



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2023 ANNO VIII N.15.

Nuove interazioni tra «Città» e «Ambiente»: i boschi urbani



2023 ANNO VIII NUMERO 15 – DOSSIER TERZO SETTORE

di Marco Brocca DOI: <https://doi.org/10.54103/2531-6710/19685>



NUOVE INTERAZIONI TRA «CITTA'» E «AMBIENTE»: I BOSCHI URBANI

Marco Brocca

NEW INTERACTIONS BETWEEN «CITIES» AND «ENVIRONMENT»: URBAN FORESTS

Riassunto.

Il presente contributo si propone di esaminare il tema della forestazione urbana in ragione della crescente attenzione posta dall'agenda pubblica, soprattutto internazionale, che muove dall'acquisita consapevolezza della multifunzionalità dei boschi urbani: la presenza di boschi nei centri abitati è elemento di compensazione degli stati di inquinamento particolarmente intensi nelle aree metropolitane, nonché contribuisce alla fisionomia dei paesaggi urbani e fornisce utilità ulteriori sul piano economico, sociale e culturale. A livello nazionale, la promozione di iniziative di forestazione urbana è prevista dal PNRR, tuttavia il dato normativo di riferimento è scarno e, anzitutto, è incerta la definizione giuridica della categoria di "bosco urbano". Peraltro, rilevano diverse iniziative territoriali, espressioni virtuose della sussidiarietà.

Parole chiave: boschi, città, ambiente, enti locali, sussidiarietà.

Abstract.

This essay aims to examine the issue of urban forestry because of the growing attention placed on the public agenda, especially internationally, which moves from the acquired awareness of the multifunctionality of urban forests. The presence of forests in urban centers is an element of compensation for states of pollution particularly severe in metropolitan areas, meantime it contributes to the physiognomy of urban landscapes and provides additional utility on the economic, social and cultural levels. At the national level, the promotion of urban forestry initiatives is provided by the PNRR, however, the legislative frame is poor and, first of all, is uncertain the legal definition of the term "urban forest" itself. Nevertheless, several territorial initiatives should be highlighted as virtuous expressions of subsidiarity.

Keywords: forests, cities, environment, local authorities, subsidiarity.

Autore:

Marco Brocca è Professore Associato di Diritto Amministrativo presso l'Università del Salento.

Sommario: 1. Elementi e relazioni. 2. La prospettiva internazionale. 3. Il fronte interno. 4. Le iniziative dei territori. Esperienze di sussidiarietà. 5. Potenzialità e criticità.

Articolo soggetto a revisione tra pari a doppio cieco.

Articolo ricevuto il 30.10.22 approvato il 28.11.22.

1. Elementi e relazioni.

“Foresta” e “città” costituiscono categorie da tempo presenti nel mondo del diritto e anzi oggetto di progressiva attenzione e valorizzazione giuridica. Lo dimostra, dal lato del tema forestale, la recente operazione di testunificazione da parte del legislatore statale in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34), che, come si vedrà, si sforza di recepire in chiave giuridica gli apporti scientifici consolidati in termini di multifunzionalità e gestione sostenibile dei boschi. Sul versante della “città” basti richiamare gli studi recenti della scienza giuridica focalizzati sull’idea della ‘costruzione’ delle politiche pubbliche attraverso il punto di vista del *civis* e secondo la dimensione di livello urbano (De Giorgi, 2006: 1 e seg.), in virtù dell’ambito urbano come livello territoriale ottimale di implementazione dell’azione pubblica, perché ‘capace’ di far emergere al meglio i bisogni delle persone; bisogni vecchi e nuovi, numerosi ed eterogenei, ma aggregabili in una sorta di fascio di interessi tutti attinenti alla qualità di vita umana, condensati dalla scienza giuridica in termini di diritto all’habitat ovvero alla qualità o all’ambiente urbano (Assini – Mantini, 1997: 424; Endrici, 2004: 273 e seg.; Cangelli, 2012: 199; Gallo, 2014: 434 e seg.; Dipace, 2014: 249) ovvero, con formula più suggestiva, come diritto alla città¹.

Invece, non si registra in ambito giuridico un accostamento tra le due categorie e le reciproche relazioni restano improntate in termini di distanza e incomunicabilità. L’impostazione del diritto appare ancora tributaria di quell’approccio antropologico che vede nei boschi e nelle foreste² luoghi impervi e oscuri, per questo realtà evocative di insicurezza e di difficile controllo, mentre le città, plasticamente protette dalle mura cittadine, sarebbero luoghi sicuri (Antonelli, 2017: 31); ovvero secondo quella concezione più evoluta che vede nei boschi dei luoghi da scoprire, da esplorare, da visitare per i vantaggi che offre in

¹ L’espressione è stata coniata da H. Lefebvre, sociologo urbano, con l’opera *Droit à la ville*, Anthropos, Paris, 1968 ed è stata ripresa in ambito giuridico, sempre in Francia, da J.B. Auby, *Droit de la ville*, Lexis Nexis, Paris, 2013. Significativa è la prospettiva indicata dall’Autore (Auby, 2016: 205) secondo cui la città costituisce «una delle più interessanti frontiere del diritto amministrativo». La prospettiva è stata recepita e sviluppata anche dalla dottrina italiana (tra i primi Gallo, 2017: 438; Ferrara, 2017: 221; Labriola, 2018: 23; Della Scala, 2018: 798 e seg.; L. Giani – M. D’Orsogna, 2019: 2005 e seg.; Gaspari, 2019: 79; Saitta, 2020: 52 e seg.).

² Il testo unico forestale ha ribadito la tradizionale equiparazione giuridica di «bosco», «foresta», «selva» (art. 3, comma 1).

termini di benessere psico-fisico (estetica, amenità, qualità dell'aria, ecc.), condizione che risalta proprio perché contrapposta agli stili di vita tipici della città.

La progressiva consapevolezza, anche da parte del legislatore, della multifunzionalità (capacità di produrre servizi ecosistemici a favore della collettività) dei boschi ha contribuito solo in minima parte a giustificare e sollecitare un accostamento delle due realtà, che rimane un dato marginale. Punto di osservazione di questo profilo può essere il fenomeno della “forestazione urbana”, espressione che richiede una precisazione, anche ai fini del presente lavoro. La locuzione deriva da quella inglese *urban forestry*, la quale evoca la disciplina che si occupa dello studio e dello sviluppo del verde nelle aree urbane e che secondo un’accezione stretta inerisce alla diffusione delle formazioni boschive in ambito urbano e in un’accezione più lata ricomprende ulteriori misure *green*, come lo sviluppo di orti urbani, la progettazione di parchi, giardini, alberature, viali pubblici, la realizzazione di tetti e facciate verdi, la tutela di spazi con presenze arboree (scarpate, fossi, ecc.).

Nel presente contributo l’attenzione sarà focalizzata sulla prima accezione, non solo per l’economia del lavoro, ma perché il tema dei boschi in città costituisce un fenomeno emergente, meno sviluppato rispetto alle altre manifestazioni del verde urbano e perché, come si vedrà, pone al giurista non poche questioni problematiche.

