

Orti urbani: tra il “riempimento” di spazi cittadini e i vuoti di disciplina giuridica

LUCA GALLI

SOMMARIO: 1. Gli orti urbani: un fenomeno in espansione. – 2. Orti urbani, beni comuni e amministrazione condivisa. – 3. La limitata considerazione degli orti urbani da parte del legislatore nazionale. – 4. I circoscritti interventi dei legislatori regionali. – 4.1. (...segue) I casi particolari di Lombardia e Toscana. – 5. Il fiorente panorama a livello locale. – 6. Conclusioni: il vuoto come spazio creativo.

1. *Gli orti urbani: un fenomeno in espansione*

All'interno del più vasto panorama del verde cittadino quale espressione di un diritto urbanistico che sia anche strumento di tutela dell'ambiente e della biodiversità, un fenomeno relativamente recente sta acquisendo via via maggiore importanza: quello degli orti urbani.

A guardare i dati, infatti, la quasi totalità delle principali città italiane è oramai caratterizzata dalla presenza di tali orti¹, la cui diffusione è cresciuta

¹ Secondo i dati ISTAT aggiornati al 2020, ottanta capoluoghi di provincia sui centonove esistenti presentano orti urbani nel proprio territorio; tali informazioni sono reperibili sulla rete interconnessa.

esponenzialmente negli ultimi dieci anni (sicuramente nel centro-nord Italia, ma ormai anche nelle Regioni del sud) sino ad occupare oltre tre milioni di metri quadrati del territorio nazionale², per l'appunto giocando un ruolo non trascurabile nella 'trasformazione ecologica' di molti centri abitati³.

Le ragioni dietro a questa crescita possono sicuramente rintracciarsi nel carattere multifunzionale degli orti, ossia nella loro capacità di produrre 'servizi ecosistemici', quali benefici multipli per la collettività di riferimento⁴, che vanno dal miglioramento ambientale del tessuto urbano (in termini di qualità dell'aria, riduzione dell'inquinamento acustico, contenimento del consumo del suolo, recupero di specie tipiche del territorio), all'impatto positivo sulle condizioni socio-culturali e di vita della popolazione locale (diventando luogo di incontro dei diversi componenti della comunità, nonché fonte di occasioni educative, didattiche, di cura della salute e di recupero dei soggetti svantaggiati, ma anche di integrazione del reddito e lotta alle problematiche alimentari). Il tutto fornendo alle

² In questo senso si esprimono i dati raccolti da Coldiretti, prima nel 2014 e poi nel 2018, laddove si attesta una crescita sostanziale degli spazi ortivi nelle città capoluogo (oltre il 40% in cinque anni), individuando anche alcune Regioni in cui il fenomeno è particolarmente diffuso, quali l'Emilia-Romagna (700.000 m²), la Lombardia (200.000 m²), la Toscana (170.000 m²), il Veneto (160.000 m²) e il Piemonte (145.000 m²). I dati delle indagini 2014 e 2018 sono reperibili sulla rete interconnessa.

³ Le stesse indagini Coldiretti citate alla nota precedente individuano in Bologna, Napoli, Milano, Torino, Verona e Roma alcuni dei Comuni in cui gli orti urbani hanno inciso più profondamente sul panorama cittadino. D'altra parte, è bene notare che il fenomeno ortivo si è diffuso in Italia ben più tardi rispetto alle esperienze di altri paesi, tra cui si possono menzionare i *Community Garden* newyorkesi o i *jardins partagés* parigini; per una ricognizione di queste esperienze, R. BARTOLETTI, *Orti e giardini collettivi: pratiche grassroots e politiche urbane*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2012, 3, pp. 427 e ss.

⁴ Per una ricostruzione della nozione di 'servizi ecosistemici' quale tratto caratterizzante il verde pubblico in generale e, quindi, gli orti urbani in particolare, vedasi M. BROCCA, *Il verde urbano*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2020, pp. 265 e ss.

