni, l'agricoltura propriamente detta.

Del pari risultò luminosamente che la difesa del bosco, benchè importantissima, non poteva fare astrazione dalla presenza e dalle necessità di progresso degli altri due rami di attività delle popolazioni montane. Onde fu evidente come il regime del vincolo, voluto dalla legge del 1877, non rispondesse a detta condizione.

Talchè, mentre precedentemente la riforma della legge forestale era stata chiesta e studiata da un punto di vista prevalentemente giuridico, e, per dir così, entro i confini forestali, in quest'ultimo periodo la vediamo specialmente agitata da un punto di vista economico, e abbinata con provvedimenti che si chiedono per agevolare i progressi della pastorizia e agricoltura montana. Si vuole che la difesa del bosco si coordini con gli altri interessi delle popolazioni alpine: si agita un problema non strettamente forestale, ma di economia montana, sostenendosi che solo i progressi di questa, in tutti i suoi rami, possono consentire un'efficace difesa del bosco.

Le manifestazioni che si ebbero in questo senso nel paese furono molte e solenni.

Il 15 settembre 1901 ebbe luogo a Varese un importante Congresso interprovinciale, per iniziativa della *Cattedra ambulante di agricoltura di Como*, sotto la presidenza degli onorevoli Gorio e Rubini, la vicepresidenza degli onorevoli Arconati e Credaro; erano presenti pure i senatori Adamoli, Golgi e Ponti e i deputati Baragiola, Gavazzi, Lucchini e Pavia.

Il Congresso aveva appunto per iscopo di discutere e proporre le modificazioni più urgenti alla legislazione forestale vigente.

Fra le conclusioni votate — a parte quelle che riguardano il rimboscimento — notiamo anzitutto il voto che « gli elenchi dei terreni vincolati vengano riveduti e compilati da apposite commissioni mandamentali, assistite dall'ispettore forestale, o da chi per esso; che i terreni da vincolare, abbandonando il criterio della zona del castagno, devono essere soltanto quelli che per la loro qualità, pendenza e consistenza, presentano pericoli di franamento, scoscendimento, smottamento e di disordinare con

pubblico danno i corsi d'acqua; e che i terreni vincolati dovranno essere iscritti nelle mappe e le relative annotazioni dovranno essere rese di pubblica ragione, e i confini indicati con segni manifesti ».

Inoltre il Congresso fece voti: a) al fine di armonizzare gli interessi della selvicoltura con quelli del pascolo e di salvaguardare la solidità dei terreni vincolati, per la limitazione nel tempo e nello spazio delle sospensioni di pascolo; b) per il conferimento di sussidi all'esecuzione delle opere prescritte, in conseguenza della legge forestale ai proprietari; c) per alleggerire le imposte sui terreni vincolati; d) per un'equa rappresentanza delle zone vincolate nei Comitati forestali; e) per un'ampia azione di incoraggiamento ai miglioramenti alpini.

Notevole del pari è questa affermazione del Congresso di Varese del 1901, che: « l'osservanza delle disposizioni legislative dirette a infrenare la degradazione delle montagne con vincoli dei terreni e rimboschimenti, non potrà avere efficacia se non a patto che si favorisca l'intensivazione della coltura dei pascoli ed il miglioramento delle industrie che ne derivano ».

L'anno dopo, nel 1903, a Udine, in uno dei Congressi promossi dalla *Società degli agricoltori italiani*, fu di nuovo posta all'ordine del giorno la questione, col tema: *Pascoli e boschi nell'economia alpestre* e ne fu relatore l'egregio professor A. Serpieri, oggi professore ordinario di economia ed estimo forestale nel Regio Istituto superiore forestale di Firenze e membro del Consiglio superiore delle acque e foreste.

Il Congresso chiese ancora: la revisione degli elenchi di vincolo, tenendo fermo il criterio del consolidamento del terreno e buon regime delle acque; una più esatta formulazione degli effetti del vincolo, tale che esso non ostacoli quei parziali e temporanei dissodamenti che fanno parte della razionale coltura di prati e pascoli; il diritto nello Stato di sospendere il godimento in terreni pascolivi degradati ed eseguirvi, a sue spese, opere di restaurazione, che non ne mutino la destinazione, purchè la sospensione sia temporanea ed equamente indennizzata.

Chiedeva inoltre l'intervento dello Stato a regolare forme primitive di godimento dei pascoli in contrasto con le necessità di un'agricoltura intensiva e sussidi finanziari ai miglioramenti dei pascoli montani.

Nel 1907 cominciava a Firenze, per iniziativa della benemerita ed attivissima Fe-

derazione tosco-romagnola per la riforma forestale, e con un ottimo discorso inaugurale del sottosegretario di Stato onorevole Sanarelli in rappresentanza del ministro di agricoltura, industria e commercio, la serie dei Congressi propriamente forestali e nazionali.

Anche a Firenze (30 maggio-1° giugno 1907) si formula una duplice serie di voti, l'una per la riforma forestale, l'altra per favorire la pastorizia e l'agricoltura montana. Invero da una parte si invocano più efficaci disposizioni per il rimboscimento; compensi al vincolo; rinnovamento della istruzione forestale; composizione diversa del Comitato forestale, aumentandovi l'elemento elettivo, introducendovi un esperto in silvicoltura, e togliendo all'ispettore il voto deliberativo; riordinamento del personale; migliore viabilità montana per il migliore smercio dei prodotti forestali.

E, dall'altra parte, si pone in evidenza la grande importanza che per una razionale sistemazione dei monti ha la restaurazione di pascoli degradati e il buon regime idraulico nei terreni nudi, invocandosi quindi congrui provvedimenti legislativi. Più largamente ancora si illustra dal relatore onorevole Gerini l'azione che dovrebbe esercitare la Stato per trasformare e intensificare tutta l'agricoltura montana.

Due anni dopo, nel 1909, a Bologna, aveva luogo un altro Congresso forestale, che acquistò particolare solennità per il largo concorso di autorevolissimi parlamentari. Lo inaugurò il ministro di agricoltura, industria e commercio onorevole Cocco-Ortu e pronunciarono discorsi l'onorevole Luzzatti, altro dei Presidenti onorari del Congresso, e l'egregio presidente della nostra Commissione, onorevole Miliani, presidente effettivo del Congresso. Erano inoltre presenti i senatori Finali, Dallolio, Malvezzi, De Medici, Sacchetti ed i deputati Baldi, Beltrami, Brunialti, Gallini, Gerini, Loero, Micheli, Pini, Raineri, Rubini e Samoggia; parecchi altri senatori e deputati avevano aderito.

Fra i moltissimi temi predisposti per l'adunanza di Bologna cinque furono portati alla discussione: la sola scelta di essi dice quali fossero i punti ritenuti fondamentali per un'efficace riforma forestale. Furono questi: il demanio forestale di Stato, sul quale riferì l'onorevole Raineri; la legislazione dei bacini montani, relatore l'onorevole Brunialti; il riordinamento dell'amministrazione e del personale di custodia

forestale, relatori gli onorevoli Miliani e Pini; la questione del vincolo forestale, relatore il professore Venezian; i rapporti fra economia montana e restaurazione forestale, relatore il professore Serpieri.

Gli ultimi due argomenti - che son quelli riguardanti l'attuale disegno di legge - vennero nella discussione abbinati. Il Congresso non poté votare gli analitici ordini del giorno presentati dai relatori, ma votò unanimemente il criterio fondamentale che li ispirava, con questa risoluzione: « Il Congresso delibera che a tutti i vincoli proibitivi e limitativi debba associarsi una politica positiva e protettiva dello Stato, la quale finora è mancata ».

E nell'ordine del giorno Serpieri-Venezian notiamo, tra l'altro, i seguenti voti: che si proceda a una revisione generale degli elenchi di vincolo a spese dello Stato; che sia dato indennizzo a quei vincoli che non rispondono al bisogno di conservare il terreno, ma ad altri fini di pubblica utilità; che il personale forestale riceva una più larga istruzione non solo forestale, ma anche negli altri rami dell'economia montana; che nei Comitati forestali provinciali siano rappresentati gli interessi agrari e pastorali ed entrino anche tecnici agrari; che siano promosse le trasformazioni redditive dell'economia montana, con consorzi di arrotondamento delle proprietà frammentate, con migliori forme di godimento nelle proprietà collettive e comproprietà private, con un servizio organico e continuativo di sussidi e adeguate forme di credito per i lavori di miglioramento dei terreni montani.

Nel 1910 si tornò a Firenze. Ancora promosso dalla *Federazione tosco-romagnola per la riforma forestale*, ha avuto ivi luogo, in maggio, un nuovo Congresso, il quale, anche nel titolo, rivelò la ormai dominante persuasione che la questione forestale è una parte soltanto, sebbene primaria, di una più ampia questione di economia montana: quel Congresso si chiamò, appunto, di *economia montana*.

Il Congresso fu inaugurato con discorsi del ministro di agricoltura, industria e commercio onorevole Raineri, e dell'onorevole Guicciardini, altro dei presidenti onorari del congresso; al quale parteciparono inoltre i senatori Villari, Corsini, Lamberti, Torrigiani Pietro e Filippo, Ridolfi, Passerini, De Lardarel e Civelli ed i deputati Baldi, Beltrami, Berti, Brunialti, Calamandrei, Callaini, Cesaroni, Cermenati, Incontri, Pescetti, Pieraccini, Rosadi e Toscanelli.

Notiamo particolarmente che in questo Congresso - su relazione di un tecnico egregio, il prof. V. Niccoli - fu posta in gran luce la fondamentale importanza che, per un buon regime idraulico generale, ha la razionale condotta delle acque nei terreni nudi; importanza che spesso supera quella stessa del bosco. E si rinnovarono inoltre voti per la revisione degli elenchi di vincolo, per temperarne gli effetti con abboni di imposta, sussidi di coltura, miglioramenti di viabilità, ecc., e in genere per una larga azione dello Stato ad agevolare l'intensificazione delle colture montane.

**

Qui non abbiamo voluto ricordare che alcune delle più importanti manifestazioni che si ebbero nel paese: ma numerosissime altre se ne potrebbero citare, specialmente se volessimo tener conto di tutte quelle che si ebbero in occasione della presentazione di disegni di legge relativi alla materia forestale. Ricordiamo, per esempio, i memoriali della *Società agraria di Lombardia* sul citato disegno di legge Baccelli del 1902 e sul disegno di legge Coeco-Ortu del 1906; quello del *Collegio degli ingegneri di Milano* sul disegno di legge Bertolini del 1909, ecc.

In tutti questi memoriali si insiste sulla necessità che non si dimentichino le riforme al regime del vincolo e i provvedimenti per la pastorizia e l'agricoltura montana.

Le voci del paese furono finalmente ascoltate.

Già nel penultimo Ministero Giolitti, il ministro Coeco-Ortu aveva apprestato un disegno di riforma della legge forestale, il quale non potè essere presentato alla Camera, ma fu poi pubblicato nel *Bollettino della Società degli agricoltori italiani* (1909, n. 24). Costituito il Ministero Sonnino, l'onorevole Luzzatti, come ministro di agricoltura, industria e commercio, tosto presentò il disegno, che fu poi la legge 2 giugno 1910.

La sua recente approvazione dispensa dal ricordarne il contenuto: essa rappresentò come il punto centrale di una nuova legislazione in materia di foreste e di ogni altra forma di sfruttamento dei terreni montani. E fu appunto discutendosi alla Camera il disegno Luzzatti, che si approvò - come si disse fin dal principio - un ordine del giorno per la presentazione di uno speciale disegno di legge per riformare, alla luce delle nuove vedute economiche e scientifiche in argomento, l'istituto del vincolo forestale.

Da quanto si è detto, non pare dubbia la conclusione che il discutere questo disegno, dopo così concordi voci provenienti dal paese e dal Parlamento stesso, costituisca veramente un obbligo indeclinabile: obbligo ancora più impellente dopo le decisioni del *Congresso forestale italiano*, svoltosi in Torino nell'agosto del 1911, e quelle del *Convegno forestale e di economia montana*, tenutosi in Brescia nel novembre 1912 per iniziativa della *Cattedra ambulante di agricoltura per la provincia di Brescia e dell'Associazione zootecnica bresciana*.

Nell'importantissimo Congresso di Torino, bene organizzato dal collega onorevole Rebaudengo, presidente del Comizio Agrario torinese, parteciparono, col ministro Nitti e gli ex-ministri di agricoltura Luzzatti e Raineri, parecchi altri parlamentari che si occupano di questioni forestali e precisamente i senatori Bozzolo, Camerano, Frola, Riccio, Vittorelli e i deputati Agnetti, Beltrami, Boselli, Bouvier, Cermenati, Daneo, Miliani, Montù, Ottavi, Paniè, Rastelli e Samoggia.

Dopo i discorsi inaugurali degli onorevoli Nitti, Luzzatti e Rebaudengo, assai dotte ed esaurienti comunicazioni e discussioni furono fatte. E si trattò della nuova legislazione forestale in Italia, e poscia: di sistemazione montana e regime delle acque, di produzione forestale, di mutue scolastiche per rimboscamenti, di associazione e cooperazione forestale, di geologia applicata alla foresta, ecc. e soprattutto si formulò esplicito voto che il presente disegno fosse sollecitamente tradotto in legge, suggerendo anche opportuni emendamenti.

E nel più recente convegno di Brescia, presieduto dal senatore Gorio, presenti alcuni parlamentari (senatori Bettoni e Castiglioni, deputati Da Como, Longinotti, Tovini e Raineri) ed aderenti parecchi altri, si approvò all'unanimità un ordine del giorno col quale - « considerato che la revisione degli elenchi di vincolo e razionali modificazioni alle conseguenze del vincolo forestale si impongono colla più grande urgenza » - si fanno voti per una sollecita discussione ed approvazione del disegno di legge Raineri-Nitti.