Nel dato normativo, peraltro, le due accezioni coesistono, sebbene non sempre emerga la consapevolezza dei loro significati, anzi spesso le due locuzioni sembrano sovrapporsi e confondersi. Eco dell’indefinitezza delle relazioni tra le due categorie è rinvenibile nel citato testo unico forestale, che si premura di escludere dal suo ambito di applicazione «gli spazi verdi urbani» (art. 5, comma 1, lett. c): la disposizione, se *prima facie* lascia intendere una precisa presa di posizione in termini di separatezza tra l’ambito (extraurbano) forestale e quello del verde urbano che in ambito scientifico non sempre è condivisa, in verità suscita senza risolvere il quesito della riconducibilità o meno al “verde urbano” dei boschi e dunque evoca la questione, concettuale e preliminare, della natura giuridica dei “boschi urbani”.

2. La prospettiva internazionale.

Spunti di riflessione e sollecitazioni provengono anzitutto dal fronte sovranazionale. Sempre più numerosi e rilevanti sono i documenti internazionali che considerano la forestazione urbana, ravvisandovi un elemento essenziale delle moderne politiche forestali ovvero un utile contributo alla “questione ambientale” o, da altra visuale, alla “questione urbana”.

L’accostamento del mondo boschivo alla dimensione urbana muove dalla consapevolezza che la capacità dei boschi di produrre multipli benefici può riferirsi anche al contesto urbano dove, anzi, il suo effetto utile può amplificarsi: la densità abitativa elevata nei centri urbani (si calcola che nel 2050 la popolazione mondiale che vivrà nelle città sarà pari al 66% del totale)³ e, simmetricamente, la consistenza dei fenomeni di inquinamento in città evidenziano la necessità di soluzioni orientate al verde urbano e, al contempo, il contesto urbano facilita il reperimento di aree estese, idonee all’implementazione di queste soluzioni;

³ Rapporto ONU-IRP, *Il peso delle città: i requisiti delle risorse della futura urbanizzazione*, Parigi, 2018, p. 21.

ulteriore considerazione è quella per cui in ambito urbano spesso le aree verdi rappresentano per ampie fasce di popolazione la più immediata, se non esclusiva, occasione di contatto con la natura.

I documenti strategici internazionali più recenti e autorevoli enfatizzano la dimensione urbana della questione ambientale e promuovono, tra le soluzioni, la promozione del verde urbano. Basti citare l'Agenda 2030 (ONU, 2015) e il Green Deal europeo (UE, 2019): la prima include tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDG) le «città e comunità sostenibili» (goal n. 11), proponendo un modello di sviluppo di tipo *bottom up*, partecipato e sostenibile, laddove la sostenibilità ambientale costituisce un paradigma permanente e trasversale alle diverse politiche pubbliche (urbanizzazione, sistema dei trasporti, edilizia abitativa, ecc.) e nella declinazione degli obiettivi compare anche quello dell'incremento di «spazi verdi pubblici» e della garanzia dell'accessibilità universale (goal n. 11.7).

Il documento europeo intende inaugurare una strategia di sviluppo in cui gli indifferibili problemi mondiali legati all'ambiente e al clima diventano «un'opportunità unica» di «transizione verde» dell'economia e in questo percorso le «città verdi» sono uno degli obiettivi prefissati, nella dichiarata consapevolezza che la città costituisca un ambito ottimale di intervento per i diversi settori interessati (mobilità, infrastrutture, gestione dei rifiuti, ecc.) e per le auspiccate azioni, come l'incremento degli spazi verdi.

Sul versante delle politiche urbane, può citarsi la New Urban Agenda (Quito, 17-20 ottobre 2016), adottata dall'ONU quale documento di programmazione condiviso a livello globale che intende proporre un ripensamento delle politiche urbane nella direzione della promozione dello sviluppo sostenibile delle città e degli insediamenti umani per i prossimi decenni. Il proposto modello di urbanizzazione in chiave sostenibile include, tra l'altro, la dotazione nelle città di «spazi pubblici verdi e di qualità» (punto 13.b), come «giardini e parchi» (punto 37).

Il connubio «città» e «ambiente» ispira ulteriori documenti internazionali che ulteriormente si connotano per l'esplicito riferimento ai boschi urbani. Si vedano, ad esempio, i documenti europei recanti la Strategia sulla biodiversità e la Strategia forestale: nel primo documento strategico⁴ si richiama l'obiettivo del ripristino della natura e tra le misure invocate rileva quella di «inverdire le zone urbane e periurbane» anche attraverso la realizzazione in città di boschi (punto 2.2.8). Similmente, la nuova strategia forestale⁵ pone tra gli obiettivi l'«imboschimento e rimboschimento di foreste ricche di biodiversità», con la specificazione che le «aree urbane e periurbane» costituiscono ambiti territoriali di prioritario intervento in ragione dei riconosciuti effetti positivi delle foreste nell'ambiente cittadino.

3. Il fronte interno.

Il tema della forestazione urbana difetta ancora di un adeguato inquadramento normativo a livello interno. Neanche la legge 14 gennaio 2013, n. 10, pure specificamente dedicata allo «sviluppo degli spazi verdi urbani», rivolge autonoma attenzione ai boschi urbani che neppure annovera nell'elencazione, peraltro esemplificativa, degli «spazi verdi urbani» da promuovere attraverso iniziative di livello locale (cinture

⁴ *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Ripartire la natura nella nostra vita*, Comunicazione della Commissione del 20 maggio 2020, COM(2020)380.

⁵ *Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030*, Comunicazione della Commissione del 16 luglio 2021, COM(2021)572.

verdi, tetti e pareti verdi, giardini pensili, parchi e giardini pubblici, grandi aree verdi, art. 6). A conferma di questa annotazione rileva il disegno di legge n. C-2733, presentato nel 2020, recante “Modifiche alla legge 29 gennaio 1992, n. 113, alla legge 14 gennaio 2013, n. 10, e altre disposizioni per lo sviluppo della forestazione urbana” che si proponeva (tra l’altro) di includere espressamente tra gli spazi verdi urbani le «zone a forestazione urbana».

Un espresso riferimento compare nel cd. decreto clima (decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito con modificazioni dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141): in esso è presente una disposizione specificamente dedicata alle «azioni per la riforestazione» (art. 4) e, tra le misure propugnate, è significativamente annoverata «la creazione di foreste urbane e periurbane» (comma 1). Peculiare è l’ambito di applicazione della norma, ristretto ai territori delle città metropolitane, che, come noto, sono quegli enti istituzionali, formalmente previsti dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, rappresentativi delle realtà urbane più popolate e complesse del Paese dal punto di vista socio-economico e urbanistico e che in quanto tali avvertono maggiormente le problematiche legate alle diverse forme di inquinamento. La norma promuove un programma – emblematicamente qualificato come «sperimentale», per ammettere lo stato ancora embrionale delle iniziative pubbliche in materia – di forestazione urbana attraverso lo stanziamento di 30 milioni (per i primi due anni) ed è indicativa l’impostazione di tipo progettuale e selettivo data all’iniziativa, nel senso che si esclude lo stanziamento ‘a pioggia’ dei fondi a favore degli enti locali e si promuove l’attivismo degli stessi che sono chiamati a predisporre e presentare tempestivamente un’apposita proposta progettuale.

Un decreto ministeriale (d.m. 9 ottobre 2020) ha specificato le modalità di presentazione dei progetti, i requisiti di ammissibilità, nonché i criteri di valutazione degli stessi: è interessante notare che questi criteri riflettono la concezione della multifunzionalità del verde, valorizzando specialmente la valenza ambientale (assorbimento di CO₂, rimozione di inquinanti atmosferici, aumento di biodiversità, inserimento in reti di aree protette, ecc.) e quella sociale (fruibilità e accessibilità del pubblico, riqualificazione delle aree, coinvolgimento della comunità locale nella pianificazione e gestione dell’area, ecc.) dei progetti di forestazione urbana⁶.

