L'ITALIA FORESTALE E MONTANA

Italian Journal of Forest and Mountain Environments

published by the Italian Academy of Forest Sciences

FOREST AND ENVIRONMENTAL LAW - DIRITTO FORESTALE E AMBIENTALE

FOREST CULTURE AND PERSPECTIVES / ATTUALITÀ E CULTURA

81 (3): 185-201, 2026 doi: 10.36253/ifm-1298

# SCIENZE FORESTALI, STORIA, DIRITTO

ITINERARI DI RICERCA

Accademia Italiana di Scienze Forestali, 9 ottobre 2025

## Presentazione dei volumi

*Foreste e territorio in Italia. Riflessioni a cento anni dal R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267*
A cura di Federico Roggero, Torino, Giappichelli, 2025

*Gestione del rischio idrogeologico e proprietà privata: i diversi modelli di intervento dall'antichità ad oggi*
A cura di Lauretta Maganzani, Elisabetta Fiocchi Malaspina, Simona Tarozzi, Napoli, Jovene, 2025

## INTERVENTI

### *Boschi, territorio, storia e diritto: una chiave per la gestione forestale contemporanea*

Piermaria Corona
DIBAF, Università degli Studi della Tuscia

La superficie forestale in Italia è più che raddoppiata nell'arco di un secolo (Camarretta et al., 2018), registrando nel contempo un notevole incremento della biomassa per unità di superficie (De Laurentis & Papitto, 2023) e un significativo miglioramento generale della qualità ambientale (Comitato Capitale Naturale, 2021). Questa evoluzione quantitativa e qualitativa si accompagna alla storica centralità dei boschi nel paesaggio e nell'identità territoriale del Paese (Corona & Lombardo, 2022), elementi che ne spiegano la rilevanza economica, ambientale e culturale.

La gestione forestale italiana si trova oggi al crocevia tra esigenze molteplici e talvolta conflittuali: la produzione di beni, la tutela degli ecosistemi, la salvaguardia del paesaggio e la resilienza territoriale. Queste sfide richiedono strumenti di governance capaci di integrare saperi tecnici e giuridici, in un'ottica di responsabilità collettiva, e l'interazione tra scienze forestali, diritto, storia e gestione territoriale costituisce una chiave interpretativa essenziale per affrontarle.

Il diritto forestale ha da sempre rappresentato un terreno di mediazione tra libertà dei proprietari e interessi pubblici. La normativa italiana, sin dalle prime regolamentazioni in materia, riflette un continuo tentativo di bilanciare uso e conservazione, produzione e tutela (Ferrucci, 2022). Le legislazioni di vincolo, spesso percepite come limitative, devono essere interpretate nel loro significato originario e attuale: strumenti di salvaguardia e rigenerazione dei benefici collettivi forniti dai sistemi forestali e territoriali. In questa prospettiva, la legislazione non si configura soltanto come meccanismo di controllo, ma anche come

© 2026 Author(s). This is an open access article published by the Italian Academy of Forest Sciences and distributed by Firenze University Press under the terms of the Creative Commons Attribution License.

dispositivo di orientamento e definizione di modelli di governance coerenti con i principi di sostenibilità. In questo ambito, la chiarezza rappresenta un prerequisito essenziale per un'efficace azione amministrativa: le ambiguità terminologiche e concettuali (ad esempio tra "natura", "ambiente" e "paesaggio") possono generare incertezze operative e conflitti interpretativi (Agnoletti, 2018), ostacolando l'efficace gestione del territorio.

L'analisi della storia del diritto forestale e territoriale consente di comprendere la logica evolutiva delle politiche di gestione, offrendo strumenti interpretativi utili per orientare le strategie contemporanee. In questa prospettiva, due recenti raccolte di saggi rappresentano contributi di particolare rilievo: *Foreste e territorio in Italia. Riflessioni a cento anni dal R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267* (Roggero, a cura di, 2025) e *Gestione del rischio idrogeologico e proprietà privata: i diversi modelli di intervento dall'antichità ad oggi* (Maganzani, Fiocchi Malaspina & Tarozzi, a cura di, 2025). Entrambe le opere esprimono la volontà di ricomporre un'unità del sapere (giuridico, tecnico, storico) da porre a fondamento della definizione di politiche pubbliche informate, coerenti e orientate alla sostenibilità. In tale quadro, la conoscenza storico-giuridica non va intesa come mero patrimonio del passato, ma come risorsa viva e dinamica, indispensabile per costruire consapevolmente il futuro della gestione forestale.

La gestione responsabile delle foreste richiede infatti una prospettiva integrata, capace di coniugare conoscenze scientifiche, strumenti giuridici e pratiche territoriali. Le metodologie di ricerca sono chiamate ad adattarsi a tale complessità, promuovendo un dialogo costante e fecondo tra discipline. Un esempio emblematico di questa sinergia è rappresentato dal Testo unico in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34), frutto del confronto tra comunità scientifica, istituzioni, imprese e proprietari forestali. Tale processo partecipativo dimostra come la conoscenza, per acquisire pieno valore, debba tradursi in prassi condivise e in una cultura diffusa della gestione consapevole: attraverso un approccio autenticamente interdisciplinare e partecipativo è possibile operare efficacemente affinché il patrimonio forestale italiano continui a costituire una risorsa vitale per l'ambiente, l'economia e la società, rafforzando la coesione tra tutela, sviluppo e identità territoriale.

## *Foreste e montagne tra disturbi e abbandono*

Marco Marchetti
DiAP, Sapienza Università di Roma

Sappiamo che la geografia forestale e quella delle montagne italiane sono in larga parte le stesse. Abbiamo anche capito negli ultimi 10 anni (di transizione istituzionale e paesaggistica dei nostri territori), che entrambe hanno bisogno non di politiche settoriali ma di politiche territoriali. Ci sono infatti legami ovunque e tutto funziona come un unico grande ecosistema. Questo non è solo l'immaginario ambientale. Tutto è uno e "ogni cosa è connessa a ogni altra": è la prima legge dell'ecologia enunciata da Barry Commoner nel 1971. L'ecologia è pensiero dell'interconnessione anche se a volte questo viene dimenticato, sia da parte di chi parla di ecologia senza ecologi, come anche da alcune frange ecologiste.

La Strategia Forestale Nazionale del 2022 dopo il TUFF del 2018 e i dati più recenti, hanno sancito che siamo sempre più un paese forestale che non sa di esserlo, ma vediamo anche come, insieme, *l'urbanità* sia sempre più pervasiva, sull'orlo di un vero avvitamento *urbano centrico* anche dal punto di vista culturale. E *l'urbanizzazione* incontrollata dei suoli, per un *urbanesimo* che sembra inesorabile, pesa sempre più sullo sbilanciamento

e la marginalizzazione dei territori periferici, soprattutto montani e alto-collinari. È vero che non è obbligatorio vivere in montagna e che per restarvi bisogna sceglierlo, ma società e istituzioni dovrebbero dare pari opportunità di scelta ai propri cittadini e dunque almeno gestire l'abbandono e intraprendere la scelta di cosa e dove eventualmente "disabitare". Solo questo consente di mantenere i servizi ecosistemici per le onnivore e prepotenti comunità urbane.