III.

Il contenuto del disegno di legge.

Passiamo ora ad esaminare il contenuto del disegno di legge. Questo disegno ha due parti distinte: l'una (Titolo I) contiene mo-

dificazioni alla vigente legge forestale; l'altra (Titolo II) comprende provvedimenti per la pastorizia e per l'agricoltura montana; e quanto si è detto nelle pagine precedenti basta, crediamo, a giustificare l'abbinamento delle due parti.

La prima parte modifica il titolo primo della legge del 1877 (*Terre sottoposte al vincolo forestale*) e alcuni articoli del titolo terzo di detta legge (*Disposizioni penali e di polizia forestale*) nonché l'articolo 37 di essa, contenuto fra le disposizioni transitorie. Inoltre, quella prima parte modifica le disposizioni delle leggi 19 luglio 1906, n. 379 e 14 luglio 1907, n. 539, in materia di conciliazione delle contravvenzioni forestali.

**

Le modificazioni alla legge fondamentale del 1877 possono riassumersi così.

Rimane ferma, come finalità da raggiungere mediante il vincolo, la difesa della consistenza del suolo e del buon regime delle acque (articolo I, 1). Il vincolo a scopi igienici (articolo I, 2) rimane solamente con quelle limitazioni e modalità che già la legge del 1877 volle, non essendo sembrato opportuno - coi dissensi che esistono in proposito anche fra gli igienisti - il sopprimerlo. Certo è che, nei suoi effetti pratici, il vincolo igienico non ha avuto, e non avrà, notevole importanza; nè desta preoccupazione tanto più che dev'essere indennizzato.

Ma, fermi rimanendo gli scopi da raggiungere mediante il vincolo, si ordina la compilazione, a spese dello Stato, di nuovi elenchi, da sostituire a quelli esistenti, e che dovranno includere tutti, e soli, i terreni nei quali, in base ad accertamento delle loro condizioni di fatto, il vincolo apparirà necessario, escluso qualunque criterio *presuntivo* tratto dalla situazione dei terreni sopra o sotto il limite superiore della zona del castagno (articolo I, 1 e 6).

È, dunque, quella revisione degli elenchi di vincolo e quella soppressione del criterio derivato dalla zona del castagno, che vedremo tante volte e da tante parti invocata; e coloro, i quali oggi si lamentano della mala applicazione del vincolo sui propri terreni, avranno modo di ottenere giustizia dagli accertamenti che saranno fatti in base ai nuovi e più precisi criteri.

La relazione dell'onorevole ministro fa osservazioni tranquillanti intorno all'entità di questa operazione assunta dallo Stato, la quale, in varie parti d'Italia, dovrà svol-

gersi - o sta svolgendosi - anche in applicazione di altre leggi, e che sarà agevolata pure dalla formazione del nuovo catasto.

Vengono dichiarati espressamente esenti da vincolo (articolo I, 3) non solo i terreni già tali, dichiarati dall'articolo 3 della vecchia legge, ma anche quelli sottoposti a tale sistemazione idraulico-agraria da evitare i danni relativi allo scoscendere del suolo e all'alterato regime delle acque.

Con ciò si è voluto riconoscere che, in determinate condizioni, per raggiungere i fini del vincolo, può - là dove non esista il bosco - non esser necessario ricorrere al *terrazzamento* del suolo (unico modo di sistemazione considerato dalla vecchia legge, e modo costosissimo), ma possono essere sufficienti quei meno costosi e pur razionali modi di condotta delle acque, per colatori di minima pendenza, che la tecnica agraria insegna; e dei quali si hanno, in talune regioni appenniniche, soddisfacenti applicazioni.

**

Quanto alle conseguenze del vincolo, lo articolo I, 4 introduce un'opportuna distinzione fra i *boschi* e i *terreni non boschivi o nudi* (pascoli, terreni aratori).

Gli effetti del vincolo *sui boschi*, restano quelli della vecchia legge, con poche variazioni.

Essi sono:

1° Divieto, in termini generali, di dissodamento, salvo la facoltà ottenuta dal Comitato provinciale di convertire il bosco in campi, prati e pascoli, provvedendo ai mezzi opportuni per prevenire i danni pubblici. E da notare che qui si considera anche la conversione in prati e pascoli, sulla quale trasformazione la vecchia legge tace.

2° Assoggettamento dei boschi vincolati alle *prescrizioni di massima*, che debbono ispirarsi allo scopo di assicurare la consistenza del suolo e la *conservazione* del bosco (la vecchia legge dice - salvo che per il vincolo igienico - la *riproduzione* del bosco).

3° Esclusione delle capre dal bosco, come regola, salvo le eccezioni concesse dal Comitato, e disciplinamento del pascolo degli altri animali in conformità delle prescrizioni di massima.

Su questo terzo punto la vecchia legge non impone esplicite disposizioni: però già le vigenti prescrizioni di massima e i regolamenti di polizia forestale contengono quasi

sempre disposizioni relative al pascolo nei boschi. Talchè la modificazione proposta tende più che altro a meglio regolare lo stato di cose esistente, e a dare qualche direttiva generale, lasciando sempre tuttavia larga libertà ai Comitati locali di regolare la materia, tenuto conto delle esigenze del luogo e del tempo.

Gli effetti del vincolo sui *terreni nudi* si compendiano, secondo la vecchia legge, nel generico divieto di dissodamento senza autorizzazione. Ora si introducono notevoli distinzioni, intese a concedere, entro certi limiti razionali, una maggiore libertà di movimento. Il vincolo su terreni nudi viene ad avere i seguenti effetti:

1° Coltura agraria sottoposta ad autorizzazione, la quale è concessa quando il proprietario abbia sistemato il suolo e conduca le acque in modo da evitare i noti danni pubblici;

2° Per gli altri dissodamenti estranei alla coltura agraria non si chiede ai proprietari se non una preventiva dichiarazione al Comitato; questo, se e quando lo ritiene necessario, può farsi *parte diligente* vietando certe modalità di esecuzione che possono essere dannose alla stabilità del suolo e al regime delle acque;

3° Disciplina del pascolo delle capre, in conformità delle prescrizioni di massima, senza di che - dice la relazione ministeriale - è troppo facile che quegli utili, ma indisciplinati animali passino dai terreni nudi a danneggiare i contermini boschi.

Un caso speciale, ed assai importante, è quello che il vincolo vada a colpire terreni già ridotti a coltura agraria.

Secondo la vecchia legge vigente, quando, in applicazione dell'articolo 7, capita un tal caso, la continuazione della coltura agraria, come ogni dissodamento, viene subordinata all'esecuzione delle opere preservative ritenute sufficienti a evitare i danni pubblici di cui all'articolo 1 della legge.

L'attuale disegno (articolo III) non muta sostanzialmente il sistema, ma vuole che, se il proprietario intende abbandonare la coltura agraria, il Comitato gli lasci all'uopo un congruo termine di tempo, per evitare un troppo rapido perturbamento della sua economia; e se il proprietario, invece, vuole continuare la coltura agraria, eseguendo le adeguate opere « di sistemazione del terreno e governo delle acque » (questa l'espressione assai comprensiva usata nel disegno di legge), il Comitato assegna

pure un congruo termine di tempo per la loro esecuzione.

Si è voluto, in conclusione, rendere più lenti e graduati, e quindi assai più miti, gli effetti del vincolo, quand'esso va a colpire terreni già ridotti a coltura agraria. Bisogna ricordare del resto che tali terreni in tanto sono vincolabili in quanto non siano già opportunamente sistemati (art. I, 3).

**

Il disegno di legge modifica poi la composizione del Comitato forestale.

Secondo la vigente legge il Comitato è composto del prefetto, presidente; dell'ispettore forestale; di un ingegnere nominato dal ministro; da tre eletti dal Consiglio provinciale; da uno nominato dal Comune e che prende parte ai lavori del Comitato limitatamente a quanto si riferisce al territorio del Comune stesso.

Il nuovo Comitato si propone costituito: dal prefetto, presidente, dall'ispettore forestale competente o da chi lo sostituisce, da un ingegnere del Genio civile, da un laureato in scienze agrarie, da un geologo, da un giurista (i due primi membri di diritto, gli altri quattro nominati dal ministro) e inoltre da due rappresentanti del Consiglio provinciale e da uno del Comune (art. I, 5).

La riforma è qui sostanziale. I criteri direttivi di essa sono stati: rendere più indipendente il Comitato dalle influenze locali, pur lasciando voci sufficienti agli interessi della montagna; rendere il Comitato organo essenzialmente tecnico, il quale possa portare un giudizio obiettivo sui problemi non solo forestali, ma su quelli specialmente geo-litologici per l'applicazione del vincolo, e quelli scientifici e tecnici ad un tempo, per la sistemazione dei terreni, il miglioramento dei pascoli, ecc., che gli sono affidati.

Chi esamina infatti le funzioni attribuite al Comitato (imposizione del vincolo, prescrizione di massima per la coltura forestale, prescrizione di opere di sistemazione idraulico-agraria nel caso di coltura agraria, concessione di sussidi a miglioramenti di pascoli, ecc.) non può negare che si tratta di giudizi essenzialmente *scientifici* e *tecnici*, e non solo di competenza del forestale, ma ancora del geologo, dell'idraulico e dell'agronomo.

Insomma: l'attuale disegno, anziché considerare il Comitato quasi come una prima giurisdizione d'appello contro le deliberazioni dell'amministrazione forestale, lo con-

sidera come un Comitato tecnico-scientifico che, entro i limiti segnati dalla legge, invigila alla buona sistemazione della montagna.

* *

Infine, il disegno di legge modifica col l'articolo I, 9, il vecchio articolo 9, ponendo a carico dello Stato le spese di accertamento del terreno, in seguito a domanda di svincolo, nel caso che la domanda sia accolta.

Un articolo nuovo (I, 8) ha lo scopo di salvare dal pericolo di distruzione repentina un bosco, che si trovi sotto istruttoria di vincolo, autorizzando la provvisoria esecutorietà della proposta di vincolo, anche prima dell'esaurimento della procedura istruttoria, salvo la normale decisione definitiva sull'imposizione o meno del vincolo stesso. Restano, salvo modificazioni di pura forma, la facoltà della amministrazione forestale, dei comuni e delle provincie di fare proposte di vincolo, sulle quali il Comitato decide (articolo I, 7) e il ricorso al Consiglio di Stato contro tutte le decisioni del Comitato (articolo I, 10).

Le modificazioni apportate, in materia penale, alle disposizioni degli articoli 18, 19, 20 della legge del 1877 (articolo II del Titolo I) sono una necessaria conseguenza di avere incluso, fra le disposizioni legislative, norme circa il pascolo, ciò che ha reso necessario stabilire la misura delle ammende per pascolo abusivo. Altre modificazioni di lieve entità correggono un errore materiale della vecchia legge e tolgono alcune incongruenze di essa.

Viene inoltre riformato l'istituto della conciliazione in materia di contravvenzioni forestali (articolo IV). Le leggi 19 luglio 1906, n. 379, e 14 luglio 1907, n. 539, che finora lo hanno regolato, pure ispirandosi a criteri umani, non hanno dato risultati favorevoli, sia perchè la loro applicazione fu estesa a reati anche di non piccolissima entità, sia per la scelta della persona competente a conciliare, ossia il sindaco. Qualcuno della Commissione voleva mantenere al sindaco tale facoltà, ma la maggioranza accettò la proposta ministeriale.

Con essa si dispone di restringere la conciliazione ai soli piccoli reati (dissodamenti o diboscamenti abusivi non oltre le 10 are, e contravvenzioni per le quali è stabilito un massimo di pena non eccedente le 200 lire), e di deferire al pretore la competenza a conciliare, autorizzando però il contravven-

tore a inviare al pretore per iscritto la domanda di conciliazione.

Si è pur lasciato al pretore di stabilire, caso per caso, la somma che il contravvenitore deve pagare per la conciliazione, solo precisando che essa non deve essere inferiore al minimo della pena, se questa è variabile, e alla metà di essa, se fissa.

* *

Il titolo II del disegno di legge porta i provvedimenti per la pastorizia e l'agricoltura montana.

Alcuni di tali provvedimenti hanno un rapporto diretto col fine stesso istruttoria della legge di evitare i pubblici danni.

Invero talune cattive consuetudini nell'uso dei pascoli (quella, per esempio, di caricarli con una quantità eccessiva di bestiame) e nell'uso dei terreni aratori (quella, specialmente, di lasciar correre sregolatamente le acque per linee di massima pendenza, o, come dicono i tecnici agrari, *a rittachina*) sono cause potentissime di degradazione dei terreni montani e di cattivo regime delle acque, con derivanti danni pubblici estremamente gravi, come dimostrano in modo particolare le rovine avvenute nell'Appennino meridionale.

Altri provvedimenti hanno con gli scopi della legge un rapporto indiretto, ma non meno importante, tendendo a incoraggiare e sussidiare la trasformazione dell'economia agraria della montagna, talchè la maggior ricchezza della popolazione, trattata da campi prati e pascoli meglio coltivati e più redditivi, permetta con minori attriti una più efficace e umana difesa del bosco.

In complesso questa seconda parte della legge, assieme con le disposizioni per aiutare i rimboschimenti contenute nelle leggi 2 giugno 1910 e 13 luglio 1911, mira a dare all'intervento dello Stato quel contenuto positivo — anzichè esclusivamente negativo — che da tanto tempo si invoca dal paese.

I provvedimenti proposti si possono così riassumere.