Documenti strategici recenti, adottati dal ministero dell’ambiente (poi della transizione ecologica) perlopiù sulla scia di analoghi documenti europei, riconoscono l’importanza della forestazione urbana. Ad esempio, la Strategia nazionale del verde urbano del 2018 evidenzia l’essenzialità, in ragione dei riconosciuti benefici sottesi, dei processi di forestazione urbana e, anzi, propone la “foresta urbana” – anzi le “foreste urbane”, declinate al plurale – quale nuovo paradigma del verde urbano, capace di includere non solo i boschi propriamente detti, ma anche «lombi di bosco, viali alberati, grandi parchi, giardini, ville storiche, verde di quartiere, e verde architettonico compreso il bosco verticale e i tetti verdi, nonché i terreni incolti e con vegetazione spontanea» (p. 1).

La nuova Strategia nazionale per la biodiversità per il 2030, in corso di approvazione, dedica uno specifico obiettivo alla conservazione delle foreste, ravvisandovi un ambito utile ai fini della conservazione della biodiversità e nell’ambito del tema forestale riconosce una parte significativa alla realizzazione di nuovi boschi ovvero al recupero di boschi degradati in ambito urbano e periurbano.

L’attualità del tema è confermata dal recente Piano nazionale di ripresa e resilienza–PNRR: nell’ambito della missione n. 2 «Rivoluzione Verde e Transizione ecologica», della componente n. 4 dedicata alla

⁶ Per l’annualità 2020 sono stati ammessi a finanziamento 34 progetti e per l’annualità 2021 38 progetti: <https://www.mite.gov.it>.

«Tutela del territorio» e della linea di intervento n. 3 rivolta all'obiettivo di «Salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio», è predisposto uno specifico investimento (n. 3.1) per la promozione di iniziative tese alla «Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano», in cui è esplicitata la misura dello sviluppo di boschi urbani e periurbani⁷.

4. Le iniziative dei territori. Esperienze di sussidiarietà.

Il tema della forestazione urbana conosce un inquadramento normativo più consistente a livello regionale. Qui rilevano almeno tre filoni normativi. Anzitutto, quello urbanistico: si consideri, ad esempio, la legge urbanistica emiliana che ricomprende gli «interventi di forestazione urbana e periurbana» nell'ambito delle «dotazioni ecologiche e ambientali» (art. 21, comma 3, lett. b, l.r. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2017, n. 24), le quali costituiscono un nucleo di opere, interventi e spazi volti, insieme alle infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti, «a contrastare i cambiamenti climatici e i loro effetti sulla società umana e sull'ambiente, a ridurre i rischi naturali e industriali e a migliorare la qualità dell'ambiente urbano» e che, in quanto tali, costituiscono componente essenziale e irrinunciabile della pianificazione urbanistica comunale. Ulteriori spazi sono rinvenibili nell'ambito della legislazione urbanistica dedicata alla rigenerazione urbana: essa rileva, anzitutto, per lo sforzo definitorio della categoria della «rigenerazione urbana» – ancora assente sul piano della legislazione statale⁸ – e per la relativa evoluzione concettuale, che mostra la progressiva emancipazione del significato della rigenerazione dall'originaria impostazione prettamente urbanistico-edilizia del recupero urbano implicando nuove tipologie di interventi, anche immateriali e orientate a finalità ambientali e sociali. In questa accezione allargata di rigenerazione urbana rileva, per quanto qui interessa, la saldatura con la promozione del verde urbano⁹. È il caso della definizione offerta dalla legge reg. Lombardia 26 novembre 2019, n. 18, secondo la quale la rigenerazione urbana consiste in un «insieme coordinato di interventi urbanistico-edilizi e di iniziative sociali che possono includere la sostituzione, il riuso, la riqualificazione dell'ambiente costruito e la riorganizzazione dell'assetto urbano attraverso il recupero delle aree degradate, sottoutilizzate o anche dismesse, nonché attraverso la realizzazione e gestione di attrezzature, infrastrutture, spazi verdi e servizi e il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, in un'ottica di sostenibilità e di resilienza ambientale e sociale, di innovazione tecnologica e di incremento della biodiversità dell'ambiente urbano» (art. 2, comma 1, lett. a). Emerge la consapevolezza del contributo essenziale che il verde può assicurare per la riuscita delle politiche di rigenerazione urbana, con l'effetto che le relative attività di gestione sono

⁷ La misura è dettagliata con la previsione dell'obiettivo di piantumare almeno 6,6 milioni di alberi per una consistenza pari a 6.600 ettari di foreste urbane, nell'arco temporale di 3 anni (2022-2024). L'investimento si pone sulla scia della previsione del decreto clima, in quanto identifica l'ambito territoriale di applicazione delle misure in quello delle 14 città metropolitane italiane. Con d.m. 30 novembre 2021, n. 493, è stato approvato il «Piano di forestazione urbana ed extraurbana» che fornisce il quadro di riferimento tecnico-scientifico per l'attuazione degli interventi di forestazione urbana.

⁸ A livello statale rileva la presenza di una disposizione appositamente dedicata alla rigenerazione urbana nell'ambito del cd. decreto sblocca-cantieri (art. 5, «norme in materia di rigenerazione urbana», decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito con modificazioni dalla legge 14 giugno 2019, n. 55), sebbene la norma sembri ricondurre (e ridurre) la rigenerazione urbana alla correlazione con gli interventi sul patrimonio edilizio esistente e all'obiettivo della riduzione del consumo di suolo. Lamentano l'inerzia del legislatore statale, nel senso che «si sarebbe potuto procedere diversamente; per esempio, fornendo una definizione unitaria di rigenerazione urbana o evidenziandone gli elementi di discontinuità rispetto agli interventi di riqualificazione e riuso del patrimonio edilizio già sperimentati nel secolo scorso», Urbani – Golisano (2019: 3).

⁹ Occorre precisare che le disposizioni in esame non citano gli interventi di forestazione urbana, riferendosi, al più, alla promozione del «verde urbano», di cui declinano talvolta le componenti, tra le quali gli «spazi» o le «infrastrutture» verdi, tra le quali possono ricomprendersi i boschi urbani.

annoverate a pieno titolo tra quelle costitutive dei progetti di rigenerazione. Una consapevolezza che, comunque, non traspare ancora in tutta la legislazione regionale che pure è dedicata, in proporzione maggiore rispetto a quella statale, al tema della rigenerazione. Riferimenti al verde quale parte integrante delle politiche di rigenerazione urbana sono rinvenibili, ad esempio, nella legge reg. Puglia 29 luglio 2008, n. 21, che prevede un apposito strumento (programma integrato di rigenerazione urbana-PIRU) tra i cui contenuti vi è «la riorganizzazione dell’assetto urbanistico attraverso il recupero o la realizzazione di [...] spazi verdi» (art. 2, comma 1, lett. b). Dello stesso tenore è la previsione della legge prov. Bolzano 10 luglio 2018, n. 9, che predispone un apposito piano (di riqualificazione urbanistica-PRU) allo scopo di «promuovere ed agevolare la rigenerazione delle aree già urbanizzate», includendo tra gli obiettivi e gli ambiti di intervento la «valorizzazione delle aree verdi» (art. 59). Similmente, la legge reg. Lazio 18 luglio 2017, n. 7, include tra gli obiettivi sottesi alla rigenerazione urbana quello di «promuovere lo sviluppo del verde urbano, l’adozione di superfici permeabili e coperture a verde pensile, la realizzazione di interventi per la regimentazione ed il recupero delle acque piovane» (art. 1, comma 1, lett. g).

