

RIVISTA ITALIANA
PER LE
SCIENZE GIURIDICHE

Fondata da Francesco Schupfer e Guido Fusinato

SOTTO GLI AUSPICI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
DELLA SAPIENZA - UNIVERSITÀ DI ROMA

DIRETTORE
Cesare Pinelli

nuova serie

14

2023



JOVENE EDITORE

Il presente fascicolo è pubblicato con contributi del Dipartimento di Scienze Giuridiche e del Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici della Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza Università di Roma.

Direttore: Cesare Pinelli

Direttore emerito: Mario Caravale

Direzione e redazione: Sapienza - Università di Roma - Facoltà di Giurisprudenza - Presidenza - Piazzale Aldo Moro 5 - 00185 Roma RM

Comitato di direzione: Silvia Diaz Alabart (Madrid) - Guido Alpa (Sapienza, Roma) - Mads Andenas (Oslo) - Jean Bernard Auby (Parigi) - Luisa Avitabile (Sapienza, Roma) - Sergio Bartole (Trieste) - Jurgen Basedow (Amburgo) - Andrea Biondi (Londra) - Enzo Cannizzaro (Sapienza, Roma) - Marta Cartabia (Milano) - Claudio Consolo (Sapienza, Roma) - Enrico Del Prato (Sapienza, Roma) - Oliviero Diliberto (Sapienza, Roma) - Pierre Marie Dupuy (Parigi) - Antonio Gambaro (Milano) - Yves Gaudemet (Parigi) - David Gerber (Chicago) - Jane C. Ginsburg (New York) - Stefan Grundmann (Firenze) - Riccardo Guastini (Genova) - Peter Häberle (Bayreuth) - Natalino Irti (Sapienza, Roma) - Gianni Iudica (Milano) - Erik Jayme (Heidelberg) - Guillaume Leyte (Parigi) - Hans W. Micklitz (Firenze) - Laura Moscati (Sapienza Roma) - Carlos Manuel Petit Calvo (Huelva) - Johannes M. Rainer (Salisburgo) - Filippo Reganati (Sapienza, Roma) - Jerome H. Reichman (Durhan) - Gaetano Silvestri (Messina) - Anne Lefebvre Teillard (Parigi) - Gunther Teubner (Francoforte) - Michel Troper (Parigi) - Hanns Ullrich (Monaco) - Paolo Zatti (Padova)

Redazione: Fulvio Costantino (redattore capo), Nicola Giovanni Cezzi, Andrea Caravita di Toritto, Carolina Rendina

Amministrazione: JOVENE EDITORE - Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli NA Italia
Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87 - website: www.jovene.it - email: info@jovene.it

Abbonamento: € 35,00

Il pagamento va effettuato direttamente all'Editore: **a)** con versamento sul c.c. bancario IBAN: IT62G0307502200CC8500241520 o sul c.c.p. 14015804, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento; **b)** a ricezione fattura; **c)** on line collegandosi al sito dell'Editore: www.jovene.it.

Gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdetti con apposita segnalazione entro la scadenza.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Direttore responsabile: Cesare Pinelli

ISSN 0390-6760 - Registrazione presso il Tribunale di Napoli n. 51 del 18 giugno 2010.

Stampato in Italia Printed in Italy

INDICE

PROLUSIONI

- 3 GUSTAVO ROMANELLI
Diritto aereo, diritto della navigazione e diritto dei trasporti
- 27 ALESSANDRO ZAMPONE
Diritto della navigazione, diritto dei trasporti, diritto vivente. Attualità e progressione del pensiero di Gustavo Romanelli

SAGGI

- 47 UGO RUFFOLO
Artificial Intelligence e diritto romano. Lo “schiavo robotico” quale nuovo servus?
- 69 ANDREA AMIDEI
Nuovi “schiavi contemporanei”? Riflessioni su proprietà industriale e intellettuale, “personalità elettronica” e “creazione” della res A.I.
- 89 LAURA MOSCATI
Savigny e la cultura giuridica meridionale in un saggio di Armando De Martino
- 101 CESARE PINELLI
Désinformation, liberté d’expression et régulation des plateformes numériques

IL PRINCIPIO DI EGUAGLIANZA

- 113 CESARE PINELLI
Presentazione
- 115 LUISA AVITABILE
Il principio di eguaglianza
- 127 FEDERICO ROGGERO
Questione forestale ed eguaglianza sociale in italia (1900-1923)

- 147 GAETANO AZZARITI
Realizzare l'eguaglianza
- 159 ALESSANDRA DI MARTINO
Dimensioni costituzionali dell'eguaglianza e linee di conflitto sociale: recenti sviluppi negli Stati Uniti e in Germania
- 179 ALESSANDRA GIANELLI
Il principio di sovrana eguaglianza degli Stati nel diritto internazionale
- 195 ALFREDO MOLITERNI
Principio di eguaglianza e diritto amministrativo
- 215 GIANDOMENICO DODARO
I tortuosi percorsi del principio di uguaglianza nella scienza del diritto penale
- 233 GUIDO ALPA
Il principio di eguaglianza e la responsabilità civile
- 253 MIRZIA ROSA BIANCA
Il principio di uguaglianza e il diritto di famiglia
- 269 ENRICO DEL PRATO
Principio di eguaglianza ed enti non lucrativi
- 287 ALESSANDRO SOMMA
Principio di uguaglianza e ordine economico
- 309 DOMENICO MEZZACAPO
Riflessioni sparse sul principio di eguaglianza nel diritto del lavoro
- 325 ALESSANDRO ZAMPONE
Principio di eguaglianza e diritto della navigazione
- 351 ROBERTA TISCINI
Principio di uguaglianza e processo civile
- 369 FRANCESCO CAPRIOLI
Principio di eguaglianza e processo penale
- 381 PIETRO BORIA
Il potere tributario come funzione dell'eguaglianza
- 401 MARIO CARVALE
Disuguaglianza giuridica e autorità di governo nei giuristi del periodo fascista

RECENSIONI

- 433 L. SERAFINELLI, *U.S. Law Schools. Una visione alternativa della formazione del giurista negli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 2023 (Nicola Giovanni Cezzi)

Questione forestale ed eguaglianza sociale in Italia (1900-1923)

Federico Roggero

SOMMARIO: 1. Il paradigma liberale sulla protezione del territorio. – 2. L'emersione della questione sociale in montagna e le «svenevolezze dell'Arcadia». – 3. I congressi di Firenze (1907) e di Bologna (1909) e la «parola alata» di Luigi Luzzatti. – 4. Il dibattito parlamentare sul disegno di legge Luzzatti (poi legge 2 giugno 1910, n. 277). – 5. Epilogo.

1. *Il paradigma liberale sulla protezione del territorio*

Dopo l'Unificazione, l'aumento della popolazione italiana – dai 26 milioni circa del 1862 ai 36 milioni circa del 1915¹ –, l'accresciuta necessità di produzione di cibo e la conseguente conversione, anche alle quote montane e collinari, di fondi boschivi e pascolivi in fondi assoggettati a periodica lavorazione agricola, il bisogno di legname per la costruzione di ferrovie e di opere edilizie (specie con il trasferimento della capitale a Roma), produssero, nel nostro Paese, una forte contrazione delle superfici a bosco – circa 3 milioni di ettari a fine Ottocento – cui seguirono, in un territorio già costitutivamente fragile, gravi fenomeni di dissesto idrogeologico².