Oggi, la questione forestale tratta una materia multidisciplinare (discipline tecnico-scientifiche, economiche e umanistiche per l'ecologia, la valutazione e gestione dell'ambiente e le relazioni tra società e paesaggio), ma praticamente anche senza confini, nella rete di infinite interdipendenze e connessioni. C'è però una distanza siderale tra consapevolezza dell'uomo urbano e ambienti naturali, di cui la foresta è ancora icona principale, soprattutto dove essa coincide con le montagne, così variegate e differenziate per storia, clima, economia e comunità come in Italia. Lo scenario attuale si presenta segnato da trasformazioni epocali: il picco di popolazione mondiale, la globalizzazione delle nuove tecnologie, un'economia tecnocratica che ha imposto una società (più che un'economia) di mercato, le reti di comunicazione che coprono il pianeta, la diffusione e l'omologazione delle colture, delle culture e degli stili di vita, la crisi climatica che non concede tregue di guerra, non aspetta nessuno e amplifica ogni altra crisi, ma di cui almeno conosciamo le cause (una buona notizia). Di ciò la stessa filosofia ha preso atto. Edgar Morin, recentemente scomparso, parlava nel 1972 di "sfida della complessità", evidenziando la pregnanza epistemologica del termine rispetto agli eventi in cui nuove proprietà con le quali fare i conti entrano in gioco nei sistemi complessi del mondo attuale per le dinamiche delle relazioni fra gli elementi che li compongono. Ciò comporta che ogni innovazione su un singolo punto del sistema complessivo abbia ricadute su tutto il resto, modificando la struttura dello stesso sistema socio-ecologico nelle sue articolazioni, per il quale la filiera di innovazioni è a scala ascendente e passa dalla produzione delle singole colture alle aziende, al territorio, alle aree geografiche, alla società, alle politiche. Ma la scala può nel contempo essere considerata in senso discendente, da politica a società, all'area geografica, all'azienda agraria, fino alla produzione del singolo bosco o campo coltivato. Il senso ascendente e quello discendente si intrecciano nel complesso del sistema globale. Ecco perché sono particolarmente rilevanti i recenti regolamenti europei sulla deforestazione zero (EUDR) e sul ripristino della natura (NRL), che possono avere impatti notevoli sulle nostre terre alte.

Siamo inoltre in una fase della storia in cui riscaldamento del clima e declino della biodiversità (dovuti alle pressioni antropiche su atmosfera e biosfera) fanno aumentare i disturbi naturali e diminuire la resistenza e la resilienza dei sistemi naturali. Le trasformazioni di uso del suolo avvengono infatti insieme al riscaldamento climatico, creando effetti sinergici che crescono in modo esponenziale. I disturbi - gelicidi, siccità, incendi, malattie, tempeste e pullulazioni di insetti e patogeni (unici soggetti capaci di migrazioni libere e aiutate dal commercio…) - pur essendo fenomeni naturali con i quali abbiamo convissuto per secoli, possono provocare problemi alla biodiversità e all'erogazione dei servizi ecosistemici. È indispensabile prendere atto del loro ruolo ecologico e valutare con attenzione adattamento, mitigazione, resistenza e resilienza delle fragili foreste di montagna, dove il riscaldamento è esacerbato. Gli incendi soprattutto stanno bruciando anche il *carbon budget* (il nostro margine prima di una decarbonizzazione profonda, quella quota limitata di emissioni che ci possiamo ancora permettere prima di raggiungere alterazioni incognite del

clima terrestre). Serve più adattamento e quindi serve aumentare al più presto la prevenzione. Il monitoraggio condotto nel corso del 2025 evidenzia un incremento continuo dell'incidenza degli incendi rispetto all'anno precedente, con espansione degli inneschi che vedono perfino la crescita delle cause legate ai fulmini. La superficie complessiva interessata ammonta a 965 $km^2$, quasi il doppio delle stime registrate nel 2024. I dati storici archiviati da EFFIS (European Forest Fire Information System) collocano il 2025 tra gli anni critici, superato solo dai picchi del 2007, 2017, 2021 e 2023. E il 2026 sembra ancora peggio. Bisogna conoscere e prevenire la vulnerabilità di ecosistemi e popolazioni, e acquisire consapevolezza del legame stretto tra tanti fattori (si pensi al momento faticoso di ricostruzione, forestale e umana, che vivono le comunità alpine ancora spaesate dalla distruzione operata da Vaia nel 2018).

Sui terreni di montagna, all'inizio del secolo scorso, la legislazione relativa alla disciplina dei boschi e delle acque parlava di "bonifica integrale" come fondamento economico anche della soluzione della questione demografica, provando a tenere insieme i problemi della montagna e della pianura. Recentemente l'unica visione sistemica, dal punto di vista culturale, è stata riproposta nell'ecologia integrale dell'enciclica *Laudato si'* (2015), e con lo sguardo al pianeta intero: un fondato e circostanziato riferimento su solide basi scientifiche. Luigi Sturzo (1922) aveva affermato che: "Da noi non può guardarsi la bonifica idraulica come una cosa per sé stante, precedente la bonifica agraria, ma è tutto un insieme, tanto il rimboschimento e il sistema montano, quanto la sistemazione del corso dei fiumi, quanto la utilizzazione delle acque per irrigazione, quanto il bonificamento agrario". In fondo, con i dovuti aggiornamenti, sono l'approccio e l'obiettivo dei Piani Forestali di Indirizzo Territoriale di cui all'art. 6 del TUFF del 2018. Una "visione integrale dell'economia montana volta ad un miglioramento delle condizioni di vita dei montanari". Foreste, montagna, territorio: una "questione" unitaria. Serpieri, già a Bologna nel 1909, pur in una forsennata logica produttivistica che utilizza la montagna come risorsa - estrattivista, diremmo oggi, anche se a favore delle popolazioni rurali, non aveva avuto timore a smascherare il paradigma liberista sul territorio come quello che fatalmente, in nome dell'interesse pubblico, avrebbe posto la montagna in posizione servente rispetto alla borghesia agraria ed industriale. E Sturzo, come Serpieri, voleva sviluppare l'economia agro-silvo-pastorale a favore delle popolazioni delle montagne, mentre il fascismo avrebbe puntato sul grano (e sui rimboschimenti, ma a vantaggio delle imprese idroelettriche). La politica nazionale, a partire da quel periodo, ha scelto progressivamente fino ad oggi di puntare praticamente solo sullo sviluppo economico delle pianure.

Ma oggi, come ci raccontano gli autori dei due testi che qui sono presentati, siamo attrezzati dal punto di vista giuridico e normativo. De-responsabilizzazione, disinteresse e abbandono non sono contemplati dai criteri internazionali di Gestione Forestale Sostenibile che prevedono invece l'attivazione di impegni tecnici codificati su basi scientifiche, ed etiche, per raggiungere obiettivi produttivi, ambientali e socioeconomici, impiegando metodi selvicolturali e pratiche di intervento specifiche. Il TUFF ha lanciato una sfida e riprende con forza e convinzione il concetto di assunzione di responsabilità e il ruolo della GFS. Servono però ancora iniziative culturali e intellettuali, accompagnate da una partecipazione umana profonda per contrastare le derive ideologiche. Siamo in un Paese stretto tra i troppo pieni delle città invasive e delle coste e i troppo vuoti delle aree interne e della montagna povera, in cui tanti paesaggi sono resi fragili dalle dinami-

che accelerate dell'abbandono. Possiamo ridare una forma al paesaggio smarrito nel tempo, nuova, che ridisegni il senso degli antichi abitati e ricostruisca il "lavoro" della convivenza di uomini e donne con l'ambiente circostante, che è stato un grande deposito di fatica nel passato. Qualche tempo fa arrivò la moda del *rewilding*, poi subentrò il restauro. Distinto in restauro passivo (che poi dovrebbe essere il *rewilding*) e il restauro attivo. Quest'ultimo con qualche problemino di riferimenti ecologici (siamo sicuri che quel che ripristiniamo sia in grado di affrontare le nuove condizioni, in montagna già a più di 2°C di riscaldamento?). Bene, anzi benissimo, il ripristino dei sistemi degradati, soprattutto quelli più problematici. Nei boschi cerchiamo soprattutto di orientare piani e progetti sulle forme della coevoluzione tra gli uomini e la natura, nel rispetto dei limiti e delle risorse, con scenari e modelli disponibili (la rete dei boschi vetusti, ad esempio) e con senso di responsabilità: una *selvicoltura competente e ancora più vicina alla natura* per una *gestione forestale sostenibile e responsabile*, capace di alzare lo sguardo e pianificare localmente (vulnerabilità e prevenzione, filiera corta e approccio a cascata), ma pensando globalmente. Perché la natura fa da sola ripristini e restauri, certamente, con i suoi tempi e i suoi modi. Invece il paesaggio e le utilità ecosistemiche, di cui abbiamo sempre più bisogno, non possono fare da soli.