La legislazione forestale costituisce un ambito privilegiato per espliciti riferimenti alla forestale urbana. Ne sono esempi la l.r. Lombardia, 5 dicembre 2008, n. 31 (testo unico foreste), che promuove il progetto “grandi foreste” da realizzare anche nei contesti urbani, specialmente in quelli a densa urbanizzazione (art. 55), e il regolamento forestale campano (reg. Campania, 28 settembre 2017, n. 3) che, declinando le fattispecie di bosco, tipizza la categoria di “boschi urbani” e vi ricollega specifiche misure di sostegno (art. 15).

Altro filone normativo è quello specificamente riferito alla promozione del verde urbano. Nelle leggi regionali dedicate allo sviluppo di iniziative per l’incremento del verde urbano non mancano riferimenti alla specifica misura dei boschi urbani: in questo senso si pone, ad esempio, la l.r. Toscana 23 luglio 2012, n. 41, che include la forestazione urbana tra gli interventi di sostegno regionale per la qualificazione e valorizzazione del sistema del verde urbano (art. 2) e l’art. 6 del relativo regolamento attuativo (reg. 13 maggio 2014, n. 25) che promuove la misura specifica di realizzazione di boschi urbani ritenuta intervento di qualificazione e valorizzazione del sistema del verde urbano e, al contempo, del paesaggio urbano; similmente, la recente l.r. Lombardia, 8 novembre 2021, n. 21, che promuove, tra gli altri interventi, quelli di forestazione urbana (volti alla realizzazione di «grandi foreste e di sistemi forestali»), significativamente qualificati come «infrastrutture verdi multifunzionali» (art. 2, comma 1, lett. d).

Più spesso, si è in presenza di atti regionali di programmazione e pianificazione che prevedono e incentivano interventi di forestazione urbana: tra questi, ad esempio, il Programma “10.000 ettari di nuovi boschi e sistemi verdi multifunzionali” approvato dalla regione Lombardia (del. giunta reg. 20 dicembre 2016, n. 8/3839); la delibera della giunta reg. Marche (dell’1 dicembre 2008, n. 1756), che definisce i criteri per la formazione di bandi per l’assegnazione di contributi utili alla realizzazione di progetti di valorizzazione del sistema naturalistico regionale in ambito urbano e periurbano; il Piano per l’attivazione delle iniziative connesse alla pianificazione forestale della regione Veneto (delibera dell’11 dicembre 2007, n. 3956); il piano paesaggistico pugliese (approvato con delib. giunta reg. n. 176 del 16 febbraio 2015), che prevede, nella parte progettuale, la creazione di parchi CO₂, quale proposta di forestazione urbana nelle zone produttive o industriali per dotarle di aree di compensazione ambientale.

Sempre più significativo è l’attivismo degli enti locali attraverso iniziative volontarie di tipo progettuale, non di rado mediante forme di partenariato pubblico-privato (si pensi al recente progetto “Forestami”, che vede il coinvolgimento di diversi attori, istituzionali e non, e prevede l’ambizioso progetto di piantare tre

milioni di alberi nel territorio della Città metropolitana di Milano) ovvero con previsioni inserite in atti regolamentari (come i regolamenti comunali del verde urbano) o pianificatori (come i piani urbanistici generali ovvero piani settoriali, quali i piani di rigenerazione urbana).

Si tratta di esperienze che muovono dal basso e che denotano la capacità degli enti territoriali di intercettare e assecondare istanze di rappresentanza di nuovi bisogni e, per questa via, di anticipare e sollecitare iniziative di “altri” centri decisionali; esperienze, dunque, che incarnano lo spirito del paradigma della sussidiarietà. Peraltro, il tema dei boschi urbani ben si presta al richiamo della categoria dei “beni comuni” e all’applicazione correlata di quelle forme di collaborazione e coinvolgimento dei cittadini espressive della declinazione orizzontale della sussidiarietà. Profili diversi del fenomeno possono essere implicati: dalla parte progettuale (quali boschi cittadini recuperare, dove localizzare i nuovi boschi, quali specie arboree piantumare, quali future destinazioni e forme di fruizione garantire, ecc.) a quella propriamente esecutiva, con eventuale devoluzione a soggetti privati dei compiti di gestione. Come noto, il campionario degli strumenti giuridici è variegato, spaziando dalle formule previste dal dato legislativo statale (interventi di sussidiarietà orizzontale, baratto amministrativo, ecc.: legge n. 10/2013; d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) ai modelli praticati a livello comunale (regolamenti per la gestione dei beni civici, cd. patti di collaborazione, ecc.).

5. Potenzialità e criticità.

La realizzazione di boschi urbani riflette al meglio – e in modo amplificato – i vantaggi sottesi alle cd. soluzioni basate sulla natura (*Nature Based Solutions-NBS*) allorquando esse sono inserite nelle politiche urbane. Soluzioni come corridoi verdi, tetti e pareti verdi, alberature, parchi, giardini, aiuole, orti urbani, canali e fossi inerbiti sono utili alle città per rafforzare la resilienza e l’adattamento ai cambiamenti climatici, ma anche per contribuire alla protezione della biodiversità e per aumentare il benessere psicofisico delle popolazioni. È evidente che infrastrutture verdi di estensioni e densità significative come sono le formazioni boschive possano fornire un apporto significativo e prioritario al raggiungimento dei suddetti obiettivi.

Peraltro, l’esperienza della forestazione urbana si inserisce nel contesto delle politiche forestali che, come noto, sono sempre più al centro dell’agenda pubblica internazionale. Conferenze recenti, come quella del G20 a Roma (ottobre 2021) e della COP26 a Glasgow (novembre 2021), sono unanimi nel ritenere la politica forestale quale componente essenziale per affrontare la questione ambientale. Da qui, ad esempio, l’obiettivo proclamato con la dichiarazione di Roma di piantare 1.000 miliardi di alberi entro il 2030 ovvero l’impegno presente nella dichiarazione di Glasgow di invertire i processi di deforestazione a favore di interventi di forestazione e ripristino forestale¹⁰.

¹⁰ È noto che il mondo scientifico ha sollevato alcuni rilievi, sul piano della fattibilità nonché dell’utilità, rispetto agli obiettivi proclamati a livello internazionale. Si sottolinea, ad esempio, l’irrealizzabilità del progetto dal punto di vista temporale, perché per garantire il raggiungimento dell’obiettivo fissato dal G20 di Roma occorrerebbe piantare circa 3 milioni di alberi al giorno, a partire dal 2022. C’è poi la questione spaziale, perché si tratta di reperire spazi idonei per piantumare e consentire alle piante di crescere e svilupparsi, con la connessa questione delle scelte circa le destinazioni d’uso dei suoli, perché destinare terre alla forestazione vuol dire preferire questa opzione ad altre, come le colture agrarie, il pascolo, le infrastrutture viarie, le aree urbane, quelle industriali, ecc. Inoltre, c’è l’elemento economico, ossia i costi relativi alla produzione vivaistica dei semi, alla

Non mancano le incertezze dal punto di vista giuridico, specie nell'ambito normativo interno. Il tema dei boschi urbani oscilla tra la materia del verde urbano e quella dei boschi e delle foreste. Il primo rinvio enfatizza il dato spaziale nonché l'accostamento del bosco al patrimonio arboreo urbano inteso in un'accezione ampia; il secondo riferimento evoca la definizione giuridica di bosco e i suoi elementi costitutivi, marginalizzando il profilo della collocazione spaziale. L'effetto è di una pluriqualificazione giuridica, le cui conseguenze, tuttavia, non sono pienamente percepite. Anche dal punto di vista terminologico, come visto, non vi è ancora un'applicazione condivisa e il riferimento alla forestazione urbana è utilizzato sia per indicare gli interventi di promozione del verde nella dimensione urbana sia più specificamente per la creazione (o ricostituzione) di boschi cittadini.