Emerse così la «questione forestale»³, ossia il problema di restituire alle pendici dei monti e dei colli italiani la copertura boschiva necessaria ad evitare il dilavamento. Più in generale, si evidenziò l'urgenza di assicurare, anche mediante interventi di ingegneria idraulica e di sistemazione idraulico-forestale, la stabilità del territorio contro gli effetti del corso disordinato delle acque.

L'insieme di provvedimenti normativi che fu messo in campo per la protezione del suolo generò, al contempo, per le conseguenze economiche che produsse a carico specialmente delle popolazioni delle zone montane del Paese – quelle appunto oggetto della legisla-

¹ Cfr. le *Serie storiche* sulla pagina web dell'Istat (<https://seriestoriche.istat.it/>).

² W. PALMIERI, *Per una storia del dissesto e delle catastrofi idrogeologiche in Italia dall'Unità ad oggi*, *Quaderno ISSM* n. 164, Napoli, 2011, 1-16.

³ A. MONTANARI, *La questione forestale in Italia. Appunti*, Padova, 1874; L. TANARI, *La questione dei boschi*, Bologna, 1900; G. BORGHESANI, *Le origini della questione forestale in Italia e l'opera del Marchese Luigi Tanari, senatore del Regno*, in *L'Alpe*, 1909, n. 4, 97-111.

zione protettiva, che impediva l'utilizzo dei fondi per il pascolo e per l'agricoltura, ben più redditizi del bosco –, una questione di uguaglianza sociale del proletariato delle terre alte rispetto al ceto borghese dominante, stanziato nelle grandi città della pianura e beneficiario, nei fatti, dei vincoli posti a monte.

In particolare, la legge 20 giugno 1877, n. 3917, prima legge forestale unitaria, impose il vincolo sui fondi situati al di sopra della linea superiore di vegetazione del castagno⁴. Fu una legge vessatoria per il carattere indiscriminato del vincolo ed, al contempo, inefficace, perché dettata da un legislatore liberale poco propenso a toccare davvero con limitazioni la proprietà privata⁵. Seguì, ad essa, la legge sui rimboschimenti (legge 1° marzo 1888, n. 5238)⁶, con lo scopo di ricostituire la copertura arborea sui fondi nudi che mostravano la tendenza all'erosione. Dopo l'adozione di leggi speciali per la Basilicata e per la Calabria (rispettivamente, leggi 31 marzo 1904, n. 140, e 25 giugno 1906, n. 255), che puntarono sulle selve quale strumento di tutela del territorio ma anche – per la prima volta – sulla selvicoltura come fattore di sviluppo economico di quelle province, si pervenne alla legge 2 giugno 1910, n. 277, sul demanio forestale dello Stato e sulla tutela e l'incoraggiamento della selvicoltura, che estese la stessa logica all'intero territorio nazionale⁷. Con essa, lo Stato, disciplinando l'ordinamento dell'amministrazione forestale, e rimandando a futuri provvedimenti, poi assunti con legge 3 marzo 1912, n. 134, la definizione del ruolo organico del Corpo reale delle foreste, assunse una postura “attiva” nella questione forestale, superando l'impostazione “negativa” o “di polizia” espressa con la legge del 1877, che tuttavia restò in vigore. Il quadro si completò, l'anno seguente, con la legge 13 luglio 1911, n. 774, contenente i provvedimenti per la sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani, per

⁴ A. RABBENO, *Foreste in Italia. Leggi attuali, testo, commento, dottrina e giurisprudenza*, Torino, 1877; Id., *Legge forestale (20 giugno 1877, n. 3917) e relativo regolamento 10 febbraio 1878. Commento*, Torino, 1883.

⁵ A. CROSETTI, *Note sulla politica legislativa forestale italiana tra '800 e '900: luci e ombre*, in *Riv. stor. dir. it.*, a. LXXXV (2012), 159-204, spec. 168-175.

⁶ L. PITACCO, *La restaurazione delle nostre montagne. Appunti e considerazioni*, Roma, 1890.

⁷ R. CRESPOLANI, *Provvedimenti per il demanio forestale di Stato e per la tutela e l'incoraggiamento della selvicoltura. Legge 2 giugno 1910, n. 277. Lavori preparatorii, legislazione, commenti*, Como, 1910.

le altre opere idrauliche e per le bonificazioni. I provvedimenti sulle sistemazioni confluirono, poi, nel r.d. 21 marzo 1912, n. 442, recante il testo unico in materia⁸.

Il disegno normativo così tratteggiato trovò forte legittimazione nel discorso con cui il Re, Vittorio Emanuele III, il 24 marzo 1909, inaugurò la XXIII legislatura del Regno d'Italia, stimolando il Parlamento a dare «soluzione organica» al «vasto e complesso problema che intende alla ricostituzione del patrimonio forestale ed alla sistemazione idraulica». Sicurezza e sviluppo economico erano congiunti nella grande opera di costruzione del territorio: si trattava – soggiunse il sovrano – di «assicurare forze prodigiose al già fiorente sviluppo delle nostre industrie e alle nostre terre la loro redenzione igienica e agricola»⁹.

La XXIII legislatura si rivelò, in effetti, decisiva per le sorti del territorio italiano. Nel corso dei suoi lavori (24 marzo 1909-29 settembre 1913) si fece anche, con un disegno di legge di iniziativa di Giovanni Raineri, ministro dell'agricoltura dal 31 marzo 1910 al 29 marzo 1911 nel gabinetto Luzzatti¹⁰, il tentativo più significativo di superare il vincolo presuntivo *ex lege*, di cui alla legge del 1877, passando al vincolo caso per caso, imposto dopo studio dei luoghi. Ad impedire che il disegno si trasformasse in legge fu lo scadere della legislatura.

Dei provvedimenti fin qui ricordati, fu lo stesso loro ispiratore, Luigi Luzzatti (1841-1927), fautore, secondo il modello lombardo-veneto e austriaco in genere, dell'intervento pubblico nei processi economici¹¹, ad illustrare l'ispirazione unitaria, comprendente anche

⁸ G. ROEHRSEN, *Idrauliche (opere)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, 966-980.

⁹ *Discorso pronunciato davanti alle Camere riunite nell'aula del Senato da S. M. il Re Vittorio Emanuele III*, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XXIII Legislatura*, vol. I, I Sessione: dal 24 marzo 1909 al 23 maggio 1909, Roma, 1909, XI.

¹⁰ V. CAVALLARO, *Artefici del primo movimento cooperativo. I. Giovanni Raineri e la sua opera per la cooperazione rurale di fine secolo*, in *La Rivista della cooperazione*, 1965, nn. 1-2, 30-51; nn. 3-4, 181-197; ID., *Artefici del primo movimento cooperativo. II. Giovanni Raineri e la sua opera per la cooperazione all'inizio del XX secolo*, *ivi*, nn. 5-6, 313-350; S. FONTANA, *Giovanni Raineri, tecnico agrario e uomo politico: dalla Federconsorzi al Comitato agrario nazionale*, in *La Federconsorzi tra Stato liberale e fascismo*, a cura di S. FONTANA, Bari, 1995, 34-60.

¹¹ Il Luzzatti si rifaceva alle dottrine economiche di F. H. Schulze-Delitsch circa la funzione sociale del credito, e fu autore di diverse pubblicazioni sulle banche popolari

il disegno di riforma dell'istruzione forestale (poi legge 14 luglio 1912, n. 834)¹². Il pacchetto di disposizioni, negli intenti del Luzzatti, avrebbe dovuto alla fine coordinarsi in un nuovo «codice forestale» che avrebbe prodotto la rigenerazione, oltre che dei boschi, delle popolazioni montane nella loro prosperità economica e morale (la «bonifica umana»), nonché l'emersione, in Italia, di una nuova «coscienza forestale»¹³.