## *Risorse naturali come beni comuni: un modello per il governo delle foreste e dei rischi correlati*

Gianfrancesco Fidone
Sapienza Università di Roma

La prospettiva che si vuole brevemente esplorare a partire dai due volumi che oggi si presentano è quella della relazione tra le risorse naturali e le comunità territoriali di riferimento (su cui si v. in generale Fidone, 2017). Tra le risorse naturali devono essere incluse le foreste (oggetto del primo volume) e l'approccio che si vuole seguire deve coinvolgere anche la gestione e soprattutto la prevenzione dei rischi ad esse collegati, tra i quali quello idrogeologico (oggetto del secondo volume). Lo stesso spostamento dell'attenzione dai beni naturali (tra i quali il territorio e le foreste), intesi come ecosistemi, ai *servizi* che essi arrecano alle persone e alle comunità (c.d. *servizi ecosistemici*) impone di esplorare la relazione tra beni e destinatari delle utilità che essi producono.

Tra le risorse naturali e i territori (intesi come comunità di persone) si viene a creare una relazione qualificante che viene, da un lato, a distinguere chi fa parte della comunità da chi non ne fa parte e, dall'altro, qualifica la risorsa naturale come *bene comune* per quella comunità.

Nel dibattito contemporaneo sui beni comuni può, dunque, inserirsi il tema del territorio e delle foreste, nel quale è evidente la tensione tra appartenenza, destinazione e fruizione che la dicotomia tradizionale pubblico/privato fatica a governare.

La categoria del *comune* non nasce nel diritto, ma nelle scienze sociali ed economiche. In tali discipline, l'attenzione si è concentrata sui *commons* quali risorse naturali caratterizzate, oggettivamente, da non escludibilità e rivalità: beni il cui uso, pur non potendo essere precluso in modo agevole, è tuttavia limitato dalla sottrazione che l'impiego individuale determina a danno degli altri.

La teoria economica ha colto, in relazione alla caratteristica della non escludibilità, il rischio del *free riding*, ossia del godimento senza contribuzione agli oneri di conservazione. Se alla non escludibilità si associa l'altra caratteristica della rivalità del consumo (che determina l'impoverimento del bene) si può aggiungere l'esito della distruzione del bene dovuta al sovraconsumo (la nota *tragedia dei commons*, su cui Hardin, 1968).

In reazione a tali criticità si sono affermate, come soluzioni *classiche*, due traiettorie simmetriche e opposte: da un lato, la pubblicizzazione, mediante gestione diretta o regolazione amministrativa di tipo *command and control*; dall'altro lato, la privatizzazione, mediante attribuzione ad un soggetto esclusivo del potere di sfruttamento e manutenzione, con conseguente trasformazione del bene in merce e accesso condizionato al prezzo.

Tuttavia, tanto l'opzione pubblicistica quanto quella privatistica (pur potendo funzionare in alcune situazioni) mostrano, sul piano dell'efficienza e dell'equità, un'insufficienza strutturale quando il bene è *a destinazione comune*, perché entrambe presuppongono l'estromissione della *comunità* dal governo del bene e ne determinano, in buona sostanza, la sottrazione alla stessa in favore di un soggetto pubblico sovraordinato, o in favore di un gestore privato che tutela il bene solo in funzione dell'interesse individuale.

Detto in altri termini, l'intervento pubblico può essere inefficace o distorsivo; la privatizzazione può produrre una *seconda tragedia*, quella dell'esclusione dei gruppi di riferimento dal bene. Quest'ultima, inoltre, non tiene conto in alcun modo del caso in cui il valore del bene non sia riducibile all'uso bensì al *non uso*, ossia l'utilità derivante dalla mera esistenza della risorsa. Questo può essere particolarmente rilevante per le risorse naturali che devono essere preservate e trasmesse alle generazioni future.

Non deve essere, inoltre, trascurata l'altra patologia della frammentazione proprietaria, che conduce alla *tragedia degli anticommons*, ove l'eccesso di poteri di veto (quando, ad esempio, nel governo del bene intervengano più amministrazioni, ciascuna con competenze limitate) impedisce una fruizione razionale e sostenibile, contribuendo a causare la cattiva gestione del bene (Michelman, 1982; Heller, 1998).

Dunque, in sintesi, il bipolarismo mano pubblica/mercato, se assunto come dogma, rischia di produrre, rispettivamente, iper-regolazione sterile o mercificazione escludente. Si impone, pertanto, la ricerca di soluzioni fondate sulla relazione bene/comunità. Tali soluzioni potrebbero rivelarsi molto utili anche nel governo delle foreste.

Il punto di svolta teorico (che ha determinato ricadute importanti sul versante giuridico e della regolazione amministrativa) risiede nel superamento dell'assunto antropologico dell'*homo oeconomicus* come *egoista razionale*. La descrizione del pescatore di aragoste, che massimizza il prelievo disinteressandosi dell'estinzione della risorsa, è assunta a paradigma di un comportamento individuale che, se generalizzato, dissolve il bene comune.

La scienza sociale ha invece dimostrato che sono possibili condotte cooperative e pro-sociali: altruismo, avversione alla diseguaglianza, reciprocità, conformità a regole condivise. In tali modelli la razionalità non è negata, bensì ripensata in chiave relazionale: il benessere individuale si intreccia con quello altrui e con l'aspettativa circa il comportamento degli altri membri della comunità.

Su questa base Elinor Ostrom, attraverso studi empirici su comunità circoscritte e risorse naturali definite (tra le quali anche le foreste in determinati luoghi e contesti), ha dimostrato che l'autogoverno dei *commons* può essere non soltanto possibile, ma anche efficiente, a condizione che ricorrano specifici presupposti: confini del gruppo e della risorsa chiaramente definiti; regole di appropriazione e di contribuzione calibrate sul contesto e percepite come eque; meccanismi di monitoraggio e sanzioni graduate; strumenti di risoluzione delle controversie poco costosi e accessibili; reputazione e fiducia come capitale sociale, idonei a sostituire (in parte) l'eteronomia autoritativa con l'adesione cooperativa (Ostrom, 1990).

Su tale base, il discorso può tornare sulla regolazione giuridica e sulle categorie del diritto positivo, e in particolare al modo in cui il diritto amministrativo può accogliere, senza retorica e senza forzature classificatorie, la lezione dei *commons*.

L'art. 42 Cost. afferma che la proprietà è pubblica o privata, ma il medesimo impianto costituzionale, con la funzione sociale, consente di spostare l'attenzione dal dato soggettivo della titolarità al criterio oggettivo-funzionale della destinazione del bene, ossia dell'interesse che esso è preordinato a soddisfare.

Se così è, accanto ai beni pubblici (orientati all'interesse pubblico in senso tradizionale) e ai beni privati (orientati all'interesse individuale), può emergere un'ulteriore figura, non meramente intermedia ma distinta, costituita dai beni orientati a un interesse *comune*, riferibile a una comunità determinata, la cui relazione col bene è qualificata dall'essere la fruizione necessaria o identitaria, oppure funzionale a diritti fondamentali o comunque decisiva per la qualità della vita.