Amministrazioni cittadine modalità alternative di gestione del proprio territorio, capaci di ridurre la spesa pubblica e allo stesso tempo accelerare i processi di recupero di aree disagiate⁵.

Considerato come gli orti siano storicamente nati quale movimento ‘dal basso’, frutto dell’agire spontaneo della cittadinanza⁶, interrogarsi sul ruolo che debba avere il diritto innanzi a tale componente del verde urbano diviene quindi essenziale. Difatti, il moltiplicarsi delle esperienze locali ha comportato che nelle opere di quella dottrina – giuridica e non – che ha gettato un primo sguardo sul fenomeno aleggi l’interrogativo circa l’opportunità di procedere a una sua codificazione tramite una normativa di rango primario che lo legittimi una volta per tutte⁷. Così facendo, si giungerebbe a

⁵ La presenza di queste ‘esternalità positive’ in relazione alle esperienze ortive è fatto condiviso dagli Autori che hanno approfondito il fenomeno; vedasi, per esempio, M. BOTTIGLIERI, *I servizi pubblici locali di accesso al cibo e la Turin food policy*, in *Ammin.*, 2016, 1, pp. 73 e ss. e M. GOLLA, *Pianificazione urbanistica e attività economiche. Cibo e spazio urbano: urbanistica e mercati agroalimentari*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 3, pp. 209 e ss. Per una lettura che consideri gli orti anche uno strumento di promozione della sicurezza urbana, in chiave di rigenerazione di aree cittadine problematiche, vedasi in particolare A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 1, pp. 31 e ss.

⁶ Sulla nascita degli orti urbani come espressione di movimenti spontanei della popolazione civile, che solo gradualmente sono stati oggetto di riconoscimento e legittimazione dalle pubbliche autorità, concorda la totalità degli Autori che hanno affrontato la materia; su tutti, vedasi i contributi contenuti in G. CRESPI (a cura di), *Orti urbani: una risorsa*, Milano, 1982, quale prima ricerca sistematica sul fenomeno ortivo italiano, allora ai propri albori e appunto esistente solo in chiave di spontaneismo, salvo rarissime eccezioni.

⁷ L’interrogativo è sicuramente sollevato da E. BERTONCINI, *Gli orti urbani*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, cit., pp. 283 e ss. (spec. p. 288), in cui l’Autore formula la seguente risposta: “Una norma nazionale è, però, quanto meno auspicabile, sia per dare impulso alla nascita di norme regionali e, conseguentemente, di progettualità diffuse in tutto il paese e inserite in un quadro normativo il più possibile organico ed omogeneo, sia per evitare il proliferare di definizioni e modelli denominati in modi fantasiosi o, più concretamente, impropri o capaci di generare confusione”. Nel fornire questa risposta, tuttavia, lo stesso Autore riconosce la conseguente sfida dettata dalla necessità di non soffocare i profili di libertà e di capacità di adattamento del fenomeno al contesto locale: tratti alla base della sua stessa nascita e rapida crescita a

stabilizzarne le caratteristiche, uniformando anche le modalità di coinvolgimento delle popolazioni locali, sacrificando però l'elasticità tipica dello spontaneismo e gli spazi di manovra delle Amministrazioni territoriali, in nome appunto di una maggiore certezza giuridica.

Nel cercare di dare una risposta (diversa) a questo interrogativo, con le successive pagine si intende procedere a una prima operazione tassonomica che, a fronte dei limitatissimi riferimenti offerti dal legislatore nazionale e dei circoscritti interventi di quello regionale, sappia donare agli orti urbani una collocazione nella realtà del diritto. Tale inquadramento sarà quindi prodromico alla verifica di quali siano gli istituti giuridici (e se siano adeguati) già a disposizione delle Amministrazioni e della cittadinanza locali per gestire e assicurare un corretto sviluppo degli spazi orticoli cittadini.