Ad esempio, nella Strategia nazionale del verde urbano il concetto di "foresta" è stato assunto come elemento centrale della *vision* della strategia, considerato come "riferimento culturale e scientifico" perché capace di esaltare il dato dell'integrazione tra fattori fisici, biologici, culturali, storici e gestionali, nonché "riferimento strutturale e funzionale" della strategia, per il suo carattere di resilienza ai fattori di disturbo esterni; con il corollario che "quella di foresta urbana è categoria nella quale si inseriscono tutte le diverse tipologie di verde urbano"¹¹. Addirittura, talvolta vi è un'inversione dei significati, per cui la locuzione boschi urbani finisce per abbracciare altre manifestazioni del verde urbano: è il caso del regolamento

piantumazione e alla cura e manutenzione delle piante. Si sollevano, inoltre, considerazioni circa i rischi connessi alla perdita di biodiversità e di qualità del paesaggio dei territori interessati da intensi processi di forestazione, nonché in relazione agli impatti socio-economici sulle comunità locali. Tra le diverse voci, secondo G. Pettenella «sostenere che rimboschire sia una soluzione fondamentale per contrastare il cambiamento climatico è a mio avviso una affermazione scorretta», anzi il rimboschimento può tradursi in una licenza per inquinare: «Pianto nuove piantagioni e non mi preoccupo di tutto quanto avviene nelle foreste già esistenti spesso soggette a processi di abbandono e di degrado (incendi, schianti, attacchi parassitari), né mi preoccupo dei più che necessari cambiamenti nei modelli di consumo o di quelli energetici. Così riesco a giustificare il *business as usual*, quando ci sarebbe l'urgenza di un cambio radicale negli stili di vita e nelle tecnologie». Queste considerazioni valgono per l'Italia dove un terzo della superficie è coperta da boschi che costituiscono "un patrimonio mal gestito, spesso abbandonato e per questo soggetto a grandi danni come i danni della tempesta Vaia nel 2018 e del bostrico di quest'anno. Dopo i danni enormi da incendi nel 2017, quest'anno abbiamo avuto il record di aree incendiate in Italia: più di 150.000 ettari bruciati con una quantità di anidride carbonica emessa in atmosfera senza precedenti nella storia recente delle foreste italiane. Nemmeno Vaia, con i 42.000 ettari di foresta distrutti nel Nord Est, è stata così distruttiva. Tutelare il patrimonio esistente è anche più conveniente dal punto di vista economico rispetto a piantare nuovi alberi". Anche secondo T. Anfodillo «Tutelare le foreste esistenti è un obbligo e piantare alberi fa sempre bene ma le nuove foreste non dovrebbero essere ritenute la via "maestra" nel combattere i cambiamenti climatici. I motivi sono i seguenti: le foreste assorbono poca CO₂ rispetto a quella che viene emessa. In Italia avremmo bisogno di una superficie di 3 volte il nostro Paese (tutta rimboschita) per assorbire le nostre emissioni. Non mi pare praticabile. Lo stesso vale per tutti gli altri Paesi: non c'è superficie a disposizione sufficiente» (citati da F. Suman, *Cop26 e accordi sulla deforestazione: "Il diavolo è nei dettagli"*, <https://ilbolive.unipd.it>, 4 novembre 2021). Sottolinea R. Valentini che è prioritaria una corretta gestione del patrimonio forestale già esistente: «piantare nuovi alberi non è sufficiente: vanno curati e non abbandonati». **Occorre** «gestire bene le foreste che già abbiamo, **altrimenti** rischiamo di perderle a causa di patogeni o incendi: lasciare un bosco senza toccarlo significa trasformarlo in una 'bomba' di carbonio» (Prolusione dal titolo *Il ruolo delle foreste nel raggiungimento della Carbon Neutrality del paese* per l'inaugurazione del 214° anno accademico dell'Accademia Nazionale di Agricoltura, Bologna, 11 ottobre 2021, <https://www.accademia-agricoltura.it>). Le peculiarità (e le contraddizioni) del dato forestale in Italia sono evidenziate da Cotugno (2000); sulla foresta come paradigma per individuare percorsi concettuali e operativi rinnovati in tema di rapporti dell'uomo con il "naturale" v. Marini (2021: 9 e seg.).

¹¹ MITE-Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, *Strategia nazionale del verde urbano, "Foreste urbane resilienti ed eterogenee per la salute e il benessere dei cittadini"*, 2018, p. 34, in <https://www.mite.gov.it>. L'approccio è tributario delle Linee guida della FAO (FAO, *Guidelines on urban and peri-urban forestry*, 2016) che enuclea 5 tipi di foreste urbane: boschi e superfici boscate periurbane; parchi e boschi urbani; piccoli parchi di quartiere, giardini privati e spazi verdi; alberature stradali, delle piazze, dei viali; altri spazi verdi con presenze arboree (scarpate, golene, cimiteri, orti botanici, terreni agricoli, etc.).

forestale campano in cui la qualifica di «bosco urbano» può essere estesa ai parchi urbani e ai giardini storici (art. 15, reg. Campania n. 3/2017).

In quanto componenti del verde cittadino, i boschi ne seguono la disciplina, confermando quella *vis expansiva* di declinazioni e accezioni di verde urbano, che vanno emergendo nell'esperienza amministrativa e nelle pronunce giurisprudenziali (Brocca, 2021: 74 e seg.). Si pensi al dato della collocazione dal punto di vista urbanistico degli elementi del verde urbano, questione particolarmente rilevante per le formazioni boschive che necessitano di ampi spazi nonché di suoli con specifiche caratteristiche morfologiche.

La lettura evolutiva della categoria della zona urbanistica E (cd. verde agricolo) valorizza il dato della inedificabilità dell'area con l'effetto che si tratta di area funzionale a finalità ambientali, più che a utilizzazioni agricole, ovvero utile, secondo le parole dei giudici amministrativi, alla "funzione decongestionante o di contenimento dell'espansione dell'aggregato urbano" e all' "interesse alla tutela dei valori naturalistici e paesaggistici del territorio"¹². In altre parole, la destinazione agricola impressa in sede urbanistica a una determinata area non è ricognitiva di un'utilizzazione o anche solo di una vocazione a fini agricoli dell'area stessa né si risolve, di per sé, in un vincolo all'esercizio all'attività agricola, ma assolve primariamente a una finalità di contenimento dell'espansione edilizia e, insieme, di tutela ambientale. Per questo, la giurisprudenza ha ammesso la qualificazione come zona E di terreni non aventi propriamente attitudine all'utilizzazione agricola, come sono quelli di alta montagna ovvero, per quanto qui interessa, quelli boscati¹³.