Lo Stato, per mezzo dei Comitati provinciali, interviene nel porre determinate regole all'uso delle proprietà pubbliche e collettive e delle comproprietà private in montagna. Queste forme di proprietà interessano una enorme estensione di terreni pascolativi (dei boschi di proprietà pubblica e collettiva già si occupa l'articolo 24 della legge 2 giugno 1910) nei quali l'uso sregolato, per parte di collettività di utenti di-

sorganizzate, è causa di gravissimi danni, sia agli stessi utenti che non ne possono trarre tutto l'utile possibile, sia all'interesse pubblico per le conseguenze già sopra accennate sulla consistenza del suolo e il regime delle acque.

Nei pascoli di proprietà pubblica e anche in molti di quelli di proprietà collettiva già esiste l'intervento delle autorità a regolarli, in applicazione di altre leggi, ma è un intervento di carattere solamente amministrativo, e non *tecnico*, il quale di poco attenua i danni indicati. Qui si propone pertanto (articolo VI) che il Comitato forestale possa intervenire a disciplinare nei riguardi tecnici questi pascoli, con regolamenti, rivedibili ogni quinquennio, i quali assicurino un ordinato godimento e miglioramento di essi, con particolar riguardo alla consistenza del suolo e al buon regime delle acque.

Il disegno di legge anche in ciò si ispira a criteri di decentramento: non vuole imporre dappertutto le medesime discipline: lascia che i Comitati provinciali, secondo le esigenze locali, decidano i modi e i limiti dell'intervento. E tale criterio sembra effettivamente il migliore, quando la composizione del Comitato dia garanzia di una retta e ragionevole azione. Il provvedimento qui indicato spiega pure la necessità di aver mutato la composizione del Comitato - introducendovi anche un agronomo e un giurista - per renderlo adatto a questa nuova funzione.

Quanto ai pascoli di comproprietà privata, se essi assai di sovente sono goduti in modi non meno primitivi di quelli pubblici o collettivi, la causa dei danni sta nel regime di comunione, dove ogni atto di *innovazione* deve essere approvato, non dalla sola maggioranza, ma da *tutti* i comproprietari. Vi sono moltissimi pascoli alpini nei quali i comproprietari sono molte decine, qualche volta alcune centinaia. Le conseguenze sono ovvie.

L'articolo VII pertanto dispone che, quando un pascolo montano appartiene in condominio privato a comproprietari in numero maggiore di dieci, lo statuto che essi intendano darsi per meglio provvedere al modo di amministrazione e di godimento della cosa comune ed all'esecuzione di migliorie, è valido anche per la minoranza, quand'abbia ottenuto l'approvazione della maggioranza (per numero e per interessi) dei comproprietari. È il principio del Consorzio obbligatorio - il quale già ebbe tante

2.

utili applicazioni nelle nostre leggi - che si introduce in questo nuovo campo.

.

Gli articoli VIII e IX segnano l'intervento finanziario dello Stato ad aiutare i miglioramenti di prati, pascoli e campi montani.

L'articolo IX affida ai Comitati provinciali un servizio di sussidi, proporzionati ai costi, per i lavori di creazione, miglioramento e ordinato godimento dei pascoli e prati montani, e per quei lavori di sistemazione del suolo e governo delle acque, che son prescritti dal Comitato agli effetti delle concessioni di coltura agraria.

Tale servizio, affidato ai Comitati, permetterà che le prescrizioni di questi, portanti obblighi e restrizioni per i proprietari, siano rese meglio accette e più efficacemente applicate: poichè i proprietari obbligati a fare saranno anche aiutati finanziariamente a *ben fare*, e quelli obbligati ad astenersi da certe forme dannose di uso, saranno anche aiutati a trovare altrove fonti compensatrici di reddito. E però il servizio di sussidi deve diventare funzione correlativa alle altre affidate al Comitato, del quale sempre meglio appare la trasformazione da organo di polizia in organo che, con un'azione volta a volta negativa e positiva, di divieto e di sussidio, presiede al buon assetto della montagna.

L'Italia viene con ciò a porsi al livello degli Stati vicini: la Svizzera, l'Austria, la Francia, nei quali le opere di miglioramento ai terreni montani, e in particolare ai pascoli, sono sussidiate larghissimamente dallo Stato. È noto che in Svizzera, per esempio, dette opere sono aiutate con sussidi che raggiungono perfino l'80 per cento del loro costo, per metà dati dal governo federale e per metà da quello cantonale.

L'articolo VIII provvede a un intervento finanziario anche più lato dello Stato in un caso speciale: quando, cioè, si tratta di rimettere in buone condizioni pascoli vincolati talmente deteriorati da minacciare, con pubblico danno, la consistenza del suolo e il buon regime delle acque. Allora si dà allo Stato la facoltà di occuparli temporaneamente, per non più di dieci anni, pagando al proprietario, durante l'occupazione, un'indennità, tenuto conto del reddito perduto.

Lo Stato eseguisce a proprie spese i necessari lavori di rinsaldamento e ricostituzione, restituendo poi il pascolo migliorato e rin-

saldato ai proprietari. È da notare che questo provvedimento è già contenuto nella legge per i bacini montani: il disegno attuale lo estende, com'è logico, anche fuori dell'ambito di quei bacini.

**

Il titolo III del disegno contiene disposizioni finanziarie e generali.

I fondi necessari all'applicazione della legge sono tratti da quelli che la legge 2 giugno 1910 ha posto a disposizione della azienda speciale del demanio forestale di Stato, per il servizio delle acque, pascoli e prati naturali della montagna (articolo 10).

Gli articoli 11 e 12 provvedono al regolamento e alla coordinazione in testo unico delle leggi forestali.

IV.

Il vincolo forestale e le questioni che vi si collegano.

Esaminato così, nel suo contenuto principale e nelle sue innovazioni, il disegno di legge, è necessario fermare alquanto l'attenzione sopra alcuni punti di esso, i quali possono dar luogo a discussioni in vario senso; discussioni che effettivamente sono state sollevate nel paese da quanti si sono occupati del disegno stesso.

La Commissione non ha mancato di rendersi edotta di tali controversie, ed ha approfondito analiticamente lo studio di tutte le proposte favorevoli o contrarie che furono avanzate intorno i singoli punti: cioè, nel mentre deliberò di accogliere ed approvare il disegno di legge nelle sue linee fondamentali, propose alcuni emendamenti, dei quali si darà conto più innanzi.

Il punto principale, su cui maggiormente si intensificò la discussione, fu, naturalmente, quello del vincolo, che è il perno, il caposaldo del Titolo I del disegno di legge. Discutiamo, quindi, un poco del vincolo e delle questioni che vi si collegano.

**

Occorre, anzitutto, eliminare una opinione abbastanza, e forse troppo, diffusa in Italia. Molti credono che l'intervento dello Stato nella proprietà forestale — specialmente con la imposizione del vincolo — sia da noi più rigido ed oppressivo che in tutti gli altri paesi civili; ma ciò non è vero. Si può, anzi, affermare con verità che la legislazione italiana in materia è fra le

più liberali, o, se così piace ai nemici ad ogni costo del vincolo, fra le meno illiberali.

Non è qui luogo per una larga esposizione di legislazione forestale comparata. Ma non sarà inutile ricordare talune disposizioni vigenti nelle leggi estere, più strettamente connesse con la materia regolata dal presente disegno.

**

La legge, per la parte che tocca in modo diretto ai boschi, riguarda sostanzialmente quelle foreste alle quali è riconosciuta una funzione di pubblica utilità, come mezzo di protezione contro gravi danni pubblici. Gli è per questo che al diritto di proprietà vengono poste talune limitazioni, che vanno sotto il nome di *vincolo forestale*.

Ora, questa figura della *foresta di protezione* è ormai nota a tutte le legislazioni (1) e tutte ormai accolgono, spesso con modalità assai più rigide che in Italia, i correlativi vincoli al diritto di proprietà.

L'Endres (2), uno dei più noti e recent trattatisti di politica forestale, ha classificato le legislazioni dei diversi Stati europei, in base agli scopi assegnati alle *foreste di protezione*. È interessante conoscerne i risultati.

1. Consolidamento meccanico del suolo e difesa:

- a) contro scoscendimenti, smottamenti, caduta di roccia, interrimenti, e fenomeni analoghi: *Italia, Prussia con la Slesia, Baviera, Württemberg, Alsazia e Lorena, Francia, Austria, Svizzera, Ungheria, Russia;*
- b) contro le valanghe: *Italia, Baviera, Austria, Svizzera, Russia, Ungheria;*
- c) contro l'insabbiamento e per il con-

(1) Cfr. le leggi riguardanti le foreste con funzioni protettive:

Prussia: legge 6 luglio 1875, e legge speciale 16 settembre 1899 per la Slesia;

Baviera: leggi 1852 e 1896;

Württemberg: legge 1879-1902;

Baden: legge 1854;

Austria: legge del 1852 valevole per tutto l'impero, e leggi speciali per Sa isburgo (1899), Carinzia (1885), Tirolo (1886), Bosnia ed Erzegovina (1890);

Ungheria: legge 1879;

Svizzera: legge federale 11 ottobre 1902 e relative disposizioni cantionali;

Francia: Codice forestale, articoli 219-226, legge 4 aprile 1882;

Russia: legge 4 aprile 1888.

(2) ENDRES MAX, *Handbuch der Forstpolitik*, I. XIV, pagg. 1-823. Berlino, 1905.

solidamento delle dune: *Prussia, Baviera, Francia, Ungheria, Russia;*

d) contro l'asportazione e la sommersione delle sponde dei fiumi: *Prussia, Baviera, Alsazia e Lorena, Francia, Austria, Russia;*

e) per attenuare gli effetti dell'improvviso scioglimento delle nevi e dei ghiacci: *Prussia, Russia;*

f) contro le frane di approfondamento: *Italia.*

2. Influenza sul regime delle acque:

a) sulle sorgenti: *Baviera, Alsazia e Lorena, Francia, Russia,*

b) sul regolare regime dei fiumi: *Italia, Prussia, Alsazia e Lorena, Francia, Svizzera, Russia.*

c) contro le inondazioni: *Prussia con la Slesia, Svizzera.*

3. Difesa contro i venti pericolosi:

In *Prussia, Baviera, Württemberg, Baden, Austria, Ungheria.*

4. Prevenzione di dannose influenze climatiche:

Württemberg, Baden, Svizzera, Austria, in generale - e, particolarmente, a scopo di igiene in *Alsazia e Lorena, Italia, Francia.*

5. Per la difesa strategica del paese:

Francia, Austria.

6. Alcune leggi deducono la funzione protettiva dalla situazione del bosco:

In *Baviera* sono foreste protettive anche quelle sulle cime e ripide pendici dei monti;

In *Austria*, le foreste a grandi altitudini, al limite superiore della vegetazione;

In *Ungheria*, le foreste negli alti monti rocciosi, sulle cime e pendici montuose, ecc.;

In *Italia*, la presunzione di vincolo nella zona sopra il castagno conduceva a un sistema analogo.

Chi scorre questo elenco, si accorge facilmente che la legislazione italiana non è stata certo delle più facili e larghe a riconoscere al bosco funzioni protettive ed imporre conseguenti vincoli alla proprietà. Ciò può tanto più affermarsi ora, poichè nel presente disegno venne al tutto levata la presunzione di vincolo nella regione superiore alla zona del castagno.

Ma il carattere liberale della legislazione italiana risulta ancor meglio da altri fattori. Come si procede nei vari Stati all'individuazione delle foreste protettive? Quattro sistemi possono distinguersi:

I. La determinazione *d'ufficio* di esse

e la loro iscrizione in pubblici elenchi. È il sistema adottato in Italia, nel Württemberg, in Svizzera e Ungheria.

II. Riconoscimento del carattere di foresta protettiva caso per caso, su domanda degli interessati o dell'autorità. È il sistema adottato dalla legge prussiana del 1875, che ha avuto completo insuccesso: è adottato anche in Russia, e, parzialmente (per le così dette *Bannwaldungen*), in Austria.

III. Al proprietario stesso si lascia il giudizio, se, in base alle indicazioni della legge, la foresta sia o no di protezione. Per quanto egli faccia di contrario alla conservazione di essa, egli ne sopporta la responsabilità e la pena. È il tribunale che, prima di comminar la pena, stabilisce il carattere protettivo del bosco.

Così avviene in Austria, e così avviene anche in Baviera, salvo che, per render meno incerta la posizione del proprietario, gli è reso possibile provocare un giudizio amministrativo avente valore giuridico sul carattere, protettivo o no, del bosco.

IV. Altro sistema, infine, è questo, che ogni foresta deve presumersi di protezione fino a quando l'Amministrazione non abbia deciso il contrario: e perciò il proprietario, per certe determinate operazioni, deve sempre chiedere il permesso, il quale sarà o no concesso a seconda del carattere, protettivo o no, del bosco.

Così avviene nel Baden per i dissodamenti e i tagli rasi; così avviene in Francia per i dissodamenti.

Ciascuno di questi sistemi ha, certo, vantaggi da un lato e svantaggi dall'altro. Ma se, fermo restando il raggiungimento degli scopi di pubblica utilità, ci poniamo dal punto di vista del proprietario; se anettiamo massimo valore al fatto, che il proprietario bene conosca gli obblighi suoi per non cadere, anche in buona fede, nei rigori della legge, e che i vincoli alla proprietà sian posti solo dove ciò è veramente necessario, anzi, assolutamente indispensabile, non può dubitarsi che il sistema migliore e più liberale è il primo, quello appunto adottato dall'Italia, e che il presente disegno, con l'ordinare la formazione di nuovi elenchi, mantiene.