Si trattò di un disegno rinnovatore, la cui cifra “sociale” – intesa come presenza dello Stato nella guida dei processi economici e come intervento attivo della pubblica amministrazione in un numero crescente di settori – non scalfiva, invero, la cifra elitaria delle riforme che venivano fatte calare dall'alto sui destinatari, in questo caso i montanari, ritenuti non all'altezza di comprendere l'importanza delle riforme stesse.

Il disegno fu promosso anche da alcune associazioni di ispirazione liberale, tra cui la *Pro Montibus*, nata nel 1898, a Torino, in seno al Club Alpino Italiano e presieduta dal senatore, Luigi Sormani Moretti. Essa «rispondeva alla novella azione delle classi agiate per risolvere i problemi del territorio»¹⁴, ponendo in cima ai propri obiettivi il rimboschimento ed il miglioramento della legislazione forestale¹⁵.

Una sezione del sodalizio fu costituita a Bologna nel 1899 con il nome di *Pro Montibus et Sylvis* (più spesso *Silvis*) per iniziativa del conte Cesare Ranuzzi Segni, animato dal desiderio di rendere le montagne sempre più coperte di boschi per finalità protettive ma an-

(P. PECORARI, P.L. BALLINI, *Luzzatti, Luigi*, in *Diz. biogr. it.*, vol. 66, Roma, 2006, 724-733). Fu l'ispiratore già della legge 20 giugno 1871, n. 283, che dichiarò inalienabili alcuni boschi di proprietà statale, primo nucleo del demanio forestale dello Stato (L. LUZZATTI, *Discorso*, in *Atti del Congresso forestale italiano. Bologna 1909*, I, Bologna, 1910, 34-39).

¹² *Relazione di S.E. il Ministro di agricoltura, industria e commercio*, in *Bollettino del Ministero di agricoltura, industria e commercio*, anno IX, serie A, Volume 1, *Parte ufficiale*, Roma, 1911, 250-261.

¹³ *Ivi*, 252. Si v., altresì, L. LUZZATTI, *Sul demanio forestale. Discorso pronunciato alla Camera dei Deputati nella tornata del 9 marzo 1910*, Roma, 1910, 6.

¹⁴ A. MALFITANO, *Un territorio fragile. Dibattito e intervento pubblico per l'Appennino tra Reno e Adriatico (1840-1970)*, Bologna, 2011, 49.

¹⁵ *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).

che turistiche, a beneficio appunto dei ceti agiati delle città¹⁶. A partire dal 1903, la *Pro Montibus et Silvis* emiliana pubblicò la rivista *L'Alpe*, dal carattere fortemente interdisciplinare (tecnico economico giuridico), e si contraddistinse da subito come un cenacolo privilegiato per le riflessioni sulla forma del territorio¹⁷.

Con il tempo, le associazioni a carattere locale si moltiplicarono, e vennero riunite, nel 1909, nella Federazione delle associazioni *Pro Montibus* ed enti affini, presieduta dall'industriale della carta fabrianese, Giambattista Miliani¹⁸.

Tra fine Ottocento ed inizio Novecento, poi, la dottrina giuridica inquadrò la questione forestale all'interno del paradigma contrattualistico di marca giusnaturalista, che faceva della conservazione del territorio, spazio della vita sociale, una questione di *salus reipublicae*¹⁹. Il vincolo fu ritenuto compatibile con lo statuto liberale della proprietà privata perché consistente in «limitazioni di diritto della proprietà privata che dipendono da condizioni naturali, cosicché si riscontrano più presto nel fatto, che non in un testo di legge positiva»²⁰. Inteso alla conservazione dello spazio in cui è insediata la comunità nazionale, esso era posto a tutela – scrisse Giacomo Venezian in un contributo definitivo sul tema – del «diritto della consociazione politica sul territorio nel quale la sua vita ha base»; un diritto del quale si fa interprete lo Stato, contro il quale «non vi possono essere diritti acquisiti»²¹.

¹⁶ MALFITANO, *Un territorio fragile*, cit., 49-53.

¹⁷ *Rendiconto del primo congresso provinciale della sede emiliana della Pro Montibus et Silvis in Bagni della Porretta 22 e 23 settembre 1900*, Bologna, s.d. [1900?], 6.

¹⁸ Il Miliani fu parlamentare e più avanti ministro dell'agricoltura (30 ottobre 1917-17 gennaio 1919). Cfr. G. CASTAGNARI, *Miliani, Giambattista*, in *Diz. biogr. it.*, vol. 74, Roma, 2010, 489-491.

¹⁹ C. BECCARIA, *Elementi di economia pubblica*, in ID., *Opere*, II, Milano, 1822, 154-163; G. D. ROMAGNOSI, *Del régime economico-politico dei boschi dell'Etna in Sicilia*, in ID., *Opere*, VI.1, *Economia politica e statistica*, Milano, 1845, 541-544; F. ROGGERO, *Alle origini del diritto forestale italiano. Il dibattito dottrinale dal 1877 al 1923*, Torino, 2022.

²⁰ *Relazione della commissione composta dei Senatori Beretta, De Vincenzi, Giovannola, Tabarrini, Torelli, Vitelleschi e Lampertico relatore sul progetto di legge presentato dal Ministro di agricoltura, industria e commercio nella tornata del 28 aprile 1877. Legge forestale*, in SENATO DEL REGNO, *Atti interni. Sessione 1876-77, I della Legislatura XXIII*, vol. I, Roma, 1878, n. 54-A, 1. Le parole della citazione vengono poi ripetute da RABBENO, *Foreste in Italia*, cit., 47.

²¹ G. VENEZIAN, *La questione del vincolo forestale*, in *Atti del Congresso forestale*

Il paradigma liberale sul territorio si giovò altresì della considerazione economica riservata alle selve soprattutto nei mesi in cui si dibatté, in Parlamento, intorno al disegno di legge Luzzatti sul demanio forestale dello Stato, da caratterizzare «coll'esempio di un buon regime industriale» della selvicoltura (art. 9, comma 1, legge 2 giugno 1910, n. 277). Giangastone Bolla parlò, in questo contesto, della «funzione pubblica di cui è imprescindibilmente gravata la proprietà boschiva in forza del principio della socialità»²². Le foreste erano da considerare essenziali – sottolineò – per la conservazione del clima, delle acque, del suolo, per l'aumento della produzione agricola, sicché esse «cessano di considerarsi un semplice fenomeno botanico e geologico, per elevarsi al grado di *funzione*»²³.

La dottrina giuridica prese atto, in altri termini, ragionando intorno al demanio forestale dello Stato, che le disposizioni normative sulle foreste potevano avere *ratio* protettiva, ma anche economica, tendendo alla valorizzazione razionale delle selve: «Da ciò – scrive ancora il Bolla – un duplice carattere che assume la foresta nell'economia montana e nazionale: *protettiva e industriale*»²⁴.

Si venne così delineando quello che Giuseppe Osti chiamò lo «ordinamento amministrativo della proprietà forestale», peraltro ancora assai frammentario e bisognoso di essere ricondotto ad un sistema organico²⁵; e il «diritto forestale» fu definito, ancora dal Bolla (nel 1915), ma poi anche da Romualdo Trifone (nel 1920), come un insieme di disposizioni oggettive contenenti prescrizioni per l'uso e l'incremento del soprassuolo boschivo, nella duplice prospettiva, appunto, protettiva ed economica²⁶.

italiano. Bologna 1909, I, cit., 69-101. Sul Venezian, si v. I. BIROCCHI, *Venezian, Giacomo*, in *Diz. biogr. it.*, vol. 98, Roma, 2020, 535-538.