La Commissione Rodotà (2007-2008) aveva tentato, senza esito, di positivizzare tale categoria, elencando beni eterogenei accomunati dall'utilità per i diritti fondamentali e per il libero sviluppo della persona. La Giurisprudenza, in sentenze sulle valli da pesca venete, ne aveva ripreso alcuni concetti e approdi, valorizzando la funzionalità di taluni beni demaniali ai diritti fondamentali di specifiche collettività (Cass., sez. un., 14.2.2011, n. 3665; Cass., sez. un., 16.2.2011, n. 3811; Cass., sez. un., 16.2.2011, n. 3812; Cass., sez. un., 18.2.2011, n. 3936; Cass., sez. un., 18.2.2011, n. 3937; Cass., sez. un., 18.2.2011, n. 3938; Cass., sez. un., 18.2.2011, n. 3939). Tuttavia, com'è noto, la categoria dei beni comuni ha generato anche dilatazioni e indeterminatezze, fino a ricomprendere beni immateriali, spazi urbani, reti digitali, servizi pubblici e perfino la funzione amministrativa, con il rischio di una sovra-estensione che indebolisce la capacità ordinante della nozione e presta il fianco a usi ideologici e a pretese di appropriazione *in nome del comune*.

Il *bene comune* acquista consistenza giuridica non tanto come categoria ontologica astratta, quanto come momento di trasformazione del rapporto amministrativo tra cittadini e beni. Lo stesso concetto presuppone un assetto di collaborazione, responsabilità, regole e poteri capace di includere la comunità nella cura del bene.

In questa prospettiva, l'idea di collegare i beni comuni all'amministrazione condivisa ha segnato un'importante evoluzione del modello. L'attuazione dell'art. 118, comma 4, Cost. consente di immaginare modelli paritari e cooperativi, fondati su patti di collaborazione con i cittadini attivi, nei quali l'interesse generale non è più perseguito solo mediante comando o corrispettivo, ma mediante convergenza di obiettivi e aggregazione di risorse. Questo modello è stato riconosciuto dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020, per la quale l'amministrazione condivisa "non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico", si fonda su un "diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico" e può coinvolgere "la 'co-programmazione', la 'co-progettazione' e il 'partenariato'".

L'espansione dei regolamenti comunali, le leggi regionali dedicate e il riconoscimento giurisprudenziale dell'amministrazione condivisa come relazione *oltre lo scambio utilita-*

*ristico*, sino alla codificazione (pur settoriale e per escluderla dall'ambito di applicazione della disciplina dei contratti pubblici) nell'art. 6 del d.lgs. 36/2023, indicano che il diritto amministrativo sta elaborando strumenti per istituzionalizzare la cooperazione e rendere giuridicamente governabile il *comune*. I modelli utilizzabili per dare forma giuridica alle comunità di cittadini attivi potrebbero essere quelli offerti dal Codice del Terzo Settore, di cui al d.lgs. 117/2017.

In conclusione, il modello dei beni comuni, grazie agli strumenti di amministrazione condivisa, potrebbe costituire un importante riferimento teorico per la regolazione delle foreste, aggiungendosi e innestandosi su quelli più tradizionali. Potrebbero essere studiati modelli collaborativi, che si fondano sulla razionalità cooperativa, nei quali la comunità non è un problema da neutralizzare, ma un soggetto da coinvolgere nelle scelte che riguardano il bene e da responsabilizzare. Sul punto, può anche osservarsi che all'assunzione di diritti da parte dei membri della comunità (Rodotà, 2012) deve corrispondere l'assunzione di correlati doveri (Violante, 2014).

## *Continuità negli strumenti regolatori dell'uso delle foreste dall'antichità ad oggi*

Alessandra Stefani
Già Direttore generale dell'economia montana e delle foreste MASAF

Proverò ad evidenziare, grazie ad alcuni passaggi contenuti nei due interessantissimi volumi oggi presentati in Accademia molto opportunamente, alcuni aspetti a mio giudizio tuttora validissimi che hanno connotato il lungo percorso che si snoda dagli albori nel diritto romano fino all'elaborazione del Regio Decreto 3267 del 1923 ed al suo essere ancora in vigore a più di 100 anni di distanza dalla sua pubblicazione, infatti richiamato più volte, anche indirettamente, nei passaggi del Testo unico delle foreste e filiere forestali, nella Strategia forestale, nelle legislazioni regionali. Grazie, infatti, al contributo dei curatori di questi due volumi, raccolti dal professor Roggero e dalle professoresse Maganzani, Fiocchi Malaspina e Tarozzi, possiamo apprendere ad esempio che fin dall'età romana svariati strumenti privatistici abbiano nei fatti contribuito alla prevenzione dei dissesti, pur in assenza di norme che ne delineassero l'obbligo. In un'epoca in cui si tendeva, salvo rari ed illuminati casi, a credere nell'origine esclusivamente naturale delle alluvioni e delle frane mentre il popolo interpretava i disastri come manifestazioni dell'ira degli dèi, il proprietario dei terreni aveva l'onere di difendere il suolo di sua proprietà senza recare pregiudizio agli altri proprietari. Con il passare del tempo e con l'elaborazione dottrinale che si possono desumere da procedure contenziose, emerse anche l'esigenza di razionalizzare l'utilizzo delle acque a fini agricoli, per assicurare le produzioni indispensabili all'alimentazione delle genti, con un nuovo regime delle acque private attraverso la cura di interessi che possiamo quindi definire "superindividuali". Tra questi, interessanti sono le notazioni di una sorta di "protoprevenzione" dagli inquinamenti, quando abbiamo potuto leggere, ad esempio, che le acque nei pressi degli accampamenti delle legioni romane acquartierate presso i confini dell'impero non dovevano essere utilizzate per sversamenti di vario genere, per evitare problemi alle truppe che utilizzavano le medesime acque per bere e cucinare. Lungo il Medioevo e la prima età moderna, possiamo così apprendere che il tema delle alluvioni e delle conseguenti modifiche delle proprietà private derivanti spesso dal rientro in letti diversi dal precedente da parte dei fiumi, anche con i depositi di ghiaie, resero sempre più necessarie integrazioni tra conoscenze