E quali sono gli obblighi del proprietario nelle foreste dichiarate, in uno od altro modo, *protettive*, e quindi di *pubblica utilità*?

Si tratta, evidentemente, di assicurare l'esistenza di queste foreste. In generale il vincolo (adottiamo la parola italiana) importa divieto di dissodamento e devastazione, e obbligo di rimboscire le superfici sboscate. Alcune leggi impongono detto divieto incondizionatamente: così in Baviera ed in Ungheria. Le altre impongono solo di chiedere l'autorizzazione, che può esser data o negata, secondo le condizioni del caso.

La legge italiana sta in questa seconda categoria, ed anche sotto tale aspetto non è, dunque, delle più strittive.

Ma, oltre che nei riguardi del dissodamento, le foreste con funzioni protettive sono sempre sottoposte a talune restrizioni nei riguardi del modo di governo e utilizzazione.

Taluni Stati impongono, per legge, certi determinati vincoli, specialmente nei riguardi dei tagli rasi, del pascolo, della raccolta di stame. In Ungheria ed in Russia si impone addirittura l'approvazione, per parte dello Stato, del piano di economia del bosco. Le leggi della Baviera, del Württemberg, della Svizzera, dell'Austria hanno disposizioni severe circa i modi di utilizzazione del bosco. È proibita, ovvero solo condizionatamente permessa, la eccessiva raccolta di stame, nel Württemberg, nel Baden, nella Svizzera, in Russia, in Ungheria; è vietato il pascolo in Svizzera, in Russia, in Ungheria.

Il sistema italiano, adottato dalla legge del 1877, e che l'attuale disegno, migliorandolo, continua - quello cioè di affidare a speciali organi locali il compito di stabilire le necessarie restrizioni (sistema che ha anche la Prussia, e, per le *Bannwaldungen*, anche l'Austria) non sembra certo dei più rigorosi, data la composizione di detti organi locali, che sono poi i nostri Comitati forestali.

**

Ma il confronto con le legislazioni riguardanti le foreste di protezione è lungi dall'esaurire, nei riguardi che ci interessano, l'argomento.

Occorre anche tener conto del più o meno largo intervento dello Stato in tutte le foreste, indipendentemente dalle loro funzioni protettive, quale si esplica nelle leggi generali di polizia forestale.

Detto intervento, più ristretto nei boschi di proprietà privata, diventa amplissimo in quelli che appartengono a enti pub-

blici. Né si può tacere l'importanza che ha in argomento la maggiore o minore estensione del demanio forestale: perchè dove esso sia più esteso, minore è la necessità di preoccuparsi della conservazione e del buon governo degli altri boschi.

I boschi di proprietà dello Stato occupano una percentuale alta della totale superficie forestale: in Germania il 34%; in Russia il 66%; in Spagna l'84%, ecc., ma in Italia occupano appena il 4%; mentre la media di tutta l'Europa è del 30%, degli Stati Uniti del 22%, del Canada del 25.5%, dell'India dell'82%, del Giappone del 66%, ecc.

È ben questa la meta ideale da raggiungere, che tutta la superficie forestale che vuol essere conservata per pubblica utilità si trovi in mano dello Stato: è la meta alla quale l'Italia stessa intende avviarsi, con la legge sul demanio forestale del 2 giugno 1910. Quand'essa sia raggiunta, o prossima a raggiungersi, ben possono allentarsi i freni nei riguardi delle altre proprietà forestali.

Ma è meta per l'Italia necessariamente assai lontana; e intanto quei freni non potrebbero esser soppressi, senza gravissimi danni pubblici: solo necessità di contenerli nei limiti del necessario, diremo meglio, dell'indispensabile.

Ma vediamo, dunque, brevemente come si esplica altrove l'intervento dello Stato nelle proprietà forestali, quand'anche esse non siano di carattere protettivo, nel senso sopra spiegato.

**

Occorre distinguere i boschi di proprietà privata da quelli di proprietà pubblica.

Quanto ai primi, lo Stato interviene specialmente nel caso di dissodamento, cioè della distruzione della foresta per sostituire ad essa altre qualità di coltura.

Il dissodamento è libero in alcuni Stati, come in Prussia, Sassonia, e come appunto in Italia (si parla, ricordiamo, delle foreste che non hanno scopi di protezione, cioè, secondo l'espressione delle nostre leggi, *non vincolate*). Ma in un assai maggior numero di Stati sono poste a detta libertà restrizioni varie.

Talune leggi specificano le condizioni nelle quali il dissodamento è permesso. Così la legge bavarese (1852-1896) permette il dissodamento solo quando il terreno possa essere meglio utilizzato con altra coltura e vuole in ogni caso che ne sia chiesta l'au-

torizzazione impone inoltre al proprietario, che abbia dissodato, di attuare la nuova coltura. Disposizioni simili si trovano nella legge del Baden (1854), in quella ungherese (1879), in quella russa (1888), la quale ultima vuol però compensata la superficie disboscata con altrettanta ridotta a bosco.

Alcune leggi ammettono espressamente, fra le condizioni che consentono il disboscamento, la piccola estensione della superficie di cui si tratta: così in Francia. Altre ancora vogliono che ogni dissodamento sia autorizzato, e neppure specificano in quali casi l'autorizzazione debba essere data: talchè questa è il risultato del giudizio emanato caso per caso dall'autorità.

Questo sistema ci riconduce alla considerazione degli scopi di protezione della foresta, se il permesso è dato, o no, a seconda che si tratti di bosco *protettore* o no (così, come dicemmo, avviene in Francia); ma rappresenta, invece, un sistema ben più rigoroso, quando si fanno entrare in conto altri elementi.

Così la legge austriaca del 1852 lascia all'autorità di decidere se l'autorizzazione può o no, *nel pubblico interesse*, essere concessa: così la legge svizzera, del 1902, per i boschi non di protezione, sottopone il dissodamento all'autorizzazione del Governo cantonale, il quale ha anche da decidere se e quanto una tale diminuzione di area forestale debba essere compensata con nuovi imboschimenti.

Ma talune legislazioni fanno anche qualche passo più innanzi, imponendo di terminate norme nel trattamento della foresta.

Nel Baden, per esempio, come già si è accennato, i tagli rasi non possono farsi senza autorizzazione. In Austria i proprietari che posseggono più di una determinata superficie di bosco (varia nei vari territori) sono obbligati ad assumere direttori tecnici, abilitati dallo Stato.

Tutto ciò avviene, si ricordi bene, per boschi di *proprietà privata*, che anche non abbiano una *precisata funzione protettiva*.

Se poi consideriamo i boschi di proprietà pubblica, allora ben più lato ancora suol essere l'intervento dello Stato.

Per dire solo della proprietà forestale dei comuni (la quale in Italia ha molta estensione) ben pochi ormai sono gli Stati che restringono il loro intervento a una generale sorveglianza per la conservazione del patrimonio forestale, sottoponendo all'approvazione dello Stato solamente ogni alienazione o dissodamento di bosco e ogni

radicale mutamento nei modi di uso di esso. Ciò avviene in alcune parti della Prussia, nella Sassonia e in alcuni altri piccoli Stati.

Ma, fatte queste poche eccezioni, la sorveglianza e il controllo dello Stato si estende all'esercizio tecnico dell'azienda forestale, che deve essere condotta secondo un piano di economia approvato dallo Stato. E poichè ciò richiede che persone di adatta istruzione tecnica siano poste a capo di tali aziende, troviamo bensì alcuni Stati i quali permettono ai comuni di provvedere nei modi che essi stessi ritengano opportuni - tutt'al più concedendo il proprio personale tecnico a chi lo chieda - ma altri Stati affidano addirittura per legge all'amministrazione statale l'esercizio tecnico dei boschi comunali.

I servizi resi così ai comuni, fornendo alle loro aziende forestali l'opera di adatto personale tecnico, vengono pagati dai comuni stessi con determinati contributi.

Fra gli Stati prima indicati, stanno: in gran parte la Prussia e la Baviera, il Württemberg; e, con modalità un po' diverse, la Svizzera. Fra essi si è recentemente posta anche l'Italia, con la legge 2 giugno 1910 (articolo 24). L'Austria (eccezione fatta per alcuni suoi territori) tratta i boschi comunali non diversamente da quelli privati: ma vedemmo prima come anche in questi ultimi sia esteso l'intervento dello Stato.

Fra gli Stati che adottano il più energico intervento nella proprietà boschiva comunale, affidando questa alla direzione tecnica dell'amministrazione forestale dello Stato, sono da citare, oltre a parte della Prussia e della Baviera, il Baden, alcuni territori dell'Austria (Tirolo ecc.), e, con alcune particolari modalità, la Francia, il cui regime forestale, in questa materia, è uno dei più rigidi e rigorosi.

**

Questa rapida corsa attraverso la legislazione forestale europea ci permette di ripetere con sicurezza l'affermazione donde eravamo partiti, e cioè, che veramente la nostra legislazione forestale non può accusarsi nei suoi principi di soverchio rigorismo; che essa è fra le più liberali; che le cause dei molti lamenti che contro essa si sono sollevati vanno ricercate non già nei principi che la informarono, ma e nei modi di applicazione e nelle particolari condizioni dell'ambiente nel quale essa dovette essere applicata.

Il disegno di legge attuale porge, appunto, opportuni rimedi agli errati modi di applicazione, specialmente con la revisione *ex novo* degli elenchi di vincolo in base ad accertamento dei singoli terreni, senza il pericoloso criterio della presunzione di vincolo relativo alla zona del castagno, e, inoltre, meglio chiarendo e disciplinando la materia delle eventuali conversioni del bosco in altre qualità di coltura (in campi, prati, pascoli, ecc.).

D'altra parte, l'attuale disegno, aiutando i miglioramenti e l'intensificazione delle colture montane, tende appunto a *migliorare l'ambiente*, a renderlo tale che la miseria delle popolazioni montane non ponga ostacoli insormontabili alla difesa del bosco, la quale meglio si otterrà se si avrà il consenso e la confidenza degli alpini, ciò che vale assai di più della sorveglianza di tutte le guardie di questo mondo.

* *

Un punto molto discusso è quello degli effetti del vincolo sopra i terreni *non boschivi*, soprattutto su quelli che si trovano già ridotti a coltura agraria.

Sotto un certo rispetto può sembrare che il vincolo forestale - dove non c'è bosco da difendere, e quindi esso non significa (come non può significare) obbligo di rimboschimento - sia un inutile e incongruente istituto.

Ma anche qui c'è un equivoco da dissipare.

Già il vincolo voluto dalla legge del '77 - l'osservazione fu giustamente ripetuta molte volte - non è propriamente un *vincolo forestale*, è un *vincolo idrogeologico*. Esso non si preoccupa della difesa del bosco per il bosco, ma si preoccupa di assicurare la stabilità dei terreni di montagna e il buon regime delle acque. Esso difende il bosco, se e in quanto esso sia mezzo per raggiungere questo scopo; ma ammette che, oltre il mezzo del bosco, altri mezzi possono esistere, i quali raggiungono egualmente il fine voluto.

Si noti bene che proprio questo carattere del vincolo, così come viene specificato nel disegno, consente liberalità ignote ad altre legislazioni. E per esso che può venir consentita la trasformazione del bosco in campi, pascolie prati, a una sola condizione, che con adatti modi di sistemazione del terreno e condotta idraulica, si prevengano i danni della instabilità del suolo e delle

acque disordinate. Se il nostro vincolo fosse propriamente ed esclusivamente *forestale*, una tale larghezza non avrebbe ragione di essere.

Ciò premesso, l'estensione del vincolo anche a *terreni nudi*, in determinate condizioni, è perfettamente consona ai fini della legge. Essa ha per presupposto questo fatto innegabile che vi sono terreni nudi in tale situazione, inclinazione, natura geologica e modo di sistemazione, che, se le acque non vi si conducono razionalmente, scendono, e rovinano, fino alla denudazione della roccia in posto, e all'isterilimento di vaste zone di montagna; e le acque non guidate, che rapidissimamente si concentrano nei recipienti di scarico, precipitando per linee di massima pendenza, danno luogo a gravissime piene, alterano il regime delle acque.

Che significa allora il vincolo sopra così fatti terreni? Non già che il terreno non possa essere più utilizzato; non già che il terreno debba lasciarsi naturalmente rinsaldare o rimboscato, o debba essere artificialmente rimboscato. Esso significa solo che in quei terreni le acque debbono essere razionalmente guidate, con adatte sistemazioni idraulico-agrarie, perchè i temuti danni pubblici siano prevenuti.

Così, se un proprietario vuole convertire un pascolo vincolato a coltura agraria, esso può bensì farlo, purchè sistemi il suolo e le acque razionalmente (articolo I, 4); se esso vuole eseguire su un pascolo lavori di dissodamento ad altri scopi, può bensì farlo, purchè li eseguisca in modo che la terra non scenda e le acque non si disordinino (articolo I, 4); se esso vuole continuare la coltura in un campo, può bensì farlo, purchè, sempre, le acque e il suolo siano ben sistemate.

Forse i danni che si temono, ove queste condizioni non siano osservate, sono danni di così ristretta e piccola entità, da render superfluo l'intervento della legge?

No: si può, invece, sicuramente affermare che in Italia - specie nelle estesissime formazioni argillose dell'Appennino - sono danni di estrema gravità, non minori di quelli che derivano da ogni inconsulto diboscamento. Se nel difendere il bosco e nel sottrarre, col bosco, terreni ad altre colture, eventualmente più vantaggiose, si può e si deve conservare una certa misura, ciò può farsi solo a questa condizione, che nei terreni non boschivi siano assicurati efficaci modi di condotta delle acque.