²² G. BOLLA, *Demanio e società forestali*, estr. da *Atti della R. Accademia dei Georgofili*, Firenze, 1910, 7.

²³ G. BOLLA, *Del diritto forestale e delle sue nuove direttive in Italia. Memoria letta alla R. Accademia dei Georgofili nell'adunanza del dì 15 febbraio 1915*, in *Atti della Reale Accademia economico-agraria dei Georgofili di Firenze*, s. 5, v. 12, 1915, 111-112.

²⁴ *Ivi*, 130.

²⁵ G. OSTI, *Appunti per uno studio sistematico della legislazione forestale*, in *L'Alpe*, 1913, nn. 3-5, 88 e 79.

²⁶ G. BOLLA, *Del diritto forestale*, cit., 119; R. TRIFONE, *Concetto e limiti del diritto forestale*, in *Annali del R. Istituto superiore forestale nazionale, Firenze*, V (1920), 197.

2. *L'emersione della questione sociale in montagna e le «svenevollezze dell'Arcadia»*

Gli effetti della politica legislativa volta alla restaurazione forestale si videro, nei fatti, soltanto a partire dagli anni '20/'30 del secolo²⁷, e dunque quando ormai, con la consolidazione operata con il r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, il quadro normativo liberale sulla protezione del suolo era stato completato.

Contemporaneo alla costruzione dell'edificio legislativo fu però lo sviluppo, nel primo quindicennio del Novecento, di un movimento di pensiero tendente a temperarne gli effetti economicamente negativi per le popolazioni montane e rurali in genere²⁸. Il disegno liberale per la tutela del suolo, infatti, come detto, «difettava di un'analisi profonda delle condizioni socio-economiche del territorio»²⁹, poiché, imponendo ai montanari il bosco, impediva di destinare i fondi al pascolo ed alla coltura agraria, decisamente più redditizi del primo. Il paradigma liberale finiva così con il porre, per la stessa conformazione fisica del territorio, le popolazioni montane in posizione servente rispetto a quelle del piano³⁰, ossia rispetto alla grande borghesia cittadina che aveva fatto l'Unificazione.

Si generò dunque una questione economica in montagna, parte della più generale “questione sociale” «che germoglia dalla separazione e disuguaglianza non che materiale pure morale delle civili classi»³¹. Essa consisteva in un problema di piena parificazione economica e sociale, e dunque di uguaglianza sostanziale, di un'ampia porzione della popolazione italiana rispetto al ceto liberale dominante³². La “questione montana” fu segnalata da molte voci di diffe-

²⁷ PALMIERI, *Per una storia*, cit., 16.

²⁸ La questione sociale montana fu posta per la prima volta all'esame della Camera dei deputati da Luchino Dal Verme nel 1902 (O. GASPARI, *La montagna alle origini di un problema politico (1902-1919)*, Roma, 1992, 11-22).

²⁹ MALFITANO, *Un territorio fragile*, cit., 53-54.

³⁰ A. RABBENO, *Le selve e le inondazioni. Studi di legislazione forestale*, Torino-Napoli, 1872, 37-8.

³¹ A. MARESCOTTI, *La questione sociale in Italia*, estr. da *Archivio Giuridico*, X, 1872, 513. Un'antologia di scritti dell'epoca in materia in D. VENERUSO, *La questione sociale 1814-1914*, Torino, 1972.

³² Il ceto popolare, conquistata l'uguaglianza formale, «si travaglia adesso per avere le fortune e le ricchezze delle genti doviziose e agiate» (A. MARESCOTTI, *La questione sociale in Italia*, cit., 2).

rente orientamento, compresi alcuni liberali, e formò invero un tutt'uno con la “questione meridionale”³³, assorbendola – fu efficacemente sottolineato – come questione, nel Mezzogiorno come sull'Appennino e nelle Alpi, di altitudine, piuttosto che di latitudine³⁴.

L'istanza egualitaria sottesa alla questione sociale montana andava ben oltre l'eguaglianza formale davanti alla legge proclamata dall'art. 25 dello Statuto albertino quale rassicurazione circa il definitivo superamento del sistema dei privilegi³⁵, ma anche oltre l'idea che la legge dovesse differenziarsi da caso a caso, modellandosi sulle differenti condizioni naturali delle persone e rispecchiandole secondo un criterio di proporzionalità, ritenuto pur sempre compreso nel concetto appunto formale dell'uguaglianza³⁶.

Si evidenziava, piuttosto, nella questione sociale montana, un'istanza egualitaria “sostanziale” che implicava l'intervento correttivo dello Stato nelle situazioni di differenziazione che l'esercizio della li-

³³ P. VILLARI, *Le lettere meridionali ed altri scritti sulla questione sociale in Italia*, Firenze, 1878.

³⁴ GASPARI, *La montagna*, cit., *passim*.

³⁵ «Il principio di uguaglianza costituisce invece davvero uno dei caratteri propri dello Stato moderno, in quanto più non si riconoscono differenze da cittadino a cittadino, le quali abbiano per base esclusiva di favorire l'uno a danno degli altri (in antitesi dunque ai privilegi singolari o di classe)» (V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1889, 228. Cfr., altresì, F.P. CONTUZZI, *Diritto costituzionale*, 3ª ed., Milano, 1907, 297; A. BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, II, Torino, 1900, 619-621).

³⁶ «noi affermiamo [...] che il concetto di uguaglianza implica proporzione e non già pareggiamento meccanico e brutale» (ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit., 228). Anche per il Contuzzi, l'uguaglianza davanti alla legge «non significa che tutti i cittadini sono eguagliati nelle loro condizioni di fatto», perché le «*prerogative*» di alcuni giustificano le differenze (CONTUZZI, *Diritto costituzionale*, cit., 297-8). Così anche il Miceli ammette che la legge possa rispecchiare le differenze di fatto che esistono indubbiamente tra le persone, e che dunque il principio debba essere «*parità di trattamento in parità di condizioni*», sicché l'uguaglianza consiste nella «idea di proporzione fra diritto e capacità funzionale (abolizione dei privilegi)» e nella «idea di armonia fra il diritto e le condizioni effettive della convivenza» (V. MICELI, *Principii fondamentali di diritto costituzionale generale*, Milano, 1898, 276, 278). Anche per il Brunialti, l'uguaglianza civile «consiste in quell'assetto politico e giuridico, per cui a tutti è riconosciuto dalle istituzioni e dalle leggi il legittimo esercizio delle loro attitudini individuali, l'uso delle loro libertà, il godimento dei risultati conseguiti [...] Esiste tale uguaglianza, quando nessuno ha dalla legge esenzioni o privilegi», mentre la legge ben deve riflettere le differenze tra le persone che emergono dai fatti (BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale*, cit., 624, 627-628).

bertà e dell'autonomia privata avevano spontaneamente determinato. Bisognava che lo Stato assumesse proprio l'atteggiamento dal quale V. E. Orlando aveva messo in guardia: la «politica preoccupazione, così piena di pericoli, di cercare di conseguire fra i cittadini quell'eguaglianza *materiale*, cui non rispondono le condizioni di fatto e le necessità giuridiche»³⁷. Sotto il profilo politico, nel quindicennio giolittiano, la questione montana si colorò, così, come aspirazione dei montanari all'inclusione nel perimetro politico dello Stato unitario.