Di interesse è anche la zona F, che comprende le aree destinate ad attrezzature di interesse generale, categoria eterogenea di beni, di proprietà pubblica e privata, destinati all'uso collettivo, tra cui rientrano le aree verdi (cd. verde attrezzato). Nella lettura della giurisprudenza il verde costituisce esso stesso «l'attrezzatura pubblica o privata di uso pubblico» cui si ricollega «la fruizione del verde da parte della collettività [che] ne è la funzione tipica nell'ambito dell'organizzazione generale del territorio comunale», con l'effetto che qualora nell'area siano ammesse altre attrezzature (commerciali, sportive, culturali, ecc.) esse sono possibili solo se serventi e compatibili rispetto al verde¹⁴. In questa direzione si pone la legislazione regionale più recente: ad es. la l.r. Lombardia n. 21/2021 qualifica le foreste urbane, definite quali «infrastrutture verdi multifunzionali», come «attrezzature di interesse generale» che concorrono al

¹² Cons. Stato, sez. II, 6 ottobre 2020, n. 5917, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 21 ottobre 2019, n. 7144, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 12 dicembre 2016, n. 5195, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 30 dicembre 2008, n. 6600, in *Foro amm. CdS*, 2008, p. 3354; Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2008, n. 5478, in *Riv. giur. edil.*, 2009, p. 162; Cons. Stato, sez. IV, 25 luglio 2007, n. 4149, in *Riv. giur. edil.*, 2008, p. 360; Cons. Stato, sez. IV, 20 settembre 2005, n. 4828, in *Riv. giur. amb.*, 2005, p. 95; Cons. Stato, sez. IV, 31 gennaio 2005, n. 259, in *Foro amm. CdS*, 2005, p. 106; Cons. giust. reg. Sicilia, 6 aprile 2018, n. 210, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Lombardia, sez. II, 13 maggio 2019, n. 1065, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Toscana, Firenze, sez. I, 27 giugno 2016, n. 1090, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 9 aprile 2015, n. 903 in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 23 ottobre 2014, n. 5466, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Valle d'Aosta, sez. I, 2 novembre 2011, n. 73, in *Foro amm.*, 2011, p. 3395; Tar Trentino-Alto Adige, Trento, sez. I, 6 aprile 2011, n. 105, in *Foro amm. Tar*, 2011, p. 1186; Tar Veneto, Venezia, sez. I, 31 marzo 2010, n. 1118, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Campania, Napoli, sez. VII, 3 novembre 2009, n. 6825, in *Foro amm. Tar*, 2009, p. 3239; Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 24 giugno 2009, n. 1318, in *Riv. giur. edil.*, 2010, p. 253.

¹³ Tar Lombardia, Milano, sez. II, 13 maggio 2019, n.1065, in *Riv. giur. edil.*, 2019, p. 1093; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 7 luglio 2011, n. 1843, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁴ Cons. Stato, sez. IV, 6 agosto 2013, n. 4148, in *Riv. giur. edil.*, 2013, 1119; Cons. Stato, sez. V, 28 giugno 2004, n. 4790, in *Foro amm. CdS*, 2004, p. 1773; Tar Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 11 luglio 2018, n. 335, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 25 febbraio 2014, n. 1186, in www.giustizia-amministrativa.it.

fabbisogno delle dotazioni per servizi e quindi sono parte integrante del piano dei servizi, il quale, come noto, costituisce un'articolazione del piano comunale di governo del territorio (art. 3, comma 5).

I boschi urbani rappresentano una manifestazione dell'ambiente boschivo e, in quanto declinazione dei boschi, ne evocano la disciplina che, a livello statale, è costituita dal già citato testo unico forestale, d.lgs. n. 34/2018. La normativa di riferimento suscita una questione: dopo la definizione di bosco, che resta imperniata attorno a criteri di tipo superficario¹⁵, il testo si premura di individuare le «aree escluse dalla definizione di bosco»; tra queste rilevano gli «spazi verdi urbani quali i giardini pubblici e privati, le alberature stradali [...], le siepi, i filari e i gruppi di piante arboree» (art. 5, comma 1, lett. c). La norma si presta alla lettura per cui la formazione boschiva all'interno del contesto urbano sia da escludere dalla definizione di bosco ai sensi del testo unico forestale, in quanto riconducibile alla categoria degli «spazi verdi urbani». Milita a favore di questa tesi l'argomentazione per cui i boschi urbani sono riconosciuti elementi del verde urbano da un corposo dato normativo nazionale e internazionale. Ulteriore considerazione deriva dal confronto tra la normativa precedente (art. 2, comma 6, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, che escludeva dalla definizione di bosco, in modo espresso ed esclusivo, «i giardini pubblici e privati, le alberature stradali»)¹⁶ e l'attuale formula normativa che introduce la categoria degli «spazi verdi urbani» di cui offre un'elencazione (i citati «giardini pubblici e privati», le «alberature stradali», ecc.) che è meramente esemplificativa («quali i ...»).

Un'ulteriore annotazione è proposta dalla dottrina, secondo la quale il nuovo testo unico disvela una concezione prevalentemente economicistica del patrimonio forestale, nel senso che la nuova disciplina sarebbe orientata, al di là delle affermazioni di principio, allo scopo primario di regolamentare – e favorire – la produzione di legname, con il corollario che il fenomeno della forestazione urbana trova scarsa attenzione perché l'interesse dei comuni alla formazione di boschi urbani e periurbani, coincide «non certo col fine di utilizzarli per la produzione del legno» (Abrami, 2020: 5). In verità, l'accostamento dei boschi urbani alla definizione di bosco e quindi la loro riconduzione all'ambito di applicazione del testo unico resta opzione valida – e preferibile –, perché fa leva sulla natura del bene e, dunque, sul riscontro nella realtà delle singole compagini arboree degli elementi costitutivi del bosco secondo la definizione giuridica. In altre parole, se una formazione vegetale presente in ambito urbano riflette le caratteristiche dimensionali e di copertura arborea previste dalla norma di riferimento questa è da ritenersi “bosco”, essendo indifferente alla definizione normativa la relativa localizzazione territoriale (contesto urbano, periurbano o extraurbano). D'altra parte, non è secondaria l'annotazione per cui nell'elencazione, sia pure esemplificativa, degli “spazi verdi urbani” esclusi dalla definizione di bosco non compaia alcun riferimento

¹⁵ Secondo i parametri dell'estensione (non inferiore ai 2.000 metri quadri) e della larghezza dell'area (non inferiore a 20 metri) e della copertura da parte degli alberi (maggiore del 20 per cento rispetto all'area complessiva): art. 3, comma 3, d.lgs. n. 34/2018. La disposizione ammette, peraltro, la possibilità da parte delle regioni di adottare una «definizione integrativa di bosco» (comma 4). È noto il carattere “relativo” della definizione giuridica di bosco, che riflette l'eterogeneità definitoria presente nel mondo scientifico (es. FAO, ISTAT, Accademia italiana di Scienze Forestali, Inventario Forestale Nazionale Italiano, ecc., su cui si rinvia alle osservazioni del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, *Strategia nazionale del verde urbano*, cit., 32 e seg.), concorde, peraltro, nell'imperniare la definizione sull'aspetto funzionale più che su quello strutturale, ossia sul dato della multifunzionalità dell'ecosistema forestale. Eco del dibattito è rinvenibile anche nella giurisprudenza nazionale, in cui accanto all'orientamento maggioritario incentrato sulla definizione “normativa” di bosco, affiora un orientamento che si riferisce a una nozione “sostanziale” di bosco fondata sulla natura ecosistemica di esso e sganciata dall'applicazione meccanicistica dei requisiti strutturali previsti dalla disciplina di riferimento (Monteduro, 2014: 59 e seg.).