Ove di questo lo Stato non potesse o non volesse occuparsi, un solo modo gli rimarrebbe per impedire danni pubblici di estrema gravità: cioè sottrarre quei terreni alla produzione pastorale ed agraria per ridonarli alla coltura forestale. Ma non pare davvero che questa sia la via migliore, soprattutto dal punto di vista degli interessi delle popolazioni montane.

Resta tuttavia un punto da considerare che non manca di gravità, come già adombrammo nell'esame analitico del disegno di legge: il caso, cioè, che il vincolo vada a colpire terreni già ridotti a coltura agraria.

Quei terreni agrari nei quali le acque siano bene regolate saranno, è vero, esenti da vincolo (art. I, 3); esenti saranno anche quelli che, pur essendo male o punto sistemati, non destano, per la loro situazione, inclinazione, natura geologica, preoccupazioni di danni pubblici (art. I, 1). Ma, dove queste condizioni non si verificano, il vincolo potrà colpirla.

E allora i proprietari, a norma dell'articolo III, si troveranno a questo bivio: o di abbandonare la coltura o di eseguire, ove vogliano continuarla, adeguate opere di sistemazione idraulico-agraria. Il perturbamento che può derivarne nell'economia del proprietario è evidente, ed è riconosciuto nella stessa relazione ministeriale.

L'attuale disegno migliora, è vero, anche in questo, la legge attuale, prescrivendo che in ambedue i casi sopra distinti debba essere lasciato al proprietario un congruo termine di tempo, per mettersi in regola con la legge: la migliora anche nel senso che i richiesti lavori di sistemazione potranno essere sussidiati dallo Stato, a norma dell'articolo II. La Commissione ha creduto tuttavia che si potesse fare qualche altro passo nel medesimo senso.

Si è osservato, infatti, che delle due vie lasciate, secondo le proposte ministeriali, al proprietario — quella di abbandonare la coltura, o di ben sistemare il terreno — è questa seconda che propriamente interessa ai fini della legge.

L'abbandono puro e semplice della coltura agraria, senza sostituzione di bosco o almeno di buoni pascoli, può bensì, in certi casi, essere preferibile a una coltura agraria male eseguita, che lascia correre sregolatamente le acque, allorchè essa porti, per azione delle forze spontanee della natura, al rinasaldamento del suolo o anche allo spontaneo rimboschirsi di esso; ma, in altri casi, non è neppur certo che l'abbandono della

coltura torni migliore, allo scopo di evitare i temuti danni pubblici, della sia pur cattiva agricoltura che viene proibita.

In questo campo, insomma, l'opera dello Stato in tanto sarà efficace, in quanto essa conduca effettivamente alle buone sistemazioni idraulico-agrarie che si desiderano. La proibizione di continuar la coltura non deve essere che quasi una risoluzione estrema, da prendere in confronto di quei proprietari i quali, anche sussidiati per l'esecuzione delle richieste opere di sistemazione, si rifiutassero di eseguirle.

Tale risoluzione estrema avrebbe allora, per i fini di interesse pubblico, almeno questo vantaggio, che il proprietario, obbligato ad abbandonare la coltura agraria, più probabilmente si indurrebbe ad approfittare degli aiuti che lo Stato concede per costituire buoni pascoli e boschi, con conseguente maggior sicurezza per la stabilità del suolo e il buon regime delle acque.

Ora, in conformità di queste considerazioni, è sembrato alla Commissione che il proposto articolo III del disegno ministeriale potesse opportunamente essere emendato nel seguente modo:

« Quando il vincolo venga imposto sopra terreni già ridotti a coltura agraria, non essendo ad essi applicabile l'articolo 3, il Comitato forestale prescriverà le opere di sistemazione del terreno e di governo delle acque ritenute necessarie per evitare i danni di cui all'articolo I, assegnando un congruo termine di tempo per l'esecuzione di esse, e determinando il sussidio finanziario dello Stato per l'esecuzione di dette opere, a norma dell'articolo IX.

« E in facoltà del Comitato di concedere proroghe al primo termine di tempo assegnato.

« Fino a detto termine la coltura agraria può essere continuata. Scaduto il termine, ove le prescritte opere non siano state eseguite, la continuazione della coltura agraria sarà punita a termine dell'articolo 16 e seguenti ».

Senonchè il ministro Nitti ha voluto a sua volta emendare l'articolo III che riassume poi come si legge nel testo concordato.

* * *

Un altro argomento, che sempre diede luogo a dissensi, e sul quale la Commissione si è lungamente fermata, è quello dell'indennizzo ai proprietari dei terreni vincolati. E anche in seno alla Commissione schie-

raroni, gli uni contro gli altri, i fautori e gli oppositori dell'indennizzo. Ma la discussione, minuta ed esauriente, che si è ripetuta in parecchie sedute, ha portato alla conclusione che, se con la legge del 1877, vincolante tutti i terreni boscati o nudi al disopra del limite superiore della zona del castagno (salvo l'eccezione dell'articolo 37 riferentesi ai terreni già ridotti a coltura agraria, eccezione transitoria però subito frenata dall'art. 7) si imponeva un vincolo eccessivo, vincolo il quale, per giunta, in più luoghi fu malamente applicato, senza coscienziose indagini in posto con esatte constatazioni tecniche delle condizioni del terreno, nel presente disegno il vincolo viene determinato da impellenti ragioni di interesse altrettanto pubblico che privato, e dev'essere imposto solo in base a precise condizioni di fatto, riconosciute ai lumi della scienza.

Ond'è che, se per l'applicazione della legge del 1877 — fondandosi il vincolo sull'irrazionale criterio della zona del castagno, e per di più essendosi fatti gli elenchi di vincolo a casaccio, sulle mappe e non sui terreni, dalle finestre e non sul posto — appariva giusto ed equo reclamare un indennizzo; con l'applicazione della nuova legge, che vincolerà con giudizio e nell'interesse medesimo del privato, integrantesi con quello superiore della collettività, sarà, se non tolto del tutto, certo notevolmente diminuito il fondamento giuridico della richiesta d'indennizzo sui terreni così vincolati.

Ad ogni modo il vostro relatore (che sotto l'impero della vecchia legge unì la sua voce modesta a quella dei protestanti contro il vincolo male applicato e non indennizzato, fonte di miseria e di perenne agitazione per gli alpigiani) qui non esporrà le sue particolari, personali opinioni, ma riferirà quella risultante media di considerazioni e di vedute, ch'è scaturita dalle discussioni e dalle deliberazioni intorno al presente disegno di legge.

Gli antivincolisti ed i fautori dell'indennizzo troveranno — forse — ora ragione per tranquillare il proprio spirito: comunque, una legge, per quanto prudente ed equa, non può riuscire ad accontentare proprio tutti e bisogna sempre aspettarsi i malcontenti della legge stessa. I quali, peraltro, esercitano certo una funzione utile giacchè servono ad accelerare i perfezionamenti e le integrazioni di cui anche le leggi, che

sono un perpetuo divenire, hanno bisogno: e quando la presente legge sarà stata applicata, si vedrà se l'imposizione del vincolo, rifatta da capo con razionali criteri, avrà ragione di togliere definitivamente o di far rinascere di bel nuovo la questione dell'indennizzo.

E quand'anche oggi, malgrado il contenuto e le innovazioni positive del presente disegno, si volesse insistere sul volere l'indennizzo per terreni vincolati, resterebbero sempre parecchie grandi difficoltà insormontabili.

Anzitutto non si può conoscere *a priori* la quantità di superficie che sarà per essere vincolata coi nuovi criteri stabiliti; manca quindi la base fondamentale per impostare un calcolo finanziario che si possa accettare da chi ha la responsabilità della finanza dello Stato.

E volendo fissare, tanto per scegliere una cifra approssimativa, in quattro milioni di ettari la superficie vincolata del regno, e supponendo si dovessero risarcire i proprietari con almeno un minimo di annue lire 10 per ettaro, lo Stato dovrebbe impegnarsi per unacifra di 40 milioni all'anno!

Insistere ancor oggi sull'indennizzo per vincolo, di cui all'articolo I, 1 del disegno di legge, sarebbe pertanto pericoloso: significherebbe seppellire, o quanto meno rimandare per moltissimo altro tempo, quella riforma forestale, che da lunghi anni si desidera, e che si deve ottenere, non con criteri unilaterali e con la vittoria di una sola tesi, ma contemperando le varie opinioni opposte, e col trovare una soluzione equa ai desideri in antagonismo fra di loro e col proporre provvedimenti che, migliorando le condizioni economiche della montagna, alleggeriranno sempre più i pesi del vincolo.

È facile il chiedere, facilissimo il criticare e distruggere; ma non facile cosa è l'ottenere, ed assai difficile riesce il costruire, tanto più quando la costruzione deve farsi fra contrasti vivaci e potenti, fra tesi opposte ancora validamente difese; e quando come in ogni cosa avviene, urge accettare il buono, per non rimanere eternamente nel cattivo in attesa dell'ottimo, molto di là da venire! Nè può il legislatore pensare soltanto all'interesse di una delle parti, o di una delle scuole; ma deve trovare, nell'interesse della collettività ed in quello dello Stato, la soluzione intermedia positiva, che è il primo gradino sicuro per procedere di poi verso altezze maggiori.

* * *

Ma veniamo alle considerazioni, che valgono a giustificare l'assenza, anche nel presente disegno di legge, dell'indennizzo del vincolo idrogeologico contemplato nell'articolo 1°, indennizzo pur reclamato tuttodì da molti.

Già nella discussione alla Camera della legge del 1877 la questione fu ampiamente trattata. Allora l'assenza di indennizzo fu giustificata e accolta per la considerazione che dal dissodamento venivano ad essere danneggiati *prima di tutti* gli stessi proprietari che lo eseguivano, per cui potevasi giustamente impedire loro di procurare, insieme col danno proprio, anche il danno pubblico. E fu appunto perchè al vincolo a scopo d'igiene detta considerazione non poteva applicarsi, che per esso, fu accolto il principio dell'indennità, che anche oggi si mantiene. È utile ricordare quanto diceva sull'argomento la relazione ministeriale.

« Le leggi vigenti offrono molteplici esempi di limitazioni di alcune funzioni della proprietà senza diritto a compenso.

« Vi hanno le servitù prediali talora stabilite dalla legge per causa di *utilità pubblica*, come sarebbero le servitù militari, cui sottostanno i terreni posti in vicinanza delle opere di fortificazione, costruite per la difesa dello Stato, le quali servitù consistono nel divieto di fare in tali terreni scavi od elevazioni, aprire fosse o strade, costruire edifici, senza autorizzazione dell'autorità militare; vi hanno le servitù cui sono sottoposti i fondi situati lungo i corsi di acqua pubblica, lungo le strade pubbliche, e lungo le ferrovie, le quali consistono nel divieto di fare costruzioni, escavazioni e piantagioni a distanze minori di quelle stabilite dalla legge; le servitù edilizie, a cui sono, specialmente nelle città, sottoposti gli edifici nell'interesse del decoro pubblico e della pubblica igiene, ed altri simili.

« Si potrà quindi discutere se in fatto sia veramente il vincolo forestale giustificato da motivi di interesse pubblico, ma, una volta ammessa l'affermativa, non può dubitarsi che *in diritto* la proprietà possa e debba essere al vincolo sottoposta senza corresponsione di indennità: esso non sarebbe che la naturale limitazione delle ragioni della proprietà, al di là delle quali non è diritto, ma abuso. Infatti il vincolo non è dissimile dalle servitù prediali sopracennate: con quello, come con queste, non si spoglia il proprietario della cosa sua,

anzi, neppure lo si costringe a fare opera o spesa alcuna nell'interesse pubblico e generale, ma gli si vieta soltanto di fare della cosa sua un uso riconosciuto nocivo alla convivenza. Il vincolo è adunque puramente *negativo*, preordinato a impedire l'abuso: e in tali termini di fatto, il concetto della indennità non risponde ad alcun principio di diritto »

Ma l'attuale disegno di legge si presenta in condizioni assai più logiche e razionali per la difesa della tesi contro lo indennizzo.

Deve essere riconosciuto che non si può discutere *in tesi generale* se il vincolo debba o non debba essere indennizzato.

Occorre vedere di quale *vincolo* si tratta. Anche coloro che chiedono l'indennizzo, lo domandano proporzionato al reale danno che il proprietario ne risente. La discussione vuol quindi esser portata in questo campo: quali siano i *danni* derivanti dal vincolo al proprietario.

Ora è certo che il vincolo idrogeologico, di cui all'articolo 1 dell'attuale disegno, quando sia *correttamente applicato in conformità degli scopi della legge*, non può arrecar danno al proprietario. Se, nel fatto, danno arrecasse, ciò significherebbe una cattiva applicazione della legge. Finora — già si è detto — il vincolo è stato assai male applicato e gli attuali elenchi sono pieni zeppi di errori: ragione per cui si lamentano i *danni* del vincolo e non a torto si chiede un indennizzo.

Ma veri *danni* non si avranno più d'ora innanzi con una corretta applicazione della nuova legge.

Che cosa importa, infatti, il vincolo? Esso vuole assicurata la consistenza del suolo e, correlativamente, il buon regime delle acque.

Se nel terreno ove si possono temere pericoli nel riguardo indicato, c'è bosco, il vincolo vuole quindi che il bosco sia conservato (assoggettamento alle *prescrizioni di massima*) oppure che, ove il bosco sia trasformato in prati, pascoli, campi, la trasformazione si compia in quei modi i quali impediscono che la terra sia rapita e distrutta.