scientifiche, agrimensorie e geometriche oltre che giuridiche. Il progresso delle conoscenze fece sì che in epoca più moderna si prendessero in considerazione, trattando di dissesti e di alluvioni, anche le foreste, con norme sempre più stringenti sulla loro protezione, insieme all'affermarsi del concetto di demanialità delle acque suscettibili di utilizzo non solo agricolo, ma anche manifatturiero, nonché l'introduzione delle servitù di acquedotto. In proposito torna utile evidenziare i passaggi dell'opera di una personalità molto interessante che nel Regno dei Savoia contribuì all'elaborazione delle regie Patenti di Carlo Felice (1822) e di Carlo Alberto (1833). Grazie, infatti, anche alle multiformi conoscenze del novarese Avv. Giovannetti, si poterono elaborare norme che spaziavano dalla creazione di un corpo di militi forestali all'individuazione del reato di furto di acqua. Ed è proprio estraendo una frase dagli scritti dell'avvocato Giovannetti che si può meditare su un passaggio che ben si attaglia anche al nostro tempo presente. Scriveva infatti l'Avvocato: "Servono uomini capaci che possano realizzare secondo buoni principi e buoni metodi il bene comune, parlando al popolo, il linguaggio potente dei fatti". È grazie al suo contributo che anche nella legislazione sabauda, fortemente improntata al modello francese, si affacciò il concetto di vincolo per la difesa del suolo di cui si dibatterà lungamente nella cornice ormai divenuta nazionale, dal 1873 al 1923, approdando, dopo vasto dibattito e varie redazioni dispositive, alla versione del decreto Serpieri, tuttora vigente. Sarà il Regio decreto 3267 a risolvere quella che allora venne definita come la "questione forestale" su cui si esercitarono le migliori menti dell'epoca. Ma dietro la questione, come acutamente ha osservato il professor Roggero, si nasconde una questione di salute pubblica. Non è possibile sfuggire ai paragoni col momento attuale. Sulle proprietà forestali grava tuttora il vincolo idrogeologico, cui si è aggiunto dal 1985 quello paesaggistico e localmente il vincolo ambientale. Il tema oggi nominato come "One Health" è ben presente, ma la questione forestale, nonostante la presenza di foreste su quasi il 40% del territorio nazionale, con una superficie che fin dal 2018 ha superato la SAU, non è al centro dell'attenzione e stenta ad affermarsi, al di là di steccati ideologici, come tema di costruttivo dibattito. Anche alla luce della modifica dell'articolo 9 della Costituzione, come lucidamente afferma il prof. Pajno, occorre che la considerazione dell'ambiente porti ad una riconsiderazione dei nostri modelli di vita e dei nostri modi di possedere. Illuminanti in proposito le difficoltà in cui si dibattono i domini collettivi, nonostante la norma apposita del 2017 e nonostante alcune statistiche indichino afferire a tali tipi di proprietà più del 10% della superficie forestale nazionale.

Il volume curato dal professor Roggero, che raccoglie alcune riflessioni scaturite nel convegno organizzato in occasione del centenario della legge Serpieri, ripercorre nella prima parte le fondamenta della legislazione forestale italiana, dal vincolo forestale della legge Majorana Calatabiano fino alla legge Serpieri, dalla creazione di un'amministrazione forestale nazionale alla creazione di una proprietà forestale pubblica, al confronto nelle terre redente con l'amministrazione di stampo austroungarico, il cui modello fu a lungo osservato ma non sarà esteso altrove. Si avvia così la nascita di un vero e proprio diritto forestale, definibile come quel complesso di norme giuridiche disciplinanti l'attività pubblica e privata per la tutela e l'incremento della selvicoltura, da sola o in rapporto col fattore economico relativo alle industrie agricole di montagna. Quel diritto forestale che andrà in crisi nella seconda metà del '900, quasi scomparso in seguito dall'affermarsi del diritto dell'urbanistica, del paesaggio, dell'ambiente. Il volume passa poi all'analisi

delle origini e della protezione del territorio italiano attraverso le grandi bonifiche e la configurazione dei beni forestali quali beni giuridici ad uso controllato, nonché seguendo le alterne vicende del Segretariato della montagna, l'affermarsi del concetto di bellezze naturali e l'esigenza della loro tutela. Negli anni è continuato a risuonare, con echi sempre più flebili, ma mai del tutto sopiti, quel dovere di "dare al Paese una coscienza forestale", come Serpieri affermò fin dal 1921. Attraverso il passaggio da monosistema a polisistema, con l'avvento delle competenze regionali, la Legge Serpieri continua a fungere da norma cornice, mentre si continua a dibattere su come ricercare il giusto equilibrio tra gli interessi della collettività e quella dei singoli secondo l'efficace sintesi di Carlo Frassoldati, necessità di ogni norma forestale. Ad oggi, il tema è reso più complesso da una governance complicata e plurilivello e dal crescere delle domande rivolte alle formazioni boschive, affermandosi il tema della multifunzionalità forestale che pare aver trovato, secondo il noto parere in sede contenziosa del Consiglio di Stato (giugno 2020), il miglior compromesso possibile nel Testo unico delle foreste e filiere forestali. Anche oggi non possiamo che confermare molte delle intuizioni della legge Serpieri quali, ad esempio, lo stretto binomio tra foreste e montagna, la necessità che la montagna sia presidiata da persone che vi possano vivere dignitosamente, la priorità alla pianificazione forestale. Le prescrizioni di massima e norme di polizia forestale, oggi regolamenti forestali, sono indicate come cardine del buon governo delle foreste ma anche come contenuto minimo da integrare con nuove visioni, dando gambe alla *closer to nature forestry* che tanto impegna i nostri scienziati e i nostri ricercatori. Ma possiamo dare concretezza a questi temi anche grazie alla nostra legislazione, l'unica in Unione europea che ha dal 2019 una definizione di bosco vetusto, un DM con le linee guida per i caratteri minimi comuni per individuarli, un altro DM che istituisce la rete dei boschi vetusti, ed infine un piccolo finanziamento che consente alle Regioni, in accordo con gli istituti di ricerca, di verificare sul suo territorio se ne esistano, per iniziare a studiarne le caratteristiche e dare suggerimenti alla gestione forestale sostenibile più vicina alla natura nei boschi italiani. Perché vale sempre ancora la sintesi di Arrigo Serpieri quando indica allo Stato, ora con le Regioni, un triplice compito, "quello di sorvegliare, controllare ma anche operare per il bene delle foreste", per le generazioni di oggi e quelle di domani, in omaggio al rinnovato art. 9 della Costituzione repubblicana.

## *Il prisma del rischio idrogeologico dall'antichità ad oggi*

Lauretta Maganzani
Università Cattolica del Sacro Cuore
Simona Tarozzi
Università di Trento
Elisabetta Fiocchi Malaspina
Università di Zurigo

Il volume su *Gestione del rischio idrogeologico e proprietà privata: i diversi modelli di intervento dall'antichità ad oggi* ha raccolto i frutti di una ricerca interdisciplinare finanziata dal PRIN 2020 che ha coinvolto più università italiane e più specialisti di diritto romano, archeologia, topografia antica e medioevale sul tema "Law and 'Good Practices' in Land Management between Roman Antiquity and Today's Reality: a Sustainable Use of Land in the Light of Roman Land Surveying Texts".

Uno degli obiettivi del progetto è stato quello di evidenziare e valorizzare, a partire dagli elementi di continuità, l'esperienza pas-

sata documentata dalle fonti agrimensorie e rilevata sul terreno nell'attuale pianificazione territoriale e nella connessa regolamentazione, a fronte di contesti odierni caratterizzati spesso da abbandono e da interventi distruttivi della morfologia, dell'idrogeologia e della vocazionalità dei terreni.

Da qui il convegno organizzato a Trento volto ad indagare come, nel corso dell'evoluzione giuridica occidentale, molte volte la disciplina della proprietà privata sia stata finalizzata anche alla protezione del territorio dai dissesti idrogeologici.

Il rischio idrogeologico è una lente attraverso cui osservare l'evoluzione del rapporto tra uomo, natura e diritto. L'acqua, la terra e i boschi mostrano la duplice dimensione di risorsa e minaccia, proprietà e bene comune, economia ed ecologia. Da secoli il diritto cerca di tradurre la mutevolezza del suolo e delle acque in regole stabili, reinventando strumenti e istituzioni per governare fenomeni naturali e sociali in continuo mutamento.

Già in età antica, circoscrivendo l'analisi all'esperienza dell'Impero Romano, si era consapevoli della rilevanza dei disagi conseguenti, nei contesti rurali, alle pratiche di disboscamento e ai fenomeni di eversione e deviazione artificiale delle acque. Laura Solidoro illustra come, in età classica, l'ordinamento giuridico romano affrontasse tali problematiche mediante l'adozione di rimedi quali, per esempio, l'*actio aquae pluviae arcendae* e l'*operis novi nuntiatio*, volti a prevenire e a gestire situazioni di emergenza, benché risulterebbe anacronistico parlare di interventi a tutela dell'ambiente in senso contemporaneo. Un dato di estremo interesse, messo in luce dalla autrice, concerne le modalità attraverso cui l'autorità interveniva, approntando rimedi da applicare nella sfera privata e dimostrando così la stretta relazione tra interessi individuali e pubblici, con particolare enfasi sulla realizzazione della tutela di interessi privati attuata mediante il perseguimento della *publica utilitas*.