2. *Orti urbani, beni comuni e amministrazione condivisa*

Volendo fornire una definizione di orti urbani, essi possono essere inquadrati come quelle aree di verde pubblico all'interno di un agglomerato urbano gestite da cittadini o associazioni che li adibiscono alla piccola

livello nazionale. Ancora, sull'opportunità di giungere a una codificazione del fenomeno degli orti urbani si interroga anche A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, cit., p. 31 e ss., con l'Autrice che adotta posizioni meno nette in favore della piena cristallizzazione legislativa delle esperienze ortive, riconoscendo che "l'emanazione di regole formalizzate sul punto potrebbe costituire fonte di certezza giuridica per tutte le parti coinvolte", ma dando atto allo stesso tempo del "rischio correlato al possibile eccessivo irrigidimento di formule che, per risultare realmente efficienti, devono presentare margini di adattabilità alla luce delle circostanze di fatto riscontrabili nei singoli territori".

coltivazione, priva di scopo di lucro, generando prodotti destinati al consumo familiare, nonché favorendo la riabilitazione fisica e sociale dei fruitori, e contribuendo allo stesso tempo al recupero di zone abbandonate o sottoutilizzate della città.

D'altro canto, questa prima determinazione può essere ulteriormente dettagliata andando a individuare sottocategorie di orti urbani a seconda della loro natura e dei loro differenti obiettivi. Si hanno così, ad esempio: orti didattici, generalmente istituiti presso edifici scolastici con funzioni di educazione alimentare e ambientale per gli studenti; orti terapeutici, in cui l'attività di coltivazione è principalmente finalizzata al recupero di pazienti ospedalieri e non; orti sociali, tesi a garantire l'accesso al cibo per i cittadini in condizioni di maggiore marginalità; orti civici, in cui la coltivazione condivisa mira a diventare strumento di socializzazione e integrazione dei componenti di una comunità⁸.

Dalla pluralità di fini appena tratteggiata, dunque, risulta palese come essi possano divenire espressione della innegabile polifunzionalità dell'azione pubblica di gestione del territorio, in cui i profili giuridici e

⁸ Per un'elencazione delle varie sottocategorie di orti urbani vedasi, per esempio, E. BERTONCINI, *Gli orti urbani*, cit., p. 284 e M. BOTTIGLIERI, *I servizi pubblici locali di accesso al cibo e la Turin food policy*, cit., p. 77. Un duplice profilo merita però menzione, quanto a queste classificazioni: da un lato, un medesimo orto può avere plurime finalità, così da rendere l'inquadramento in una o in un'altra specie più difficoltoso (e forse superfluo); dall'altro, non vi è necessariamente uniformità nel denominare le differenti categorie di orti, sia in dottrina, sia nelle esperienze concrete all'interno dei vari Comuni (per esempio, ipotesi in alcuni casi inquadrate come 'orti civici', in altri vengono denominate 'orti condivisi'). La non omogeneità della nomenclatura, d'altra parte, non determina gravi conseguenze nella realtà pratica, laddove le attività ortive siano effettivamente regolate e gestite compatibilmente alla loro natura e alle loro specifiche finalità.

sociologici risultano sempre più strettamente intrecciati⁹. Non stupisce, quindi, che le riflessioni più numerose in tema di orti urbani siano rinvenibili nella produzione di scienze ulteriori rispetto a quelle giuridiche, come la geografia politico-economica, l'antropologia e la sociologia¹⁰.

In queste ricostruzioni, l'istituzione spontanea e la cura diretta da parte della cittadinanza degli orti urbani vengono considerate manifestazione della crescente insofferenza rispetto alla concezione neoliberista dei centri abitati – divenuti spazio di solitudine e isolamento – e dunque sforzo per ritrasformarli in luoghi di incontro, fiducia e conoscenza reciproca¹¹. In senso più ampio, poi, gli orti urbani possono veicolare un'idea di opposizione al modello capitalista e a un'economia prettamente di mercato, laddove diventano strumento di contrasto al consumo intensivo del suolo (sotto forma