Nei suoi profili economici di fondo, la questione economica montana fu tratteggiata da un giovanissimo Arrigo Serpieri in un contributo del 1901, frutto del lavoro della commissione d'inchiesta sui pascoli montani costituita dalla Società agraria di Lombardia, in cui il giovane economista agrario bolognese³⁸ esortò ad individuare «il necessario equilibrio» tra bosco e pascolo, e dunque ad abbandonare il vincolo legale, circoscrivendo piuttosto la «area minima del bosco», indispensabile cioè alla protezione idrogeologica, e lasciando liberi i montanari, per il resto, di adibire i fondi al pascolamento animale o alla coltura agraria: quell'equilibrio, ben più della minaccia di sanzioni, sarebbe stato la garanzia del rispetto dei vincoli da parte delle popolazioni, e dunque della tanto auspicata conservazione del territorio³⁹.

Indicazioni in questa direzione erano venute, invero, già dalla relazione che Giovanni Giolitti aveva presentato, il 26 febbraio 1884, nella sua qualità di relatore della commissione costituita, alla Camera dei deputati, per l'esame del disegno di legge Berti sui rimboschimenti. Lo statista piemontese aveva invitato, in quella occasione, a «non uccidere, con una politica forestale gretta ed esclusiva, la politica pastorale», non meno importante, sul piano economico, della prima⁴⁰. La polemica contro le leggi forestali di vincolo era invero ancora anteriore, e rimontava al dibattito precedente la legge del 1877⁴¹.

³⁷ ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit., 228.

³⁸ S. MISIANI, *Serpieri, Arrigo*, in *Diz. biogr. it.*, vol. 92, 2018, 173-179.

³⁹ A. SERPIERI, *Pascoli alpini e legislazione forestale. Appunti*, Milano, 1901.

⁴⁰ Cfr. M. CERMENATI, *Relazione della Commissione parlamentare sul progetto di riforma della legge forestale*, in *L'Alpe*, 1913, nn. 6-8, 186-188.

⁴¹ F. DI GIOVANNI, *Sulla questione forestale in Italia. Discorso pronunziato al Senato del Regno nella tornata del 2 marzo 1874*, Roma, 1874.

La questione divenne però urgente dopo la presentazione al Senato, il 26 aprile 1902, di un progetto di riforma della legge forestale, di iniziativa dell'allora Ministro dell'agricoltura, Guido Baccelli, che addirittura inaspriva le disposizioni sul vincolo *ex lege*, estendendolo a tutti i boschi, ovunque situati⁴².

Il disegno fu aspramente contestato al congresso che si tenne a Castelnuovo ne' Monti (in provincia di Reggio Emilia) il 15 agosto 1902 per impulso del deputato locale, Gian Lorenzo Basetti⁴³. L'autore della relazione principale, Paolino Pini⁴⁴, segnalò come la questione della riforma forestale andasse incastonata all'interno del più ampio problema del «*Miglioramento economico e morale delle popolazioni montane*», e paventò i rischi di una rivolta sociale dei montanari, che sarebbero scesi «nelle nostre cittadi a domandare pane e giustizia»⁴⁵. Lo Stato avrebbe dovuto spendersi – soggiunse – affinché le popolazioni delle terre alte potessero «quantunque in ritardo, essere raggiunte dalle grandi correnti delle idee moderne e da quel benessere che indarno hanno fin ora aspettato dal promittente nuovo governo della riunita e redenta patria italiana»⁴⁶: al di sotto della questione forestale covava – per l'appunto – una questione di eguaglianza sociale e di piena integrazione delle popolazioni montane nella compagine nazionale unitaria.

Il 6 dicembre 1902 il disegno di legge Baccelli fu però approvato dal Senato⁴⁷, e venne quindi presentato alla Camera il 13 dicembre 1902⁴⁸.

⁴² 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. Sul Baccelli, si v., di recente, L. BORGHI, *Il medico di Roma. Vita, morte e miracoli di Guido Baccelli (1830-1916)*, Roma, 2015.

⁴³ R. MARMIROLI, *Gian Lorenzo Basetti medico garibaldino e deputato radicale*, Reggio Emilia, 1962.

⁴⁴ Membro del Comitato forestale di Reggio Emilia ed autore di una raccolta di scritti in materia forestale (P. PINI, *Per le nostre montagne. Scritti vari*, Reggio Emilia, 1902).

⁴⁵ RABBENO, *Questioni attuali*, cit., 65 (corsivo nel testo), 73, 82.

⁴⁶ *Ivi*, 75.

⁴⁷ *Atti parlamentari della Camera dei Senatori. Discussioni. Legislatura XXI. II Sessione 1902*, Roma, 1902, 1317.

⁴⁸ *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XXI Legislatura*, vol. V, *II Sessione: dal 26 novembre 1902 al 20 dicembre 1902*, Roma, 1903, 4608.

Contro di esso, di nuovo la Società agraria di Lombardia affidò al Serpieri lo svolgimento di osservazioni critiche. Quest'ultimo avvertì che il bosco era da considerare «un male necessario»⁴⁹, ossia una coltura indispensabile per ragioni idrogeologiche, ma diseconomica per i proprietari dei fondi, e dunque da contenere nella minima estensione possibile.

Venne altresì celebrato, l'8 marzo 1903, un congresso, questa volta per iniziativa della Società agraria di Bologna – il bacino di coltura della riflessione sui boschi resterà a lungo quello dell'Appennino Tosco-Emiliano –, nel corso del quale fu segnalata l'inadeguatezza dell'approccio giusnaturalista al territorio, ritenuto slegato dalle vere basi economiche della montagna e frutto della indulgenza degli intellettuali cittadini verso le «svenevolezze dell'Arcadia»⁵⁰, ossia verso un approccio estetico e prettamente protezionista.

3. *I congressi di Firenze (1907) e di Bologna (1909) e la «parola alata» di Luigi Luzzatti*

La questione sociale montana trovò ulteriore definizione al congresso forestale di Firenze, del 30 maggio-1° giugno 1907, organizzato dalla Federazione tosco-romagnola per la riforma forestale, fondata a Firenze il 20 marzo 1904 per iniziativa dell'avv. Agostino Gori⁵¹ ed ormai affermatasi come la rappresentante «più autorevole e più completa» – così esordì il Gori, aprendo il congresso – degli abitanti della montagna⁵²; ossia come l'interprete di una visione della legislazione sul territorio immune dagli «eccessi della nuova cultura conservazionista»⁵³. Il «problema forestale» andava esaminato – segnalò il Gori – «con la mente fisa alle necessità di sociale coesistenza

⁴⁹ A. SERPIERI, *Proposte di modificazioni e aggiunte al disegno di legge forestale presentato alla Camera dei Deputati il 13 dicembre 1902*, Milano, 1903, 1-2. Si v. O. GASPARI, *Il bosco come "male necessario": alberi e uomini nella montagna italiana*, in *Memoria e ricerca*, 1998, n. 1, 57-79.

⁵⁰ RABBENO, *Questioni attuali*, cit., 33, che riporta le parole di Cesare Calzolari, proprietario di «estese boscaglie sull'Appennino Bolognese».

⁵¹ F. CONTI, *Gori, Agostino*, in *Diz. biogr. it.*, vol. 58, Roma, 2002, 24-25.

⁵² *Atti del Congresso forestale italiano promosso dalla Federazione Tosco-Romagnola per la riforma forestale tenuto in Firenze il 30 Maggio-1° Giugno 1907*, Borgo S. Lorenzo, 1907, 5.