Nelle fonti tardoantiche romane non si riscontra un'attenzione particolare alla gestione di situazioni di emergenza né si rinvengono nei codici piani di intervento finalizzati a prevenire o gestire catastrofi naturali; tuttavia, alla mancanza di una trattazione sistematica non corrisponde un disinteresse per gli effetti devastanti delle forze della natura. Simona Tarozzi offre una panoramica degli interventi imperiali il cui intento è, da un lato, quello di stabilire norme che consentano la gestione dell'emergenza e, dall'altro, specialmente nei casi di alluvione, di tutelare il diritto di proprietà e, conseguentemente, l'interesse pubblico affinché le terre continuino a essere coltivate e a produrre reddito. L'analisi di situazioni giuridiche concrete, quali la vendita di paludi o l'enfiteusi di terreni con corsi d'acqua, rivela le modalità di gestione della terra che, pur in assenza di un concetto esplicito di sostenibilità ambientale quale inteso modernamente, lasciano tuttavia percepire una certa consapevolezza del fatto che il benessere dell'uomo dipendeva dal modo in cui l'ambiente e le risorse naturali venivano sfruttati.

Nel Medioevo e nella prima età moderna, Francesca Sigismondi mostra come la gestione degli incrementi fluviali rese evidente la necessità di dare forma giuridica all'instabile. Trattati come la *Tyberiadis* di Bartolo da Sassoferrato o il *De alluvionum iure universo* di Battista Aimo rivelano come il diritto dialogasse con la geometria e la scienza naturale per misurare e gestire il territorio.

Nell'Ottocento, tra Piemonte preunitario e Regno d'Italia, Elisabetta Fiocchi Malaspina e Federico Roggero illustrano come la riflessione sul bosco e sulla proprietà privata introdusse un nuovo equilibrio tra libertà individuale e interesse collettivo. Dalle Regie Patenti del 1833 al dibattito parlamentare del 1873-1874,

il vincolo forestale si affermò come principio di tutela pubblica, ponendo le basi per una moderna concezione di proprietà ecologicamente orientata.

Il sistema di pubblicità tavolare, analizzato da Andrea Nicolussi, rappresenta un'ulteriore forma di prevenzione giuridica: una cartografia del paesaggio che rende visibili i rapporti tra persone e luoghi e che può divenire fondamento di una sostenibilità condivisa.

Sul versante della responsabilità, Carlo Rusconi e Matteo Cosulich propongono due percorsi complementari: l'assicurazione come strumento di prevenzione e incentivo alla resilienza; gli assetti fondiari collettivi come modello di solidarietà territoriale e cura comunitaria del suolo.

Infine, Alessandro Pajno ricostruisce la trasformazione del vincolo idrogeologico da norma tecnica a principio del diritto dell'ambiente. Da eccezione applicata ai terreni montani, esso è divenuto infrastruttura giuridica della sostenibilità, segno del passaggio da una logica difensiva a una propositiva: abitare il rischio, governarlo, farne criterio di responsabilità.

Dall'acqua che ridisegna i confini ai boschi che proteggono i versanti, dalle mappe catastali alla cittadinanza ecologica, il rischio idrogeologico si rivela dunque un prisma che riflette la storia europea della convivenza tra natura e diritto: un processo di equilibrio, adattamento e responsabilità condivisa.

## *La selvicoltura e la pianificazione forestale per la salvaguardia del territorio nell'attività professionale*

Federico Guglielmo Maetzke
Accademia Italiana di Scienze Forestali

A partire dalla prima metà del secolo scorso, sulla base della legge forestale del 1877, il quadro normativo ha posto in luce l'importanza storicamente riconosciuta dell'azione programmata sul territorio, sui terreni dissestati, sul reticolo idraulico minore, sulla pianificazione della gestione di boschi e dell'uso dei pascoli e dei territori montani. La vera svolta a favore di un più razionale rapporto tra uomo e bosco avvenne con la legge Serpieri n. 3267 del 1923 che istituì il vincolo idrogeologico e, almeno per i boschi di proprietà pubblica, la cogenza dei piani di assestamento. Questo principio permise la sia pur lenta affermazione della necessità di pianificazione specifica del settore, oggi declinata in una gerarchia funzionale a diversi livelli, la necessità di gestire i boschi - bene di diritto pubblico, con vincoli e processi di gestione chiari, programmati con una proiezione a lungo termine.

Il trasferimento sul territorio delle indicazioni e dei dettati dei decreti implicava una precisa professionalità che declinasse gli intenti del legislatore nell'attività pratica che ne doveva discendere: la progettazione e realizzazione di interventi per l'assetto idraulico del territorio, la pianificazione territoriale e segnatamente forestale, con la conseguente applicazione della selvicoltura prescritta dai piani, nonché la gestione delle terre a pascolo e dei coltivi, in definitiva l'assetto dei territori montani. Tale professionalità oltre ai quadri dirigenti degli enti pubblici e del Corpo Forestale dello Stato (prima Milizia Forestale), era affidata a figure tecniche formate nelle facoltà di Agraria e nel corso di laurea in Scienze Forestali, istituito nel 1931 come naturale evoluzione dell'Istituto Superiore Forestale Nazionale.

Con un decreto del 1944 (Decreto Legislativo Luogotenenziale 23 novembre 1944, n. 382, *Norme sui Consigli degli ordini e collegi e sulle Commissioni interne professionali*) che prendeva atto delle competenze professionali, anche con l'eredità delle corporazioni, fu gettata la base dell'attuale sistema ordinistico delle principali professioni tecnico scientifiche. Il

ruolo del Dottore Forestale libero professionista, benché risalente alla legge del 1924-1929 (R. D. 2172 del 30 novembre 1924 - *Ordinamento dell'istruzione superiore agraria e di medicina veterinaria*; R. D. 25 novembre 1929, n. 2248 - *Regolamento per l'esercizio professionale dei dottori in scienze agrarie*) e successivamente ridefinito nel 1976, non emerge nettamente rispetto alle professioni già consolidate, anche nei congressi di settore (si evince ad es. nel Primo Congresso di Selvicoltura pubblicato dall'Accademia Italiana di Scienze Forestali nel 1955). Tuttavia è interessante notare che secondo il regolamento attuativo (1924) della L. n. 3267, 30 dicembre 1923, nell'istituire l'Azienda Speciale del Demanio Forestale dello Stato, si stabilisce che a dirigerla debba esser una persona "fornita del titolo di abilitazione, rilasciato dall'Istituto superiore Agrario e Forestale dell'Università di Firenze" (Trifone, 1957) .

Le competenze formalmente e legalmente riconosciute sono parificate tra dottori agronomi e dottori forestali, tuttavia il percorso formativo universitario è segnatamente diverso e comprende - per i dottori forestali - materie molto specifiche, che permettono di acquisire competenze peculiari tra cui vale ricordare in particolare, la selvicoltura, la pianificazione forestale, la sistemazione idraulica del territorio, nelle aste di 2ª classe e inferiori, la progettualità di opere infrastrutturali, segnatamente la viabilità, la meccanizzazione forestale (sempre più cogente).