¹⁶ In applicazione della precedente disciplina forestale (d.lgs. n. 227/2001) la giurisprudenza ha avuto modo di affermare l'applicazione della suddetta normativa tanto alle superfici boscate quanto a quelle ricomprese all'interno del perimetro urbano: ad esempio, Tar Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 21 settembre 2020, n. 325, in www.giustizia-amministrativa.it.

ai boschi urbani. Inoltre, il testo unico si caratterizza in chiave innovativa rispetto alla precedente disciplina per lo sforzo di orientare la disciplina della selvicoltura nella direzione della riconosciuta multifunzionalità dei boschi e questa linea evolutiva è avvalorata dai più recenti interventi normativi modificativi del testo unico, come il già citato decreto clima che ha aggiunto importanti riferimenti inerenti alla funzione naturalistica e a quella culturale dei boschi, richiamando, da un lato, l'importanza delle necromasse legnose e della presenza in bosco di alberi da destinare all'invecchiamento a tempo indefinito e, dall'altro, la necessità di tutelare i cd. boschi vetusti (art. 4, commi 4-*quinquies* e 4-*septies*, decreto-legge n. 111/2019 convertito in legge n. 141/2019).

La questione definitoria innescata dal testo unico forestale richiama e si interseca con un altro profilo del regime giuridico dei boschi: è noto che i boschi e le foreste sono beni sottoposti a vincolo paesaggistico – vincolo peraltro apposto *ex lege* – secondo un'opzione adottata dalla legge 8 agosto 1985, n. 431 (cd. legge Galasso), e confermata dall'attuale codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (cd. codice Urbani). I territori boscati, assieme ad altre realtà territoriali diffuse nel Paese, sono stati tutelati in quanto riconosciuti “tratti determinanti dell'identità del territorio nazionale”, che “segnano le grandi linee di articolazione del suolo”, i quali, per altro verso, sono interessati da fenomeni di “crescente degrado”¹⁷. L'operazione di tutela è stata condotta mediante l'applicazione dello strumentario vincolistico consolidato proprio della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (cd. legge Bottai), con l'aggiunta della previsione innovativa per cui l'apposizione del vincolo è immediata e automatica, avulsa da qualsivoglia provvedimento amministrativo, per tutti i beni riconducibili alle categorie tipizzate¹⁸.

La norma si riferisce specificamente ai «territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227», rinvio che ora va inteso all'art. 3 del t.u. forestale.

Il richiamo della normativa forestale potrebbe portare a ulteriori sviluppi l'interpretazione che collega i boschi urbani agli «spazi verdi urbani», nel senso di indurre a ritenere che i boschi urbani, in quanto spazi verdi urbani, sono esclusi dalla definizione di bosco ai sensi dell'art. 5 t.u. forestale e, in quanto “non boschi”, sono sottratti all'applicazione del regime vincolistico sancito dal codice del paesaggio. In verità, è possibile e condivisibile l'opposta tesi secondo la quale la disposizione codicistica rinvia esclusivamente alla definizione normativa di bosco (art. 2, commi 2 e 6, d.lgs. n. 227/2001, corrispondente all'attuale art. 3, commi 3 e 4, d.lgs. n. 34/2018), con l'effetto che ai fini dell'applicazione del regime del vincolo paesaggistico si tratta di verificare caso per caso se la formazione arborea presenti gli elementi costitutivi della definizione di bosco, quale che sia la sua collocazione geografica. Ulteriore annotazione è ricavabile ancora dalla disposizione codicistica, nella parte in cui individua i limiti di applicabilità del vincolo

¹⁷ Così il d.m. 21 settembre 1984, annullato da Tar Lazio, 31 maggio 1985, n. 1548, in *Riv. giur. edil.*, 1985, I, 503, che costituisce l'antecedente della legge n. 431/1985. A seguito dell'annullamento giurisdizionale del decreto perché non “vi era stata né una istruttoria mirata alla qualificazione dei singoli beni, né una motivazione diretta ad esternare le ragioni per le quali i beni medesimi andavano annoverati tra le bellezze naturali”, è stata abbandonata la strada amministrativa a favore di quella legislativa, con ricorso, peraltro, alla decretazione d'urgenza: decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 conv. in legge 8 agosto 1985, n. 431.

¹⁸ La legge Galasso segna l'evoluzione concettuale del paesaggio, quale realtà rilevante non soltanto sul piano estetico e sentimentale, dunque ancorato a giudizi altamente soggettivi ed elitari, ma sulla base di un'accezione geografica e ambientale, che implica il ricorso a criteri oggettivi e storicistici. Come ha avuto modo di affermare la Corte costituzionale, la legge 431/1985 ha spostato “l'accento dalle bellezze naturali, intese come dimensione (solo) estetica del territorio, al bene ambientale” (Corte cost., 27 giugno 1986, n. 151, *Giur. cost.*, 1986: 1010) e in dottrina è stato efficacemente osservato che per effetto della legge Galasso il paesaggio resta un dato essenzialmente visuale, ma «la cui percezione non è più in funzione emotiva, ma conoscitiva» (Alibrandi – Ferri, 2001: 224).

paesaggistico, alcuni dei quali riferibili proprio ai boschi urbani. Secondo il comma 2, art. 142, d.lgs. n. 42/2004, che ricalca la previsione della legge Galasso, il regime vincolistico non si applica ai suoli boscati insistenti in aree delimitate dagli strumenti urbanistici quali zone A e B, ovvero presenti in altre zone urbanistiche purché ricompresi in piani pluriennali di attuazione e a condizione che le relative previsioni siano state concretamente realizzate ovvero ricadenti nei centri edificati perimetrati ai sensi della legge 22 ottobre 1971, n. 865 nei comuni sprovvisti di piano urbanistico, con l'avvertenza, uguale ai tre casi, che la qualificazione urbanistica sia stata effettuata entro la data del 6 settembre 1985.

È evidente la *ratio* della norma di contemperare l'esigenza di tutela paesaggistico-ambientale del territorio, che per effetto della nuova disciplina presenta caratteri di diffusività e immediatezza, con l'intenzione di non frustrare le aspettative di espansione dell'abitato già programmate e giunte in fase esecutiva (Ricci, 2010: 85 e seg.).

Si tratta di previsione eccezionale, come tale di stretta interpretazione, la quale dimostra, a contrariis, che al di fuori delle eccezioni tipizzate, i boschi sono da ricondurre alla previsione generale dell'assoggettamento al vincolo paesaggistico. In altre parole, dalla lettura congiunta del testo unico forestale e del codice del paesaggio può ritenersi che: uno spazio verde presente in ambito urbano se non riflette i requisiti di bosco di cui alla definizione fornita dal testo unico forestale, non è assoggettato al vincolo paesaggistico perché il codice del paesaggio esige la rispondenza alla definizione normativa e, difatti, ai sensi del testo unico forestale è «area esclusa dalla definizione di bosco»; se presenta i requisiti della definizione normativa di bosco, è un bene paesaggistico e, come tale, vincolato ai sensi del comma 1 dell'art. 142 del codice del paesaggio, tranne che rientri in uno dei casi di esclusione previsti dal secondo comma della medesima disposizione che, come visto, richiede un duplice requisito, di natura temporale (qualificazione urbanistica entro il 6 settembre 1985) e di diritto urbanistico (delimitazione in zona A o B ovvero in altra zona con previsione di piano pluriennale di attuazione)¹⁹.