⁵³ MALFITANO, *Un territorio fragile*, cit., 80.

che gli rendono inevitabili», mitigando il rigore della legislazione protettiva «per equità e per giustizia, pur facendo salve le ragioni della collettività»⁵⁴; le ragioni economiche delle popolazioni montane non potevano essere penalizzate – soggiunse l'igienista Giuseppe Sarnarelli, intervenuto all'incontro –, «quasi la pianura fosse di per sé una condizione normale e privilegiata e la montagna invece in stato originario di colpa»⁵⁵.

Al congresso intervenne anche Luigi Sturzo, pro-sindaco di Caltagirone, aupicando che gli oneri finanziari per i rimboschimenti e per l'indennizzo da corrispondere ai proprietari dei fondi vincolati – un tema, quello degli indennizzi, sempre al centro delle richieste degli esponenti dell'approccio “sociale” alla questione forestale – fossero sostenuti interamente dallo Stato⁵⁶.

Alla chiusura dei lavori, l'avv. Gori sottolineò, orgogliosamente, come la questione forestale non fosse stata ristretta, al congresso, «a una svagolata estetica, e a un freddo calcolo di economia, o a una astratta tutela dell'interesse collettivo, o a un arido studio tecnico e scientifico» – un riferimento polemico esplicito lo fece ai membri della *Pro Montibus* che avevano partecipato al congresso –, bensì fosse stata compresa in tutta la sua complessità di «Quistione sociale della montagna»⁵⁷.

Pochi mesi più tardi, anche il giurista Lorenzo Ratto osservò come il congresso di Firenze del 1907 avesse segnato la presa di coscienza, nella «classe» dei montanari, del diritto ad essere trattata «ugualmente» rispetto alla popolazione del piano⁵⁸.

La questione forestale e montana fu al centro altresì delle riflessioni che si svolsero al congresso forestale di Bologna del 13-17 giugno 1909, organizzato dalla *Pro Montibus et Silvis* emiliana. Giovambattista Miliani, in particolare, che presiedette l'assemblea, ricordò l'importanza delle foreste per la stabilità del territorio e per la produzione di ricchezza, a beneficio – sottolineò – delle stesse popolazioni montane che ne erano proprietarie⁵⁹. Il Ministro dell'agricol-

⁵⁴ *Atti Congr. for. it. Firenze*, cit., 17-19.

⁵⁵ *Ivi*, 22.

⁵⁶ *Ivi*, 41-45.

⁵⁷ *Ivi*, III.

⁵⁸ L. RATTO, *La questione sociale in montagna*, in ID., *Il nuovo regime legale delle acque e foreste*, Roma, 1909, 161-168.

⁵⁹ *Atti Congr. for. it. Bologna 1909*, I, cit., 26-28.

tura, Francesco Cocco-Ortu, per parte sua, auspicò che il congresso desse frutti concreti di «una riforma destinata a mantenere integro, salvo, fecondo il territorio sacro della Patria»⁶⁰. Luigi Luzzatti, poi, confessò che lo stesso obiettivo della «integrità del territorio nazionale» era stato il fondamento dell'idea di costituire un demanio forestale dello Stato, maturata in lui già nel 1869⁶¹: quella idea – affermò – si doveva adesso attuare su scala più ampia⁶², ciò che poi in effetti sarebbe avvenuto con la legge del 2 giugno 1910, n. 277. Al Luzzatti fece eco Giovanni Raineri⁶³, mentre Giacomo Venezian, con la sua relazione – già ricordata – dette piena legittimazione teorica al vincolo⁶⁴. Attilio Brunialti, infine, incaricato della relazione-chiave sulle sistemazioni dei bacini montani, espresse la convinzione che «lo Stato può limitare la privata proprietà nell'interesse della pubblica circolazione, dell'igiene, dell'incolumità, di tutta, in una parola, l'economia nazionale»⁶⁵.

A sottoporre a severa critica il paradigma liberale fu, al congresso di Bologna, di nuovo Arrigo Serpieri, che ribadì come l'azione dello Stato tesa alla rigenerazione forestale, se davvero non avesse voluto «vanamente infrangersi contro le reazioni insormontabili di popolazioni troppo povere», avrebbe dovuto «abilmente coordinarsi con provvedimenti intesi ad innalzare il tenor di vita di esse»; di qui, «la necessità che l'azione dello Stato intesa a la riforma forestale comprenda una parte ad incremento dell'economia montana». Si trattava, per il Serpieri, di ripensare nel suo complesso l'economia montana: l'azione proibitiva dello Stato, con le sue conseguenze economiche negative, compreso lo stimolo all'emigrazione, avrebbe dovuto arrestarsi «finché almeno non sia ben certo che nessuna azione più umana e, direi, più *sociale*, sia possibile alla desiderata difesa forestale»⁶⁶.

⁶⁰ *Ivi*, 34.

⁶¹ Si v., *supra*, 129, nt. 11.

⁶² *Atti Congr. for. it. Bologna 1909*, I, cit., 39.

⁶³ G. RAINERI, *Demanio forestale di Stato. Limiti del problema*, *ivi*, 110.

⁶⁴ Si v., *supra*, 131, nt. 21.

⁶⁵ *Atti Congr. for. it. Bologna 1909*, I, cit., 201. Cfr. G. D'AMELIO, *Brunialti, Attilio*, in *Diz. biogr. it.*, vol. 14, Roma, 1972, 636-638.

⁶⁶ A. SERPIERI, *Economia montana e restaurazione forestale*, in *Atti Congr. for. it. Bologna 1909*, I, cit., 46-47, 50.

Nella relazione bolognese del Serpieri si rintraccia la migliore formulazione del paradigma “sociale” per la soluzione della questione forestale che impegnò l’Italia tra fine Ottocento e primo Novecento. La matrice socialista riformista, certo presente nella visione politica del Serpieri, è invero largamente corretta, nella relazione, dalla preminenza dell’analisi scientifica, da una visione in fondo pur sempre elitaria delle riforme eppure attenta alle dinamiche sociali, da un razionale antropocentrismo, nonché dal grande amore per la montagna e per i montanari che sempre caratterizzarono lo studioso bolognese, al di là delle sue posizioni politiche esplicitate⁶⁷.

Il Serpieri trovò in certa misura sponda, al congresso bolognese, nel Venezian, che, fermo peraltro nella sua visione vincolistica, invocò la «immediata e diretta azione economica del Governo» a compensazione dei pesi imposti sulla proprietà boschiva⁶⁸; e soprattutto nel deputato socialista, Francesco Beltrami, vicino, come il Serpieri, alla Società umanitaria di Milano⁶⁹, il quale espresse l’auspicio che dal congresso «non uscisse soltanto la parola alata e tanto applaudita dell’on. Luzzatti»⁷⁰, bensì anche qualche soluzione concreta per la questione economico-sociale dell’alta montagna, «che è – affermò a chiare lettere – una questione di giustizia»⁷¹.

In definitiva, grazie all’opera dei congressi di Firenze e di Bologna, risultò a tutti chiaro come dietro la questione forestale si agitate «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»⁷².

Il congresso di Bologna si chiuse, tuttavia, con l’auspicio generico «che a tutti i vincoli proibitivi e limitativi debba associarsi una politica positiva e protettiva dello Stato, la quale finora è mancata»⁷³:

⁶⁷ MISIANI, *Serpieri, Arrigo*, cit., *passim*.

⁶⁸ *Atti Congr. for. it. Bologna 1909*, I, cit., 125.