Se nel terreno c'è pascolo o prato, il vincolo vuole che questi stessi modi siano osservati quando il pascolo o il prato è ridotto a campo, ovvero vi si compongono, per altri scopi, dissodamenti. E se il terreno è già campo, vuole che questo sia sistemato in guisa che le acque non deprendino e distruggano a poco a poco la terra.

Il vincolo obbliga, dunque, il proprietario a condursi, nell'uso della sua terra, in quel modo che ogni buon proprietario segue, nel suo proprio interesse, se egli vuole evitare di distruggere, a poco a poco, la fonte stessa dei suoi redditi!

Naturalmente ciò è vero se e in quanto il vincolo sia strettamente applicato solo là dove il disboscamento, il dissodamento, la coltura agraria, eseguiti in contravvenzione della legge, avrebbero appunto la conseguenza indicata, che, cioè, la terra stessa, a poco a poco, andrebbe distrutta, lasciando in suo luogo la roccia nuda o un terreno improduttivo.

Ma quando il vincolo sia applicato con questo criterio — che è quello voluto dal presente disegno — bisogna riconoscere che l'indennizzo non ha più effettivo fondamento di diritto; anzi, stabilito l'indennizzo si arriverebbe a conseguenze assurde.

Può bensì un proprietario, nel suo esclusivo interesse individuale, trovare finanziariamente conveniente di godere redditi *transitoriamente* più alti, anche quando essi portino a poco a poco a distruggere la terra: di godere cioè, insieme coi redditi, anche quote del capitale-terra che egli va così via via liquidando. Ma un tale uso della proprietà, che fa intorno a sé il deserto, non può in nessun paese civile essere consentito. Risponderebbe a una barbarica concezione del diritto di proprietà il considerare come danno del proprietario l'obbligo impostogli di astenersi da una tale coltura, ben altrimenti di rapina di quella che il Liebig condannava.

E si arriverebbe a questi assurdi risultati, che un bravo e previdente proprietario, il quale abbia attuato quei migliori metodi di sistemazione idraulico-agraria che la tecnica insegna per conservare un terreno, sarebbe esente da vincolo (articolo I, 3) e, quindi, non indennizzato. Il proprietario, invece, che assiste impassibile alla più o meno lenta rovina del suo patrimonio, che lascia la sua terra in preda alle acque disordinatamente correnti per linee di massima pendenza, questi sarebbe vincolato, e, quindi, indennizzato.

Tutto ciò la Commissione ha riconosciuto, e consente pertanto nel principio accolto dal disegno di legge che il vincolo debba essere indennizzato solamente quando trascenda i limiti sovraindicati; cioè, quando esso vieti un uso della proprietà che consentirebbe al pro-

prietario di trarne redditi, non *transitoriamente*, ma *permanentemente* più elevati, come quelli che si conciliano colla conservazione e la integrità del patrimonio fondiario. Per ciò è che si conserva l'indennizzo al vincolo a scopi di igiene (art. I, 2).

Ma la Commissione non può esimersi dall'aggiungere due voti. Appunto perchè il vincolo non indennizzato diventa iniquo, allorchè trascende i limiti sopra precisati, tanto più diventa necessario che, sia nel compilare gli elenchi, sia nelle prescrizioni date dai Comitati provinciali, non si perdano mai di vista i confini fra i quali la legge vuole mantenuti gli scopi e gli effetti del vincolo.

Il vincolo non indennizzato deve essere posto solamente in quei terreni nei quali in realtà concorrono *tutte* le condizioni per le quali la inosservanza della legge porterebbe a una lenta rovina della terra. Le prescrizioni di massima devono solo impedire che il bosco sia condotto a una lenta morte, e con ciò la terra, se non sistemata, si avvii anch'essa a rovina: i metodi di sistemazione idraulico-agraria imposti dall'autorità debbono essere limitati a quant'è *strettamente necessario* per la conservazione del capitale-terra.

Il primo voto dunque è questo: che, sia nella formazione degli elenchi di vincolo, sia nell'azione dei Comitati forestali, vengano sempre strettamente osservati quei limiti oltre i quali il vincolo non indennizzato diventa iniquo. Se altre considerazioni possono consigliare di estendere oltre quei limiti l'intervento dello Stato, questo può e deve servirsi di *altri mezzi*, come sarebbero l'acquisto o espropriazione di boschi, i sussidi dati a chi migliora boschi deteriorati, la riserva di pascoli, ecc., tutti quei mezzi insomma che le leggi 2 giugno 1910, e 13 luglio 1913 e questo stesso disegno pongono a sua disposizione.

Ma non deve in alcun modo, come troppo spesso è avvenuto in passato, esser forzata l'interpretazione del vincolo idrogeologico voluto dall'articolo 1 della legge del '77: con che, ripetiamo, mancando ogni indennizzo, il vincolo diventerebbe iniquo.

In secondo luogo, non può disconoscersi che quegli imprevidenti usi della proprietà che si vogliono evitati, perchè rendono *oggi* di più distruggendo la fonte del reddito per il *domani*, possono pur trovare giustificazione in necessità indeclinabili del proprietario. Il reddito più elevato di oggi prepara un fosco avvenire per un forse

prossimo domani: ma intanto esso consente nell'attimo che fugge di sottrarsi alla fame, di uscire da una miseria insopportabile.

Dove la miseria impera, in tante zone montane di piccola proprietà, è ben per ciò che il vincolo apparisce talvolta un'inumana offesa al diritto di vivere. Da questa situazione non si esce, se non aiutando quelle popolazioni a conquistare altre fonti di ricchezza, se non spingendole a quelle trasformazioni della loro economia pastorale ed agraria che consentono, senza l'uso rovinoso della proprietà, di conseguire con la progredita tecnica moderna più elevati redditi.

Quest'azione positiva dello Stato è quindi un necessario correttivo di quanto il vincolo, in certe condizioni, ha di meno giusto.

Le leggi già votate in materia, e questo stesso disegno, con istituire i sussidi, danno allo Stato strumenti adatti ad esplicarla.

Il voto della Commissione è che di quegli strumenti si faccia larghissimo uso, là dove specialmente il vincolo urti contro le necessità di popolazioni povere, alle quali occorre dischiudere fonti compensatrici di ricchezza.

V.

Il Comitato forestale provinciale organo di tecnicismo e di scienza.

Già si è rilevato che una delle fondamentali caratteristiche del presente disegno di legge (oltre all'abolizione del criterio pel vincolo del limite superiore della zona del castagno e alla formazione, *ex-novo*, con criteri tecnici e scientifici, e con spesa totale a carico del bilancio dello Stato degli elenchi di vincolo) consiste nella modificazione del Comitato forestale provinciale, che è l'organo locale da cui dipende la buona o cattiva interpretazione della legge. E già si sono illustrate le direttive, che hanno guidato l'onorevole ministro nella riforma di questo consesso, e che la Commissione in massima approva.

La Commissione riconosce che la trasformazione del Comitato, da organo di rappresentanza d'interessi, in organo prevalentemente tecnico e scientifico, non solo è da approvare per la natura delle funzioni deferite al Comitato, ma anche come migliore garanzia di una serena ed obbiettiva applicazione della legge, nei riguardi delle stesse popolazioni montane.

Il Comitato forestale, così come è formato secondo la legge del 1877, non ha fatto - salvo eccezioni rare - buona prova. Gli elementi burocratici (prefetto, ispettore forestale, ingegnere nominato dal Ministero) non hanno trovato negli elementi elettivi (tre membri provinciali ed il comunale) quella integrazione e quel controllo, che sono condizioni indispensabili per il buon funzionamento di un organo con attribuzioni così delicate e gelose, qual'è il Comitato di cui si parla. E le lamentele contro una siffatta composizione furono, diremmo quasi, un ritornello nella trentennale campagna, che si va facendo nel paese per la riforma forestale.

Soprattutto i Consigli provinciali non hanno sempre prescelti a rappresentanti della Provincia nel Comitato forestale persone veramente competenti, esperte, pratiche della materia e delle discipline annesse. Troppo soventi si procacciavano la nomina persone, che per altri fini assunsero questa carica delicata: e, per non parlare dei singoli casi più o meno gravi, basti ricordare che frequenti volte la partecipazione al Comitato forestale non servi ad altro che a favorire i maneggi elettorali, in linea politica ed amministrativa, a coloro che la ottennero per la troppa compiacenza delle maggioranze spadroneggianti in taluni consessi provinciali.

Anche nel presente disegno di legge si mantiene la rappresentanza provinciale, riducendola tuttavia a due membri, ed è da augurare che, sotto l'impero della nuova legge - la quale dà al vincolo una interpretazione esattamente razionale, fondata su criteri di scienza, ed apre nuovi orizzonti tecnici ed economici alla pastorizia ed all'agricoltura montana - i Consigli provinciali siano più oculati e rigidi nella scelta dei propri rappresentanti, che dovranno avere seria competenza e buona volontà. In ogni caso il principio tecnico-scientifico avrà sempre modo di prevalere per la retta applicazione della legge, inquantochè oltre all'ispettore forestale e all'ingegnere del genio civile, avremo ora nel Comitato il geologo, l'agrarario, ed il cultore delle scienze giuridiche ed economiche.

E poichè la introduzione del geologo nel Comitato forestale provinciale è stata particolarmente propugnata dal vostro relatore (quando egli prese parte ai lavori della Commissione ministeriale incaricata dall'onorevole Raineri di esaminare e studiare quello schema di riforma forestale, che poi

divenne il presente disegno di legge) così non sarà del tutto inopportuno che siano qui prospettate, in sintesi sommaria, le ragioni principali, per cui si ritiene indispensabile l'intervento del cultore delle scienze geologiche nelle operazioni e nelle deliberazioni del Comitato forestale.

* *

Il geologo, per la natura stessa della scienza che coltiva, (la quale abbraccia e sfrutta molte discipline particolari per giungere alla conoscenza delle condizioni presenti e passate della terra) ha sotto mano le ricerche e le applicazioni di tutte le scienze naturali, che si estendono dai campi della fisica e della chimica a quelli della litologia, idrografia, meteorologia e, in genere, della fisica terrestre, geodinamica e geomorfologia. Niuno pertanto meglio del geologo è in grado di pronunciare la parola serena della scienza in merito al carattere essenzialmente idrogeologico del vincolo forestale.

Per vincolare un terreno bisogna, infatti, riconoscere che esso sia in tali condizioni da originare, se disboscato, dissodato, o coltivato senza le cautele prescritte dalla legge, scoscendimenti, smottamenti, interramenti, frane, valanghe, o disordinare il corso delle acque, o alterare la consistenza del suolo, producendo pubblico danno. Ora questi son tutti fenomeni di fisica terrestre, geodinamica e geomorfologia, e quelle condizioni si riferiscono ad altri fenomeni di morfogenesi, litologia, stratigrafia e tectonica, a decifrare i quali occorre l'occhio esperto del geologo, che intimamente conosce la natura dei terreni e le leggi che presidono alla loro evoluzione; e quindi può trarne la previsione della loro stabilità o meno e del verificarsi o meno dei fenomeni che accompagnano la violenta degradazione e l'improvviso denudamento delle terre.

Nè soltanto per la imposizione del vincolo è indispensabile il parere rigidamente scientifico del geologo. Il parere del geologo è del pari necessario ed utilissimo per risolvere le molteplici questioni, che si riferiscono all'assessamento artificiale dei terreni pericolanti, alle operazioni idrauliche ed idraulico-forestali di sistemazione dei bacini montani; ai rapporti che intercedono fra le foreste ed il suolo, nonchè per fornire lumi su tutti gli altri argomenti relativi alla influenza dei boschi sui fattori climatici e meteorologici, dei boschi sui fe-

nomeni della idrografia superficiale e sotterranea, ed infine dei boschi sulle frane ed altri svariati fenomeni della dinamica terrestre.

Ed a questo riguardo di notevole aiuto sarebbe certo le carte a curve isocrosite, le quali varrebbero a darci un'idea sulle modalità con cui la evoluzione del rilievo si svolge in una determinata regione.

Una curva isocrosiva ricongiunge i punti ove l'azione demolitrice delle acque procede con eguale rapidità. Occorre pertanto tener conto, oltre che del fattore quota topografica, anche del fattore litologico, del meteorologico, ecc. L'andamento delle curve isocrosive non coincide quasi mai con quello delle curve ipsometriche.

* *

La conoscenza di tutti questi problemi, — nonchè dei materiali positivi che si vanno via via adunando dagli osservatori e dagli studiosi per prepararne la soluzione scientifica — è assolutamente imprescindibile per una precisa applicazione della nuova legge: e sarà appunto il geologo che nel Comitato provinciale fornirà spiegazioni e dimostrazioni in argomento. E anche nei gradi superiori della gerarchia forestale potrà ancora validamente interloquire il rappresentante degli studi della scienza della terra, poichè il geologo fa parte, con la sua veste speciale, così del Consiglio superiore delle acque e foreste, come della Commissione centrale istituita dalla legge per la sistemazione dei bacini montani.

* *

Non è questo il luogo di accennare, neppure per sommi capi, alle grandi questioni che tuttodì si agitano fra gli scienziati a proposito di bosco e climatologia (e qui può aggiungersi, come appendice, il paragrafo: bosco e igiene) e di bosco e geomorfologia, ossia dei rapporti che corrono fra le foreste ed i fattori che tendono continuamente a modificare i rilievi. Specie su quest'ultimo grandioso capitolo di applicazione della geologia alla dottrina forestale si è recentemente prodotta una ben nutrita letteratura, che dai bellissimi studi sulle frane dell'Almàgia (*Studi geografici sulle frane in Italia*), dell'Issel (*Origine e conseguenze delle frane*) arriva alle più recenti memorie del Trebbi (*La foresta come fattore geologico*), del De Angelis (note varie di geologia forestale), dell'Azzi (*Il problema del rimboschimento studiato in rapporto alle leggi*

che regolano la evoluzione dei rilievi, ed altri studi analoghi) del Taramelli (*Le foreste e le sorgenti*) ecc. ecc.