Quello dei boschi urbani appare ormai un tema irrinunciabile per l'agenda pubblica e l'intervento del legislatore è indifferibile non soltanto per dirimere alcuni dubbi interpretativi emersi dal dato normativo attuale, ma soprattutto per promuovere e rafforzare la portata di un fenomeno che è ancora marginale, ristretto, come visto a livello legislativo statale, alla dimensione delle città metropolitane. Eppure, i boschi urbani assommano e amplificano i vantaggi sottesi alla duplice natura che li caratterizza, il loro essere elemento del verde urbano e, al contempo, tipologia peculiare di bosco. È evidente che un bosco urbano rappresenti un'infrastruttura capace di esprimere la multifunzionalità propria del patrimonio forestale nonché di produrre i servizi ecosistemici tipici del verde urbano, con innegabili vantaggi per la qualità di vita in città: come detto, sul piano del benessere psico-fisico delle persone, della protezione della biodiversità e della qualità del paesaggio, nonché dal punto di vista della sicurezza e resilienza del territorio rispetto a fenomeni di inquinamento ambientale, ma pure rispetto a eventi estremi sempre più ricorrenti quali alluvioni e ondate di calore, finanche come occasione di opportunità occupazionali e di impresa.

In altre parole, il bosco urbano può offrire un significativo contributo al raggiungimento degli obiettivi sia delle politiche forestali sia di quelle urbane. Dal primo punto di vista, offre un ambito rilevante, in ragione

¹⁹ La valenza paesaggistica delle compagini forestali presenti in ambito urbano, purché conformi alla definizione di bosco di cui all'art. 3 t.u. forestale e non rientranti nelle ipotesi del comma 2 dell'art. 142, d.lgs. n. 42/2004 né in quelle dell'art. 5 t.u. forestale, è riconosciuta dalla circolare del ministero dell'ambiente del 27 novembre 2020 recante indirizzi operativi per l'attuazione di azioni di forestazione ai sensi del d.m. 9 ottobre 2020 e dell'art. 4 decreto-legge n. 111/2019 conv. in legge n. 141/2019.

della diffusività spaziale e incisività degli effetti, per l'implementazione dei criteri e modelli più avanzati di gestione forestale. Dalla prospettiva delle politiche per le città, il bosco urbano mostra al meglio le utilità del verde urbano e, per questa via, asseconda quell'evoluzione, concettuale prima che giuridica, da più parti auspicata che vede nel verde urbano una componente essenziale e non una mera compensazione dell'urbanizzazione.

Il contatto ravvicinato con le persone rappresenta il punto di forza dei boschi urbani perché facilita l'impatto positivo dei servizi ecosistemici propri dei beni forestali, ma anche perché favorisce un aspetto delle politiche pubbliche, quello della costruzione della "coscienza ambientale" quale condizione preliminare e trasversale di ogni politica e, ancora prima, quale connotato di ogni individuo, in quanto persona, cittadino, amministratore, legislatore. Il bosco urbano è, infatti, a portata di mano dei cittadini e per questo offre immediate opportunità di conoscenza e consapevolezza delle tematiche ambientali. Il bosco urbano può essere un'occasione formidabile di educazione ambientale.

Riferimenti bibliografici

- ABRAMI A. (2020), *Il decreto forestale n. 34 del 2018: una legge sul bosco o sulla produzione di legname?*, *Rivista giuridica dell'ambiente online*, 16, pp. 1-6.
- ALIBRANDI T. - FERRI P.G. (2001), *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, Milano.
- ANTONELLI A. (2017), *La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana, Le istituzioni del federalismo*, 1, pp. 31-65.
- ASSINI N. - MANTINI P. (1997), *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano.
- AUBY J.-B. (2013), *Droit de la ville*, Lexis Nexis, Paris.
- AUBY J.B. (2016), *Per lo studio del diritto delle città*, CHITI M.P. - DELLA CANANEA G. (cur.), *Il diritto che cambia*, Napoli, pp. 205-210.
- BROCCA M. (2021), *La selva nella città: stato dell'arte e panorama giuridico*, MARINI S. - MOSCHETTI V. (cur.), *Sylva. Città, nature, avamposti*, Mimesis, Milano, pp. 74-93.
- CANGELLI F. (2012), *Piani strategici e piani urbanistici*, Giappichelli, Torino.
- COTUGNO F. (2020), *Italian wood. Alla scoperta di una risorsa che non conosciamo, i nostri boschi*, Mondadori Electa, Milano.
- DE GIORGI CEZZI G. (2006), *La coesione politico-territoriale nella dimensione del governo del territorio*, *Federalismi.it*, 24, 2006, pp. 1-13.
- DELLA SCALA M.G. (2018), *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, *Diritto amministrativo*, 4, pp. 787-837.
- DIPACE R. (2014), *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, *Rivista giuridica dell'edilizia*, 5, pp. 237-259.
- ENDRICI G. (2004), *La tutela dell'ambiente urbano*, in *Diritto pubblico*, 1, pp. 273-316.
- FERRARA R. (2017), *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, *Diritto amministrativo*, 2, pp. 209-234.
- GALLO C.E. (2014), *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, FERRARA R. – SANDULLI M.A. (dir.), *Trattato di diritto dell'ambiente. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, I, Giuffrè, Milano, pp. 399-442.
- GASPARI F. (2019), *Città intelligenti e intervento pubblico*, *Diritto dell'economia*, 1, pp. 71-110.
- GANI L. – D'ORSOGNA M. (2019), *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, III, Editoriale scientifica, Napoli, pp. 2005-2052;
- LABRIOLA G.M. (2018), *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, *Le istituzioni del federalismo*, 1, pp. 5-28.
- LEFEBVRE H. (1968), *Droit à la ville*, Anthropos, Paris.

MARINI S. (2021), *Il ritorno della selva*, MARINI S. – MOSCHETTI V. (cur.), *Sylva. Città, nature, avamposti*, Mimesis, Milano, pp. 8-26.

MONTEDURO M. (2014), *Annotazioni in ordine al problema della definizione giuridica di “bosco” e “foresta”*, M. BROCCA – M. TROISI (cur.), *I boschi e le foreste come frontiere del dialogo tra scienze giuridiche e scienze della vita*, Editoriale scientifica, Napoli, pp. 59-85.

QUIROZ M.A. – RICCI S. (2020), *La codificazione del terzo settore*, Rimini, Maggioli.

RICCI L. (2010), *Territori coperti da foreste e boschi e disciplina delle esclusioni dal vincolo paesaggistico relativo alle aree tutelate per legge ai sensi dell'art. 142, comma 2 del d.lgs. 42/2004*, *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2, pp. 85-92.

SAITTA F. (2020), *Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica*, *Ordines*, 2, pp. 52-84.

SUMAN F. (2021), *Cop26 e accordi sulla deforestazione: “Il diavolo è nei dettagli”*, ilbolive.unipd.it, 4 novembre.

URBANI P. – GOLISANO L. (2019), *Il Decreto Sblocca Cantieri e il mancato intervento in materia di rigenerazione urbana*, www.pausania.it, 21 giugno.

VALENTINI R. (2021), *Prolusione dal titolo Il ruolo delle foreste nel raggiungimento della Carbon Neutrality del paese per l'inaugurazione del 214° anno accademico dell'Accademia Nazionale di Agricoltura*, Bologna, 11 ottobre 2021, www.accademia-agricoltura.it.