⁶⁹ 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, 253-4.

⁷⁰ *Atti Congr. for. it. Bologna 1909*, I, cit., 124.

⁷¹ *Ivi*, 94. Si v. anche *ivi*, 122-124.

⁷² CERMENATI, *Relazione*, cit., 199.

⁷³ *Atti Congr. for. it. Bologna 1909*, I, cit., 101.

⁷⁴ C. VOLPINI, *I problemi forestali e montani dell’Italia attraverso i congressi*, in *Riv. st. agric.*, 1963, 3-35.

neppure in occasione dell'assise bolognese del 1909 – certamente quella, tra i congressi che, dai primi del Novecento in poi, si tennero intorno ai temi forestali con una certa regolarità⁷⁴, in cui furono tenute le relazioni di livello tecnico e giuridico più alto, oltre che, in un clima di confronto franco ed aperto, ispirate a diverse visioni delle questioni trattate⁷⁵ – il paradigma liberale venne davvero scalfito.

4. *Il dibattito parlamentare sul disegno di legge Luzzatti (poi legge 2 giugno 1910, n. 277)*

L'eco del congresso bolognese del 1909 è avvertibile nella relazione con cui Luigi Luzzatti, l'11 febbraio 1910, accompagnò la presentazione, alla Camera dei deputati, del disegno di legge recante i provvedimenti sull'amministrazione forestale, sul demanio forestale dello Stato e – nella prima stesura – sul «demanio dei privati». Annunciato come un provvedimento che avrebbe finalmente inaugurato, su scala nazionale, una «politica forestale positiva»⁷⁶, superando la mera legislazione “negativa” di vincolo, nonché imprimendo all'azione della azienda di Stato per le foreste demaniali «uno spiccato carattere industriale»⁷⁷, il disegno avrebbe trovato il suo perno, oltre che nella costruzione della proprietà boschiva pubblica, nello stimolo dell'attività selvicolturale privata (ecco spiegato il riferimento al «demanio dei privati», ossia alla intrinseca funzione pubblica protettiva ed industriale svolta dalle selve *tout court*), il cui apporto era giudicato indispensabile al raggiungimento del fine della tutela del territorio⁷⁸.

Il provvedimento avrebbe anche dato risposta, nelle intenzioni del Luzzatti, all'istanza egualitaria emersa dai dibattiti degli anni appena trascorsi: lo «speciale trattamento di favore della silvicoltura privata» – spiegò –, fatto di «*premî*», sussidi, concessioni, esenzioni, credito, capace di determinare «la *controspinta forestale*, ossia il tor-naconto a prescegliere la coltura silvana, almeno nei terreni che non siano economicamente suscettibili di coltura più redditizia», sarebbe stato introdotto «in omaggio al principio di uguaglianza», sia nei

⁷⁵ MALFITANO, *Un territorio fragile*, cit., 82-103.

⁷⁶ *Relazione di S.E. il Ministro di agricoltura, industria e commercio*, cit., 250.

⁷⁷ *Ivi*, 251.

⁷⁸ *Ivi*, 252.

rapporti tra selvicoltura ed agricoltura (quest'ultima, protetta da stanziamenti nel bilancio del Ministero competente), sia, soprattutto, per le modalità stesse di formazione del reddito forestale, che, a differenza di quello agricolo, obbligavano i percettori ad attendere anche molti anni la maturazione delle condizioni che consentivano il taglio: «Se non si trattano disugualmente questi due rami disuguali della produzione terriera – affermò il Luzzatti –, non può parlarsi di uguaglianza e di giustizia nell'azione dello Stato»⁷⁹.

Le parole del Luzzatti avevano il sapore di una difesa d'ufficio dell'impostazione protezionista invero sottesa al disegno di legge. Lo mostra, durante la successiva seduta del 5 marzo 1910, il supporto dato al promotore da Giambattista Miliani, preoccupato soprattutto di difendere il testo dall'accusa di «filoboschismo», promettendo che lo Stato si sarebbe fatto carico della «giusta ricompensa» ai proprietari dei fondi vincolati o da rimboschire: si trattava – affermò – di «questione di giustizia di fronte ai beneficii che le popolazioni della pianura ritraggono da questo mantenimento del bosco»⁸⁰. Tuttavia, il testo non prevedeva indennizzi, né sussidi all'economia montana, e, in generale, l'argomento fu rimandato a provvedimenti futuri.

A difesa delle popolazioni delle terre alte si espresse ancora il socialista piemontese, Francesco Beltrami⁸¹; ed anche Mario Cermenati intervenne sul tema, dichiarandosi in linea di massima d'accordo con lo «splendido alato discorso» pronunciato dal Luzzatti al congresso di Bologna – l'ironia sulle parole del Luzzatti pervade i discorsi dei suoi detrattori –, e tuttavia invocando, al contempo, una nuova legge forestale che superasse quella del 1877, in modo che «il “filoboschismo” ricordato dall'onorevole Miliani» non si trasformasse «in strumento di persecuzione verso i nostri fratelli della montagna»⁸².

Gli oppositori del disegno “filoboschista” del Luzzatti avevano compreso, in effetti, che non vi erano, nel disegno di legge in quel momento all'esame della Camera, sufficienti provvidenze a favore

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *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, 5704-5708.

⁸¹ *Atti Parlam. it. Discuss. Camera dep. XXIII Legisl.*, vol. V, cit., 5715-5717.

⁸² *Ivi*, 5778-5785. Sul Cermenati, si v. G. CIMINO, *Cermenati, Mario*, in *Diz. biogr. it.*, vol. 23, Roma, 1979, 771-773.

dell'economia montana penalizzata duramente da vincoli e rimboschimenti, sicché sperarono in future disposizioni promesse dal Luzzatti (discorso alla Camera del 9 marzo 1910; discorso al Senato del 28 aprile dello stesso anno)⁸³ sulla riforma del vincolo in senso «sociale», ossia meno restrittivo.

La discussione generale sul disegno di legge Luzzatti si chiuse, alla Camera, il 9 marzo 1910⁸⁴, ed il testo passò, con alcuni emendamenti, anche al Senato (5 maggio 1910)⁸⁵; ripresentato alla Camera, fu approvato in via definitiva il 21 maggio 1910⁸⁶, venendo promulgato poco dopo come legge 2 giugno 1910, n. 277.

Il disegno sulla riforma del vincolo e sui provvedimenti per l'economia montana, cui si era accennato nel dibattito parlamentare, era quello – già ricordato – di iniziativa del Ministro dell'agricoltura, Giovanni Raineri, che fu poi presentato alla Camera dei deputati il 30 novembre 1910. Ma quel disegno – come detto – non giunse all'approvazione finale, e sul vincolo non si intervenne fino all'avvento del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267.

5. *Epilogo*

Dopo l'approvazione della legge Luzzatti (promulgata con la data del 2 giugno 1910, n. 277), e pendente il disegno di legge Raineri per la riforma del vincolo, ulteriori tentativi vennero fatti per portare in rilievo la questione sociale montana che quella legge – e le altre del pacchetto, di cui, come detto, il Luzzatti era stato l'ispiratore – avevano lasciato insoluta.