I colleghi, che desiderassero erudirsi in queste materie, di grande importanza e di tutta attualità, si rivolgano pertanto agli autori citati, dai quali potranno poi risalire a tutti quegli altri che hanno recato validi contributi a queste discussioni scientifiche e pratiche ad un tempo. E vedranno che, se giustamente si è parlato di riforma della legge forestale, da molti anni a questa parte, è pure logico e urgente parlare oggi di riforma di studi forestali, e pretendere maggior corredo di dottrina scientifica in coloro che debbono presiedere e collaborare alla esecuzione della nuova legislazione forestale italiana, che si compendia nelle due leggi del demanio forestale e dei bacini montani ed in questa del vincolo e dell'alpicoltura.

Ancora oggi si disserta e si sentenzia, con troppa sicumera, con le teorie forestali di un secolo fa, quando, per esempio, l'ottimo Gautieri (che fu naturalista valente ai suoi di, e fautore anche delle teoriche evoluzioniste) dava alle stampe il prezioso opuscolo: *Dell'influsso de' boschi sullo stato fisico de' paesi e sulla prosperità delle nazioni*. Prezioso, invero, per le molteplici nozioni raccolte, e che allora - nel 1817 - avevano il sapore di tutta attualità, e qualcuna anche il pregio della priorità e della precorrenza!

Ma certo sbaglierebbe di grosso chi venisse oggi a ripeterci il contenuto di quella memoria, col sussiego di propalare verità e novità. Troppo grave anacronismo, in materia di discipline tecniche e scientifiche, è l'adagiarsi in concezioni vecchie ed abusate, tanto più in un campo, come il forestale, sul quale solo recentemente potevano piovere i fasci di luce della moderna indagine e delle nuove branche delle scienze naturali.

Il problema forestale è ai giorni nostri ben più vasto e complesso che non per l'addietro; e se oggi con mille ragioni si parla di formata o rinnovata coscienza forestale bisogna intendere, non già una coscienza che tragga i suoi succhi vitali solo dal sentimento e dalla poesia, oppure soltanto dal tornaconto e dal vantaggio materiale, ma una coscienza forestale che sia in pari tempo una forte e positiva coscienza scientifica.

Il problema del bosco - non solo considerato come fine a sé stesso, come ornamento estetico e porzione delle naturali

bellezze, e come coltura capace di fornire buon reddito, ma come organo di correzione dei bacini montani e di protezione contro la denudazione delle terre emerse - è un problema eminentemente scientifico. E poichè in tal problema il campo è diviso, e v'ha chi esagera in un senso, e chi esagera in senso opposto - a seconda che si fanno prevalere taluni fatti teorici sopra gli altri, o che si generalizzano queste piuttosto che quest'altre osservazioni locali - ragione di più pel forestale moderno di avere una coltura propria, per poter pensare con la propria testa e scegliere, nel conflitto delle opinioni e della interpretazione dei fatti, la posizione che, a ragion veduta, gli apparisce più vicina al vero.

Il forestale deve oggi conoscere tutta quella parte della geologia che è indispensabile, ripeteremo, per bene applicare il vincolo idrogeologico e per sistemare nel miglior modo i bacini montani; e all'uopo deve avere una larga coltura in quelle speciali branche delle scienze geologiche, che studiano la composizione e l'assetto stratigrafico e tectonico dei terreni e l'azione meccanica e chimica degli organismi vegetali sopra le rocce, nonchè nell'idrodinamica, ed in quelle nuovissime discipline che indagano le forme del rilievo terrestre e cercano di interpretarne i motivi genetici (*geomorfologia e geomorfogenesi*).

Solo con questo corredo dottrinale e con questa pratica del metodo scientifico di ricerca e di esperimento, egli sarà in grado di recare valide contribuzioni alla soluzione dei quesiti che direttamente toccano al compito suo, nel tempo stesso che provvederà nel miglior modo alla applicazione delle leggi forestali.

Solo con siffatta coltura potrà decidere, volta a volta, la via da seguire, sia nel determinare i punti di difesa dei luoghi montani, ove il rimboscamento torni veramente utile; sia nel distinguere se una frana appartenga alla categoria di quelle sulle quali il bosco esercita azione benefica, o, viceversa, se è di natura tale per cui il bosco diventa inutile, o, talvolta, financo dannoso, come per certi casi venne dai geologi inconfutabilmente dimostrato; sia nello stabilire una distribuzione razionale di boschi in un bacino per evitare, in tempi di nubifragi o di piogge insistenti, il fenomeno del coarivo delle acque, che è la causa delle innondazioni; sia nel riconoscere in quali circostanze il prato ed il campo possano da soli essere un mezzo efficace di

difesa contro la degradazione meteorica, il denudamento ed il franamento; e via dicendo.

**

È bene sapere che, in argomento di frane, gli ultimi studii hanno portato ad una distinzione fra esse anche nei riguardi dell'influenza che vi può esercitare il bosco.

Le frane furono sistematicamente classificate da vari autori dal Günther, dall'Heim, e dallo Stoppani, al Braun, all'Almagià ed all'Issel. Secondo l'Almagià si possono distinguere cinque tipi principali di frane: *frane per scorrimento superficiale (lame), per cedimento, per scivolamento, per rotolio e per crollo*, dai quali tipi, che possono dirsi *semplifici*, procedono, per combinazioni, altri tipi *misti*.

Ora, l'Almagià, dal complesso ingente dei dati e delle osservazioni raccolte in tutte le parti d'Italia, viene alla conclusione che il mantello arboreo esercita un'azione moderatrice, ma non del tutto ostacolante, sulle frane del I tipo, o lame, delle quali rende per lo meno lentissimo lo scorrimento, e su alcune poche del II e del IV tipo: ma è pressoché del tutto indifferente su quelle del III e del V tipo. Dal che si vede che non sono nel vero colore che apoditticamente proclamano che il bosco è l'unico rimedio per la frana!

Le scienze geologiche, a questo riguardo del bosco e la frana, hanno originato vedute nuove, assai diverse da quelle più comunemente accolte; parimenti conclusioni e deduzioni affatto nuove sono venute sul tappeto in quest'ultimo decennio circa l'influenza delle foreste sul regime dei fiumi e delle acque sotterranee.

Conclude l'Almagià coll'ammonire, che, quando si parla degli effetti del disboscamento sulle frane, non bisogna limitarsi ad espressioni ed affermazioni generali; ma è indispensabile distinguere le varie specie di frane, riguardo alle quali l'influenza del mantello boscoso può essere differentissima. Non si deve poi assolutamente credere, che nelle zone dove la distruzione del bosco ha arrecato danni sicuri, il rimboscamento potrebbe rimettere le cose nella condizione primitiva, o costituire un rimedio radicale; perchè ciò sarebbe errore grossolano.

Infatti in molte delle plaghe argillose, oggi disboscate, le frane hanno raggiunto già uno stadio così avanzato, che con grandissima difficoltà vi si potrebbe far ricrescere il bosco; e questo recherebbe

scarsi vantaggi. Come rimedio diretto il rimboscamento, con piante convenientemente scelte, è efficace solo nel caso di frane incipienti; nei casi più gravi può avere soltanto efficacia indiretta e dev'essere accompagnato da altre più radicali opere di risanamento.

Questo osserva l'Almagià: ma d'altra parte bisogna notare come allo stato presente della questione sia impossibile dare leggi scientifiche che valgano per tutte le frane e servano per la sistemazione di tutti i terreni ove questo fenomeno si è verificato o si verifica con frequenza.

Le classificazioni fino ad ora tentate, anche se hanno un certo valore didattico, sono troppo generiche perchè possano servire e condurre sulla loro scorta a pratiche applicazioni. Il problema della frana è molto complesso e deve essere dai competenti studiato proprio *caso per caso*, diligentemente, allo scopo di isolare l'azione dei fattori, o elementi, o forze, che provocano il franamento.

Solo dal confronto e dallo studio di molti di questi dati di fatto sarà poi possibile stabilire provvedimenti, i quali servano ad attenuare il fenomeno, non combattendo la frana così come un tutto, ma cercando di limitare o modificare il valore di certi elementi; ad esempio aumentando o diminuendo, secondo i casi, la permeabilità delle rocce; deviando le correnti acquee; rafforzando la coesione dei materiali rocciosi, ecc.

**

Il problema del rimboscamento come un mezzo per attenuare la evoluzione del rilievo è ancora ben lungi dall'essere risoluto: è una questione da studiare *ab ovo*. Non mancano numerosi argomenti pro e contro la efficacia della foresta. In certi luoghi, nelle argille del bolognese, per esempio, il disboscamento ebbe conseguenze veramente dannose; d'altra parte, per esempio, nelle sabbie gialle del pliocene, l'albero provoca spesso la frana.

Talora il prato può benissimo, da solo, impedire la degradazione meteorica: in Garfagnana a 1,500 metri di altitudine e nelle montagne dolomitiche delle Prealpi Lombarde si incontrano spesso delle pendici a inclinazione fortissima, che la zolla erbosa preserva da qualsiasi fatto di ruscellamento e sframento; talune volte l'ordinaria coltivazione dei campi, aumentando la per-

meabilità del terreno, ne assicura la stabilità.

E poichè il problema deve pure essere necessariamente integrato dal lato economico, così fa d'uopo non solo stabilire i punti di difesa cui si può restringere il blocco boschivo, ma occorre anche stabilire se in quei punti un'eguale azione protettiva non possa venire eventualmente esplicata dal prato o dal campo, che rendono ben volte più della foresta.

Ora è appunto compito del geologo morfologo anche questo di studiare l'azione dell'albero sulla stabilità ed erodibilità delle rocce e sulla distribuzione delle acque in superficie e nel sottosuolo, paragonandola con l'azione analoga del prato e delle ordinarie colture campestri; dai quali studi si avranno le direttive precise per le applicazioni del vincolo o dello svincolo.

Concluderemo chiedendo venia della digressione fatta sul valore imprescindibile dei dati geologici nella soluzione dei problemi forestali; digressione che potrà, per quanto succinta e limitatissima, sembrar non consona allo stile e allo sviluppo di una relazione parlamentare; ma che certamente era necessaria e doverosa per prospettare, coi nuovi orizzonti, i compiti nuovi dei Comitati forestali provinciali, e per dimostrare come il legislatore abbia molto opportunamente trasformato in organi essenzialmente tecnici e scientifici i Comitati stessi.

E bisognava anche dimostrare perchè d'ora innanzi nella imposizione del vincolo il criterio principale da seguire debba esser quello che promana dalla geologia, confortato poscia da tutti gli altri criteri integratori, che la tecnica forestale e l'agricoltura, l'ingegneria e la dottrina giuridica ed economica possono e debbono suggerire; e molto utilmente, all'atto pratico, suggeriranno.

VI.

Gli emendamenti contenuti nel testo concordato

Già abbiamo avuto modo di illustrare, nel corso di questa necessariamente non breve relazione, i più importanti punti di consenso e tra uno dei più rilevanti emendamenti proposti al disegno ministeriale. Come fu detto fin dall'inizio, la Commissione aveva emendato il primitivo testo, e di comune accordo col ministro Raineri, concretate le modificazioni che figurano nello

Allegato A; ma poi vennero le proposte di ulteriori emendamenti da parte del ministro Nitti, e, dopo conferenza fra il rappresentante del Governo e la Commissione, si ebbe per risultante definitiva il testo concordato sul quale la Camera esprimerà l'alto suo giudizio.

Ora, dei nuovi emendamenti, proposti dall'attuale ministro di agricoltura, industria e commercio, egli stesso dà ampia ragione nella sua analitica relazione (Allegato B); ond'è perfettamente superfluo che il relatore vi ritorni sopra. Diremo soltanto poche parole illustrative per quegli emendamenti introdotti nel testo ministeriale dalla Commissione, e che il ministro Nitti ha con le sue proposte accettato; nonchè di quegli altri che furono apportati alle proposte del ministro stesso.

Nell'articolo I, 1, si propone di aggiungere l'inciso: *senza le cautele della presente legge*, per porre in migliore evidenza che, non già il disboscamento ed il dissodamento, in modo generale ed assoluto intendesi vietare, ma solo quei modi di dissodamento e di disboscamento che potrebbero determinare gli evitanti danni pubblici. È bene chiarire fin da principio che il vincolo è una misura di cautela, che mira alla conservazione ed al buon assetto dei terreni, per evitare pubblico danno; ma esso non impedisce affatto la coltivazione, purchè fatta con quelle regole che bastano, in luogo del vincolo, a tener lontano il danno.

Delle modificazioni all'art. I, 3, si dice a lungo nell'Allegato B; la Commissione peraltro ha voluto introdurre, nell'articolo formulato dall'onorevole Nitti, alcune lievi varianti che meglio precisano la inapplicabilità del vincolo sui terreni coltivati, di cui si parla nell'articolo stesso.

All'articolo I, 4, la Commissione aveva proposto di sostituire l'obbligo alla facoltà potestativa di concedere, con le volute garanzie, il permesso di ridurre i boschi a prati, pascoli, ecc., mettendo il verbo *sarà* in luogo del verbo *può*. Il ministro Nitti dimostrò di preferire la formola potestativa del disegno Raineri: ma la Commissione insistette, per ragioni evidenti, nel suo pensiero, trattandosi di un diritto, per quanto condizionato, nei proprietari di boschi vincolati, e non già di una eccezione di favore, di una concessione facoltativa. E così è rimasto il *sarà*.