Dagli anni '80 del secolo scorso, a seguito di profondi mutamenti dell'assetto istituzionale tra cui il passaggio di competenze alle regioni, l'avvento di nuove norme locali, l'avvento della PAC, il ruolo dei professionisti è emerso chiaramente nel contesto della gestione del territorio, nel settore forestale in particolare, con opportunità e con le relative difficoltà quali la lenta diffusione della pianificazione realizzata da professionisti, in misure diverse secondo le aree, la gestione diretta delle operazioni forestali: progettazione e direzione dei cantieri (resa obbligatoria ma ancora non specificamente normata in alcune regioni) e la recente introduzione del certificato di regolare esecuzione da parte di un tecnico abilitato in occasione di qualsiasi taglio boschivo, l'assistenza tecnica alle aziende e alle ditte operatrici, quest'ultima diffusa e sostenuta con specifici finanziamenti comunitari nel settore agrario, non specificamente sostenuta in quello forestale. Vale ricordare anche le competenze specifiche ma non esclusive nel verde urbano, sotto vari profili: progettazione, gestione, sicurezza e valutazione di stabilità degli individui arborei.

Al di là dello specifico aspetto ordinistico, la professionalità del laureato forestale nella gestione del territorio ha il carattere di multidisciplinarità, peculiare della sua formazione, che gli permette di confrontarsi con la complessità del territorio e in particolare dei sistemi forestali, ed è sostanziale nella loro gestione come bene pubblico. Il suo ruolo rimane spesso nel lavoro silente: meriterebbe una maggiore visibilità e riconoscibilità.

## *Itinerari di ricerca per il bosco ed il territorio in prospettiva interdisciplinare*

Federico Roggero
Sapienza Università di Roma
Accademia Italiana di Scienze Forestali

Non solo i contributi contenuti nei due volumi che gli illustri relatori hanno avuto la bontà di presentare, ma anche le parole dette dagli stessi in occasione della presentazione svoltasi presso l'Accademia Italiana di Scienze Forestali - e qui sunteggiate - si muovono, a mio parere, lungo due solchi principali: quello della multidisciplinarità nell'approccio al governo del territorio, di cui i boschi sono parte fondamentale, e quello della destinazione

universale dei beni, che interessa anche le proprietà forestali.

Sotto il primo profilo, emerge la necessità di luoghi - come la stessa Accademia - in cui i saperi che ruotano attorno alle foreste e al territorio in genere si possano confrontare e compenetrare a partire dai risultati delle ricerche svolte nei vari settori. Se il risultato finale sul quale si vuole porre l'attenzione è quello giuridico - è il caso dei due volumi presentati -, nondimeno ci si accorge di come il dato normativo non possa essere che il prodotto finale di studi compiuti in altre discipline, e di come - ancora di più - il legislatore, se vuole liberarsi da incrostazioni ideologiche, debba attingere all'ecologia, alla biologia, alle scienze forestali, come anche all'economia, alla sociologia, nonché - la professionalità dei curatori dei due volumi di scritti lo suggerisce timidamente - alla storia: perché il territorio, spazio della vita sociale, e la sua salvaguardia costituiscono da sempre il banco di prova per una organizzazione politica ed amministrativa davvero orientata al conseguimento del bene comune.

Prova della opportunità di questo dialogo tra le scienze sono la lunga durata della Legge Serpieri del 1923 - una legge che fu redatta all'esito di un lungo ed intenso dialogo con le scienze "altre" rispetto a quelle giuridiche -, nonché la longevità dello strumento su cui essa si regge, concettualizzato già nei primi anni dell'Ottocento e fatto oggetto, fin da allora, di attentissime riflessioni da parte di giuristi, naturalisti, economisti, ecc.: il vincolo. A riprova della sua vitalità, quest'ultimo ha visto man mano ampliare il suo spettro applicativo con riferimento ai boschi (il c.d. "vincolo economico", di cui alla legge 2 giugno 1910, n. 277) e poi ai monumenti storico artistici (legge 20 giugno 1909), al paesaggio (legge 11 giugno 1922) e ad un catalogo sempre più ampio, e tendenzialmente illimitato, di campi nei quali i beni di appartenenza privata o pubblica (e comunque individuale) mostrano la loro "multifunzionalità", ossia la loro intrinseca capacità di assicurare interessi generali, comuni, collettivi, e in definitiva ulteriori rispetto a quelli prettamente privatistico-pubblicistico-proprietari. In tutti questi casi, lo schema del vincolo si ripete, sotto forma di prescrizioni, divieti, sanzioni, in vista della tutela di un interesse superiore a quello privato, e tendenzialmente generale.

Con il che si tocca il tema che nella nostra Carta costituzionale si compendia nella formula della "funzione sociale" della proprietà (art. 42, co. 2), e che - per fare solo un esempio significativo, diretto antecedente della formula costituzionale - già nella Costituzione della Repubblica di Weimar del 1919 si esprimeva, all'art. 153, co. 3, con la ben nota formula per cui "La proprietà obbliga. Il suo uso deve essere anche al servizio del bene comune". A questo riguardo, e con riferimento specifico ai boschi, già nel 1910 Giangastone Bolla, in una conferenza ai Georgofili, parlò della "funzione pubblica di cui è imprescindibilmente gravata la proprietà boschiva in forza del principio della socialità" (Bolla, 1910). Ed in un'altra conferenza, tenuta nella medesima Accademia nel 1915, muovendo dalla constatazione che doveva ritenersi ormai provato scientificamente che le foreste sono essenziali per la conservazione del clima, delle acque, del suolo, per l'aumento della produzione agricola, lo stesso studioso affermò che appunto le foreste "cessano di considerarsi un semplice fenomeno botanico e geologico, per elevarsi al grado di *funzione*, di mezzi necessari allo svolgimento della attività economica nazionale, cause di progresso del benessere sociale e, come tali, vengono ascritte nel novero dei beni l'interesse alla cui esistenza trascende i singoli che li possiedono e si estende a quello dell'intera collettività dei consociati" (Bolla, 1915).

Per la verità, tra Ottocento e primi Novecento sono diversi i filoni culturali nei quali matura la consapevolezza della connotazione "sociale" della proprietà, che supera definitivamente il paradigma liberale condensato nella formula dell'art. 544 del Codice civile di Napoleone ("La proprietà è il diritto di godere e disporre delle cose nella maniera più assoluta, purché non se ne faccia un uso vietato dalle leggi o dai regolamenti") e giustifica la ingerenza dello Stato sulle proprietà private mediante l'imposizione del vincolo. Per quanto concerne specificamente la proprietà boschiva, se nel caso del Bolla le origini delle concezioni espresse sono nella dottrina tedesca dello Stato sociale (von Stein 1865-1884), influente poi sul già ricordato art. 153, co. 3, della Costituzione di Weimar del 1919, in altri casi, ad avvertirsi, è l'onda lunga della Fisiocrazia, con i richiami alla "natura delle cose" - intesa in senso prettamente fisico -, che, per spiegare l'imposizione del vincolo, punteggiano il percorso della legislazione forestale italiana dell'Ottocento (Roggero, 2025a, 2025b, 2025c, 2026). Si tratta, in questi casi, come nella più generale teorizzazione dei confini tra il potere espropriativo e la individuazione di limiti interni al diritto dominicale (Ranelletti, 1992), dell'emersione, alla coscienza dei giuristi, dell'esistenza di limiti intrinseci alla proprietà: limiti, cioè, non implicanti esercizio di potere ablatorio da parte della amministrazione, e dunque non comportanti necessità di indennizzo al proprietario.