Un congresso forestale si tenne a Torino dal 28 al 30 agosto 1911 per iniziativa del locale Comizio agrario e con il coinvolgimento tanto della *Pro Montibus* nazionale – presieduta, in quel momento, da Giambattista Miliani – quanto della Federazione Tosco-Roma-

⁸³ Rispettivamente, *Atti Parlam. it. Discuss. Camera dep. XXIII Legisl.*, vol. V, cit., 5841-5852, e *Atti parlamentari della Camera dei Senatori. Discussioni. Legislatura XXIII. I Sessione 1909-1913*, vol. IV, Roma, 1910, 2166-2172. Gli fece eco, al Senato, ancora il Raineri, con un discorso pronunziato il 2 maggio (*ivi*, 2222-2234).

⁸⁴ *Atti Parlam. it. Discuss. Camera dep. XXIII Legislatura*, vol. V, cit., 5852.

⁸⁵ *Atti parlam. Camera Senatori. Discussioni. Legislatura XXIII. I Sessione 1909-1913*, vol. IV, cit., 2330.

⁸⁶ *Atti del Parlamento italiano. Discussioni della Camera dei deputati. XXIII Legislatura*, vol. VI, I Sessione: dal 28 aprile 1910 al 28 maggio 1910, Roma, 1910, 7220.

gnola per la riforma forestale⁸⁷. Il Luzzatti manifestò anche in quell'occasione il proprio approccio «filoboschista», auspicando i «risvegli impetuosi della coscienza forestale»⁸⁸ e la conversione dell'Italia «al culto sacro dei boschi»⁸⁹. Con una relazione a più mani, Arrigo Serpieri, Bartolomeo Moreschi e Giambattista Miliani – che mostrò, in questa occasione, di abbracciare almeno in parte l'impostazione “sociale” – riportarono l'attenzione sulle esigenze di vita delle popolazioni montane, auspicando che il disegno Raineri, pendente al Parlamento, fosse rapidamente approvato. Sulla questione, tuttavia, dei sussidi all'economia montana, i relatori non poterono fare altro che ammettere che, purtroppo, «in questo senso non prometta molto la nuova legislazione»⁹⁰. Alla fine del congresso torinese, gli intervenuti espressero dunque il voto «che la nuova legislazione forestale sia sollecitamente completata coi provvedimenti sul personale, sull'istruzione forestale, sul regime del vincolo, sulla pastorizia ed agricoltura montana, e poi coordinato in testo unico»⁹¹.

Le auspiccate leggi sul personale e sull'istruzione – come detto – arrivarono di lì a poco; la riforma del vincolo e i provvedimenti sull'economia montana, contenuti nel ddl Raineri, invece, attentamente esaminati dalla commissione di cui fu relatore nel 1913 il Cermenati⁹² non divennero legge a causa – come già ricordato – dello scadere della legislatura (29 settembre 1913) e non furono riproposti nella nuova, nonostante auspici in tal senso⁹³. Il pacchetto di provvedimenti per la montagna restò dunque incompleto.

Esso peraltro era – come si vede – sostanzialmente pronto già prima della Grande Guerra. L'intervento dell'Italia nel conflitto rinviò la soluzione della questione forestale, ed anzi la aggravò, richiedendo enormi prelievi ai boschi⁹⁴. Nell'immediato dopoguerra,

⁸⁷ *Atti del congresso forestale italiano. Torino 1911*, Torino, 1913.

⁸⁸ *Ivi*, 23-27. Al Luzzatti fece da sponda F. S. Nitti (*ivi*, 31-36).

⁸⁹ *Ivi*, 77.

⁹⁰ G. MILIANI, B. MORESCHI, A. SERPIERI, *La nuova legislazione forestale in Italia*, in *Atti Congr. for. it. Torino 1911*, cit., 139-156.

⁹¹ *Ivi*, 60.

⁹² CERMENATI, *Relazione*, cit., 186.

⁹³ A. BIANCHI, *La legislazione forestale italiana nella sua applicazione. Conferenza*, Brescia, 1914, 15.

⁹⁴ F. ROGGERO, *La Grande Guerra, la violenza del diritto, la politica forestale 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, 93-118.

dal 1919 in poi, il Serpieri diresse il Segretariato per la montagna ideato da Luigi Sturzo – l'anima cattolica, già presente, come si è visto, fin dagli albori di questa vicenda, cooperò con le altre alla soluzione della questione sociale montana –, per supportare i comuni montani nell'opera di restaurazione forestale ed economica che dovevano fronteggiare⁹⁵. Sempre nel 1919, poi, venne pubblicata un'opera di Meuccio Ruini che rappresentò la sintesi dell'impegno pluriennale del deputato radicale a favore della montagna e della inclusione dei montanari nella compagine nazionale. In essa, egli invocò una nuova legislazione forestale: «una legge di dopoguerra – scrisse –. E legge non di favore, ma di giustizia per la montagna»⁹⁶.

Le linee essenziali del disegno Raineri furono riproposte nel 1920 dall'allora Ministro dell'agricoltura, Giuseppe Micheli⁹⁷. La legge Serpieri del 1923 (r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267) ne raccolse il contenuto, riunendo altresì i provvedimenti precedenti in un articolato che peraltro, lungi dall'essere un mero testo unico, fu salutato come il nuovo codice forestale italiano⁹⁸. Esso conteneva disposizioni su «incoraggiamenti a favore della silvicoltura e dell'agricoltura montana» (esenzioni fiscali e contributi finanziari dello Stato, istruzione, propaganda, assistenza).

Ad una vera e propria legislazione ampia, di sostegno, «di giustizia» per la montagna non si giunse, tuttavia, che con la legge 25 luglio 1952, n. 991, la quale – in un mondo completamente cambiato e caratterizzato dal sempre crescente abbandono delle terre alte⁹⁹ – non risolse peraltro la questione di quelle zone che oggi, dopo ulteriori interventi del legislatore¹⁰⁰, sono confluite, insieme ad altre porzioni svantaggiate della nostra penisola, nelle cosiddette “aree interne”.

⁹⁵ O. GASPARI, *Il Segretariato per la montagna (1919-1965). Ruini, Serpieri e Sturzo per la bonifica d'alta quota*, Roma, 1994.

⁹⁶ M. RUINI, *La montagna in guerra e dopo la guerra*, Roma, 1919, 120. Cfr. GASPARI, *La montagna*, cit., 43-50.

⁹⁷ A. SERPIERI, *Il nuovo disegno di legge forestale*, in *L'Alpe*, 1920, n. 9, 173-177. Anche il «ruralismo cattolico» del Micheli è parte di un obiettivo di inclusione delle popolazioni montane nella dialettica politica italiana (O. GASPARI, *La montagna*, cit., 36-43).

⁹⁸ R. TRIFONE, *La nuova legge forestale*, in *L'Alpe*, 1924, n. 3, 67-8.

⁹⁹ PALMIERI, *Per una storia*, cit., 16.

¹⁰⁰ Legge 3 dicembre 1971, n. 1102; legge 31 gennaio 1994, n. 97.

Abstracts

Nei decenni a cavallo tra i secoli XIX e XX venne costruito, in Italia, il quadro normativo per la messa in sicurezza del territorio contro il dissesto idrogeologico. L'insieme dei provvedimenti adottati comportò limitazioni alla proprietà fondiaria montana, incidendo sulle condizioni economiche delle popolazioni delle Alpi e degli Appennini. La questione sociale montana fu affrontata con provvedimenti legislativi solo nel secondo dopoguerra, senza peraltro venire mai del tutto risolta.

In the decades between the 19th and 20th centuries, the regulatory framework for securing the territory against hydrogeological instability was built in Italy. The set of measures adopted led to limitations on mountain land ownership, affecting the economic conditions of the populations of the Alps and the Apennines. The mountain social question was addressed with legislative measures only after the Second World War, without however ever being completely resolved.