La Commissione ha poi proposto, data la lunghezza eccessiva dell'articolo I, 4, anche per effetto delle aggiunte introdotte, di frazionarlo in tre articoli, rispettivamente numerati: articoli 1, 4, articoli 1, 4 *bis*, articoli 1, 4 *ter*.

* *

Al primo di questi tre articoli la Commissione volle unire una disposizione riguardante i castagneti, che era assolutamente necessaria, e che il ministro Nitti ha, per il Governo, senz'altro accettata.

La legge 2 giugno 1910, n. 277 ha voluto sanzionare un maggior rigore per la tutela dei castagneti, minacciati in Italia, come in altre nazioni, di totale distruzione da parte della industria degli estratti tannici: ed invero, all'articolo 27, essa esige che, nel caso di utilizzazione del castagno per l'industria del tannino (e solo in questo caso specifico) i tagli siano autorizzati e si provveda con apposite norme alla conservazione del castagneto.

L'indicato articolo 27 si estende a tutti i castagneti, vincolati e non vincolati; ciò che, quando fu votata quella legge, apparve quasi una necessità. Infatti, in base alla legge del 1877, che ammetteva la distinzione delle due regioni sopra e sotto il limite superiore della zona del castagno, pochi furono i castagneti vincolati, e taluni, pur meritevoli di vincolo per la loro situazione, inclinazione ecc., rimasero liberi.

Ma ora, coll'attuale disegno, si provvede a vincolare i terreni che effettivamente richiedono il vincolo, ovunque si trovino; talchè l'estensione dell'articolo 27 citato, anche ai castagneti non vincolati, non ha più alcuna ragione, e bisogna limitarlo ai soli vincolati. In attesa dei nuovi elenchi, abbastanza provvede, in caso di assoluta e dimostrata necessità, l'articolo I, 8 dell'attuale disegno, il quale consente una rapida procedura di vincolo.

Per queste considerazioni, il nuovo comma che risulta il quinto dell'articolo I, 4, provvede a che le disposizioni dell'articolo 27 della legge 2 giugno 1910 siano bensì applicate ai castagneti *vincolati*, derogando con ciò alla regola generale contenuta nel comma precedente, è cioè che la loro utilizzazione non debba esser sottoposta a preventiva autorizzazione: ma per tutto il resto i boschi di castagno rientrano nel regime normale degli altri boschi.

Si è anche considerato che nei castagneti da frutto possono esser consigliabili, ai fini

di una buona coltura, certe lavorazioni del suolo: e pertanto - ad evitare che il generico divieto di dissodamento si traduca in una peggior coltura dei castagneti da frutto vincolati - si è proposto di applicare a dette lavorazioni le norme stesse proposte dall'attuale disegno per i lavori di dissodamento estranei alla coltura agraria, in terreni nudi vincolati; norme che valgono a prevenire eventuali abusi, senza nuocere ai fini di una buona coltivazione.

* *

L'articolo I, 5 che si riferisce alla composizione del Comitato forestale era stato dalla Commissione notevolmente modificato per varie ragioni: per lasciare libertà al ministro nella scelta dell'ingegnere senza, cioè, l'obbligo di prenderlo dal Genio civile; per deferire al Consiglio provinciale la nomina del competente in discipline economiche e giuridiche, accordando così nel Comitato tre posti e non due soltanto alla Provincia; per disciplinare la nomina degli altri rappresentanti provinciali, obbligando a sceglierli in un elenco di persone designate dai Consigli dei comuni aventi terreni vincolati; con che si sarebbe dato ai comuni due rappresentanti: uno collettivo, per tutti, ed uno speciale, per ciascuno.

Inoltre, pur conservando nel Comitato il prefetto, si mirava a lasciar libera la scelta circa la nomina del presidente, la quale, anzichè cadere sul rappresentante governativo politico, avrebbe potuto toccare a qualche altro dei componenti, che per autorità, anzianità, benemerente o dottrina fosse veramente meritevole della nomina stessa.

Il ministro Nitti ha invece voluto mantenere la composizione del Comitato forestale quale è indicata nel testo ministeriale, salvo che, invece del prefetto presidente, propose il presidente del tribunale del capoluogo della provincia. Ma tale sostituzione non parve nè opportuna, nè pratica alla Commissione, per parecchie considerazioni: e si tornò pertanto nel testo concordato ad affidare la presidenza al prefetto, specificando peraltro che le funzioni di segretario dovranno essere disimpegnate da un sotto-ispettore forestale delegato dal ministro, e statuendo l'indennità ai membri del Comitato.

Inoltre la Commissione aveva modificato il testo ministeriale, sopprimendo l'indicazione specifica dell'ingegnere del Corpo

delle miniere, come equivalente del cultore delle scienze geologiche, per la considerazione che gli ingegneri appartenenti al nostro Regio Corpo delle miniere non sempre, anzi solo per eccezione, sono dei veri e propri geologi.

Da noi non è come — per esempio — in Francia, dove gli ingegneri delle miniere ricevono, prima di divenire ufficialmente tali, una completa cultura geologica, e quindi sono ingegneri di miniere e geologi ad un tempo; da noi la cultura e la pratica geologica si acquista dopo, e ciò, di regola, fa solamente chi aspira ad entrare nel Regio Ufficio geologico, che è composto appunto di una dozzina di ingegneri delle miniere specializzati in geologia.

Ma poichè il ministro Nitti ha proposto di conservare la dizione del testo Raineri, la Commissione non ha creduto di insistere nel suo emendamento; però raccomanda al ministro di chiamare un ingegnere delle miniere a far parte di un Comitato forestale solo quando risulti che quegli sia largamente versato anche nella geologia, ed abbia, come gli addetti al Regio Ufficio geologico, pratica nei rilevamenti geologici e per le annesse ricerche in luogo e nel laboratorio.

All'articolo I. 6 si è proposto di sostituire nel comma 7 alle parole: « su carte topografiche » la dizione: « sulle mappe catastali o provvisorie », dove queste non esistono, su carte topografiche ». Utilissimo invero è sulle mappe catastali il tracciamento dei confini dei terreni vincolati, mentre di poca o nessuna utilità diventa se fatto su carte topografiche di grande scala: al 50 mila ed anche al 25 mila. Già la metà circa delle provincie italiane sono provvedute di mappe catastali: l'esecuzione del nuovo catasto andrà via via provvedendole anche nelle restanti provincie.

Fu già accennato più sopra alle modifiche che la Commissione aveva proposte per l'articolo III e nella lettera dell'onorevole Nitti v'ha la illustrazione del testo definitivo concordato fra Commissione e Governo.

All'articolo VII si è proposta dalla Commissione, ed il Governo ha accettata, una aggiunta per deferire al regolamento il compito di precisare la procedura per la convocazione dell'assemblea dei comproprietari; procedura che, entro i confini della giustizia, dovrà rendersi rapida e spedita, affinchè non siano frustrati gli scopi della legge.

3.

**

Infine all'articolo IX la Commissione, allo intento di rendere meno gravoso il vincolo ai proprietari di boschi, e di indizzarli al rispetto della legge — facendo cessare la naturale avversione all'intervento dello Stato nel disciplinare la proprietà privata — aveva proposto l'aggiunta: « I boschi d'alto fusto soggetti a vincolo sono esenti dall'imposta fondiaria erariale », facendo così tesoro di una proposta già avanzata da qualche anno dalla autorevolissima Giunta parlamentare che compì l'inchiesta sulle condizioni dei contadini nelle provincie meridionali e della Sicilia, e precisamente nella relazione, contenuta nel volume quarto della inchiesta medesima (Campania) e dettata dal compianto nostro eminente collega Luchino Dal Verme.

Ma, logicamente, l'onorevole Nitti ha fatto notare che, parlando di esenzione di imposte sui boschi *vincolati*, si viene a ferire il principio che la legge del 1877 statuiva, ed il presente disegno ha rispettato, della non indennizzabilità del vincolo idrogeologico. L'esonero deve essere accordato non già come una specie di indennizzo, ma unicamente sotto l'aspetto di incoraggiamento alla selvicoltura: e, poichè la imposta erariale è assai lieve; occorre, onde l'esonero possa essere sensibile, che in pari tempo venga levata anche la sovrainposta comunale e provinciale, come già saggiamente si è stabilito per i rimboschimenti con la legge sul demanio forestale.

Ne testo, pertanto, concordato fra Governo e Commissione non si fa distinzione fra boschi vincolati ed esenti da vincolo, ma tutti i boschi d'alto fusto sono dichiarati esonerati dalla imposta fondiaria erariale e dalla sovrainposta comunale e provinciale. Così con questo provvedimento veramente equo ed opportuno — integrante quello già ricordato dell'articolo 28 della legge sul Demanio forestale di Stato — si viene ad incoraggiare — e gli amici delle foreste ne saranno lietissimi — non solo la formazione di nuovi boschi d'alto fusto, ma la conservazione eziandio di quelli esistenti; e i fautori dell'indennizzo non potranno anch'essi non vedere questo premio di buon occhio!

Non si è creduto di estendere tale agevolazione ai boschi cedui, poichè i loro prodotti — a differenza di quelli delle fustate (come già ebbe a rilevare l'onorevole Dal Verme nella sullodata sua relazione) — sono

di più rapida formazione, e più facilmente danno luogo a un annuo regolare profitto.

Gli articoli del Titolo III permangono tali e quali figurano nel primitivo testo del disegno di legge.

Ma giacchè in uno di essi, il X, si parla dei fondi necessari alla esecuzione della legge, la Commissione non può esimersi dal formulare un voto.

L'applicazione della presente legge richiederà senza dubbio mezzi finanziari di notevole entità, specialmente per i nuovi elenchi di vincolo e per i sussidi ai miglioramenti di terreni montani. Tali mezzi finanziari dovranno essere attinti ai fondi che la legge 2 giugno 1910 ha messo a disposizione dell'azienda del demanio forestale: ma questi stanziamenti debbono tuttavia servire a moltissimi altri scopi.

Occorre che all'applicazione della presente legge, che è ancora più importante delle precedenti, non restino solamente le briciole! Occorre che la deficienza dei mezzi finanziari non renda troppo lenta l'esecuzione e lasci quindi inefficaci le riforme proposte, che le popolazioni di montagna attendono ormai da troppo lungo tempo; occorre che alla revisione degli elenchi di vincolo, ai sussidi per miglioramento dei terreni montani e agli altri scopi voluti dal presente disegno, siano destinati mezzi finanziari adeguati.

Questo il voto che la Commissione ferivamente rivolge al Governo!

ONOREVOLI COLLEGGHI!

Da trent'anni il Paese ed il Parlamento invocano la riforma forestale. È tempo, quindi, di attuarla; tanto più ora che, secondo la frase luzzattiana, si è formata una coscienza forestale nazionale, e non soltanto nei riguardi della ammirazione e della venerazione dei boschi, ma nei riguardi dell'intero complesso problema, che mira - con la conservazione e l'incremento delle foreste e con lo sviluppo delle colture adatte ai terreni alpestri - alla restaurazione dei nostri monti ed alla redenzione dei nostri fratelli alpigiani.

Il duplice problema di protezione forestale e di economia montana si avvia, con questo disegno, che domani sarà legge, alla sua sicura soluzione. Con la conciliazione ch'esso prepara ed agevola fra gli interessi del monte e quelli del piano, fra la selvicoltura e la pastorizia; con la figura nuova

che esso imprime al vincolo - che non è più capricciosa od incosciente limitazione della proprietà, impedimento tassativo, con costrizioni poliziesche, al taglio dei boschi, alla coltura dei fondi, all'uso dei pascoli, ma è tutela saggia per tutti dai pericoli dei franamenti e delle alluvioni, e disciplina tecnica pel migliore e più duraturo godimento della proprietà stessa - questo disegno di legge merita, onorevoli colleghi, la vostra approvazione.

Lo possono votare, con animo tranquillo, gli amici del bosco ad oltranza ed i fautori del vincolo preservatore della foresta, perchè il bosco viene coi nuovi provvedimenti rispettato e protetto in modo più serio e razionale, che non pel passato; lo possono del pari votare con ogni fiducia coloro che, più che al bosco, guardano ad altri grandi interessi delle popolazioni montane e hanno considerato nel vincolo, come finora venne applicato, il più grave impedimento allo sviluppo dei pascoli alpini, che assai più dei boschi, in varie regioni d'Italia, oggi producono ricchezza.

In questo disegno di legge non sta il solo interesse di una regione o di una classe: sta l'interesse vero e reale di tutta la nazione, della patria intera, che, nella selvicoltura e nella pastorizia - governate da legislazioni armonizzanti fra loro, ed in regola coi progressi della scienza - troverà quella larga fonte di prosperità, che solo può procedere da una sempre più perfezionantesi economia alpestre e da condizioni via via migliorate di quella che, giustamente, deve dirsi la « questione sociale » della montagna.

Votando questa legge saranno finalmente soddisfatti, nella maggior parte, i nobili voti di tanti sodalizi, congressi e studiosi, che dedicarono ai problemi forestali; come saranno finalmente coronate le fatiche di tanti autorevoli colleghi nostri - a cominciare da chi oggi presiede il Consiglio dei ministri e da chi presiede la Camera - i quali invocarono nelle discussioni parlamentari, e prepararono coi lavori delle Commissioni, gli elementi fecondi della tanto attesa e desiderata riforma, che oggi viene compiuta, come stazione di arrivo, dopo così lungo e fortunoso viaggio, e come stazione di partenza, con mezzi più spediti e più sicuri, per ulteriori perfezionamenti.

CERMENATI, *relatore.*