Un ulteriore filone, questa volta di carattere etico/morale, peraltro molto più antico degli altri, va allora ricordato, tra quelli che appunto concorrono alla categorizzazione della proprietà in senso "sociale", evidenziandone la limitatezza intrinseca: l'idea patristica della destinazione universale dei beni, di cui Tommaso d'Aquino, nel sec. XIII, restituì la sintesi, distinguendo il profilo della appartenenza del bene (*potestas*), che può stare in capo ad uno o più soggetti individuali (proprietà pubblica o privata), da quello della funzione dello stesso (*usus*), che deve sempre tenere conto delle necessità degli altri (*Summa Theologiae*, II-II, q. 66, artt. 1 e 2). L'eredità tomistica venne esplicitamente raccolta nella prima, grande, enciclica "sociale", ossia - come tutti sanno - nella *Rerum novarum* di Leone XIII ("Ma se inoltre si domandi quale debba essere l'uso di tali beni, la Chiesa per bocca del santo Dottore non esita a rispondere che, per questo rispetto, l'uomo non deve possedere i beni esterni come propri, bensì come comuni, in modo che facilmente li comunichi all'altrui necessità"; Leone XIII, *Rerum novarum*, 15 maggio 1891, n. 19). Essa trovò poi conferma nelle encicliche sociali dei pontefici successivi (Giovanni Paolo II, *Laborem exercens*, 14 settembre 1981, n. 19; Id., *Centesimus annus*, 1 maggio 1991, n. 31; Id., *Sollicitudo rei socialis*, 30 dicembre 1987, n. 33), venendo specificamente declinata sul versante ambientale, più di recente, da Francesco ("L'ambiente è un bene collettivo, patrimonio di tutta l'umanità e responsabilità di tutti. Chi ne possiede una parte è solo per amministrarla a beneficio di tutti"; Francesco, *Laudato si'*, 24 maggio 2015, n. 95). Il principio della destinazione universale dei beni ha poi trovato ulteriore conferma nella recente enciclica *Magnifica humanitas*, di Leone XIV. Esso "ci ricorda anzitutto che i beni della terra - il suolo, l'acqua, l'aria, le risorse naturali - sono donati da Dio all'intera famiglia umana perché sostengano la vita di tutti, oggi e nelle generazioni future, e che ogni persona ha un diritto originario all'uso di tali beni" (Leone XIV, *Magnifica humanitas*, 15 maggio 2026, n. 65). Dunque, "Esiste un diritto alla proprietà privata che ha il suo senso e la sua funzione propria, ma sempre subordinato alla destinazione universale dei beni" (Leone XIV, *Magnifica humanitas*, 15 maggio 2026, n. 66).

La storia della legislazione forestale si inquadra in questo insieme di filoni di pensiero e di insegnamenti giuridici, filosofici, ma anche morali: essa, approcciando al governo del territorio con le lenti del diritto soggettivo infisso sul bene-foresta, ci dice che nei boschi sono state intraviste funzioni, o *utilitates* - la stabilità del territorio stesso, ma anche la salute, il paesaggio, ecc. -, di appartenenza generale, collettiva, comune, e comunque ultra-individuale, e tendenzialmente universale, pertanto meritevoli di essere tutelate mediante il vincolo.

La storia di quella evoluzione legislativa ci mostra, altresì, come chi ci ha preceduto avesse una precisa idea di territorio. L'insegnamento che la scienza storica può dare al legislatore forestale di oggi è anzitutto proprio questo: è necessario coltivare il dialogo multidisciplinare tra il legislatore e le scienze naturali, sociali, economiche, in modo che emerga una idea di territorio scevra da incrostazioni ideologiche e fondata su solide basi razionali ed etiche, in vista del bene comune.

## BIBLIOGRAFIA


Accademia Italiana di Scienze Forestali. (1955). *Atti del Primo Congresso di Selvicoltura*.

Agnoletti, M. (2018). *Storia del bosco: Il paesaggio forestale italiano*. Laterza.

Bolla, G. G. (1910). *Demanio e società forestali* (Estratto da Atti della R. Accademia dei Georgofili). M. Ricci.

Bolla, G. G. (1915). Del diritto forestale e delle sue nuove direttive in Italia [Memoria letta alla R. Accademia dei Georgofili nell'adunanza del 15 febbraio 1915]. *Atti della Reale Accademia Economico-Agraria dei Georgofili di Firenze*, *Serie 5*, *12*, 111–112.

Camarretta, N., Puletti, N., Chiavetta, U., & Corona, P. (2018). Quantitative changes of forest landscapes over the last century across Italy. *Plant Biosystems*, *152*(5), 1011–1019. https://doi.org/10.1080/11263504.2017.1407374

Comitato Capitale Naturale. (2021). *Quarto rapporto sullo stato del capitale naturale in Italia*. Ministero dell'Ambiente.

Corona, P., & Lombardo, E. (2022). Elementi di riferimento per la gestione selvicolturale dei boschi soggetti a vincolo paesaggistico provvedimentale. *L'Italia Forestale e Montana*, *77*(6), 229–233. https://doi.org/10.36253/ifm-1088

De Laurentis, D., & Papitto, G. (A cura di). (2023). *Foreste d'Italia: Inventario forestale nazionale*. Arma dei Carabinieri, Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari.

Ferrucci, N. (2022). Le ragioni del Seminario. Atti del Seminario: La gestione forestale dei boschi soggetti a vincolo paesaggistico provvedimentale. *L'Italia Forestale e Montana*, *77*(6), 205–209. https://doi.org/10.36253/ifm-1084

Fidone, G. (2017). *Proprietà pubblica e beni comuni*. ETS.

Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, *162*(3859), 1243–1248. https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243

Heller, M. A. (1998). The tragedy of the anticommons: Property in the transition from Marx to markets. *Harvard Law Review*, *111*(3), 621–688. https://doi.org/10.2307/1342203

Michelman, F. I. (1982). Ethics, economics, and the law of property. In J. R. Pennock & J. W. Chapman (Eds.), *Ethics, economics, and the law* (NOMOS, Vol. 24). New York University Press.

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511807763 (Trad. it. *Governare i beni collettivi*, Marsilio, 2006)

Ranelletti, O. (1992). Concetto, natura e limiti del demanio pubblico. In E. Ferrari & B. Sordi (A cura di), *Scritti giuridici scelti: Vol. 4. I beni pubblici*. Jovene.

Rodotà, S. (2012). *Il diritto di avere diritti*. Laterza.

Roggero, F. (2025a). Diritti soggettivi e amministrazione pubblica nella "costruzione" del territorio italiano tra Otto e Novecento. In G. Ferri (A cura di), *Dalle "vecchie" alle "nuove" categorie concettuali: Dallo Stato di diritto allo Stato amministrativo* (pp. 55–72). Jovene.

Roggero, F. (2025b). "È la natura che ha tracciato dove debbano essere boschi e dove non siano necessari": Il vincolo forestale nei dibattiti parlamentari sui progetti di legge Finali e Torelli (1873-4). In L. Maganzani, E. Fiocchi Malaspina, & S. Ta-

rozzi (A cura di), *Gestione del rischio idrogeologico e proprietà privata: I diversi modelli di intervento dall'antichità ad oggi* (pp. 117–135). Jovene.

Roggero, F. (2025c). Il vincolo forestale dalla legge Majorana-Calatabiano (legge 20 giugno 1877, n. 3917) alla legge Serpieri (R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267). In F. Roggero (A cura di), *Foreste e territorio in Italia: Riflessioni a cento anni dal R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267* (pp. 3–20). Giappichelli.

Roggero, F. (2026). Proprietà privata e governo del territorio nella legislazione forestale del Mezzogiorno (secoli XVIII-XIX). In A. Barbagli & R. Volante (A cura di), *La Calabria degli usi civici: Una storia per il diritto* (pp. 163–192). Giappichelli.

Stein, L. von. (1865–1884). *Die Verwaltungslehre*. Cotta.

Trifone, R. (1957). *Storia del diritto forestale in Italia*. Coppini.

Violante, L. (2014). *Il dovere di avere doveri*. Einaudi.