⁹ Il riconoscimento della polifunzionalità degli strumenti di gestione del territorio è chiaramente riscontrabile in M.S. GIANNINI, "Ambiente", *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim dir. pubbl.*, 1973, 1, pp. 15 e ss., ora in ID., *Scritti*, VI, Milano, 2005, 445 e ss., in cui l'Autore afferma che "tutti gli interessi confluiscono [...] nella disciplina urbanistica". Con specifico riferimento alla polifunzionalità della gestione del territorio in relazione al fenomeno degli orti urbani, vedasi A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, cit., p. 31 e ss. Ancora, M. GOLA, *Pianificazione urbanistica e attività economiche. Cibo e spazio urbano: urbanistica e mercati agroalimentari*, cit., pp. 209 e ss., in cui l'Autrice parla di "dimensione sociologica dell'urbanistica" a fronte dei suoi plurimi impatti sulla vita degli individui nei centri abitati.

¹⁰ Di alcune queste opere si dà atto nelle note qui immediatamente successive.

¹¹ Quanto alla concezione neoliberale della città, su tutti, M. AUGÉ, *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, Milano, 2009 (prima pubbl. 1992); Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2002; P. BEVILACQUA, *L'utilità della storia*, Roma, 2007. Per una qualifica degli orti urbani come meccanismo di opposizione a tale trasformazione neoliberale, vedasi P. MUDU, A. MARINI, *Radical Urban Horticulture for Food Autonomy: Beyond the Community Gardens Experience*, in *Antipode*, 2018, 2, pp. 549 e ss.; B. DEL MONTE, V. SACHSÉ, *Coltivare la città. Gli orti urbani condivisi come pratica di riappropriazione dello spazio pubblico nel contesto romano*, in *Antropologia*, 2017, 3, 195 e ss.; F. FRENI, *Codici di autodisciplina e libertà di coscienza: per una democrazia più partecipativa e solidale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2015, 17, p. 50.

della speculazione immobiliare e della crescente privatizzazione del territorio cittadino) e di alternativa locale e più naturale al sistema globalizzato e industrializzato di produzione alimentare¹². Gli orti urbani, dunque, risultano espressione dell'agire collettivo e di comunità, in cui i cittadini si fanno promotori della riappropriazione e della (auto)gestione degli spazi pubblici. Ciò anche in chiave di critica verso un'inadeguatezza degli strumenti classici di pianificazione urbanistica, ritenuti incapaci di assicurare una piena e corretta partecipazione della collettività nelle scelte sul governo del territorio e, quindi, inadeguati a comprendere e soddisfare appieno le esigenze locali¹³. In sintesi, l'orto urbano appare come una diretta rivendicazione del "diritto alla città" da parte dei suoi abitanti, inteso come spinta alla gestione comune e alla fruizione condivisa degli spazi e delle risorse cittadine¹⁴.

¹² Sulla idea di orti urbani come strumento di resistenza alle dinamiche dell'economia capitalista, specie nel contesto dei c.d. *alternative food network*, ossia di quegli spazi territoriali in cui sono praticate attività di produzione alimentare secondo logiche di mutuo aiuto e scambio non mercantili, vedasi G. MIGLIORE, P. ROMEO, R. TESTA e G. SCHIFANI, *Beyond Alternative Food Networks: Understanding Motivations to Participate in Orti Urbani in Palermo*, in *Culture, Agriculture, Food and Environment*, 2019, 2, pp. 129 e ss.; P. MUDU, A. MARINI, *Radical Urban Horticulture for Food Autonomy: Beyond the Community Gardens Experience*, cit., pp. 549 e ss.; B. DEL MONTE, V. SACHSÉ, *Coltivare la città. Gli orti urbani condivisi come pratica di riappropriazione dello spazio pubblico nel contesto romano*, cit., pp. 195 e ss.; R. GHOSE, M. PETTYGROVE, *Urban Community Gardens as Spaces of Citizenship*, in *Antipode*, 2014, 0, pp. 1 e ss.; A.D. WILSON, *Beyond Alternative: Exploring the Potential for Autonomous Food Spaces*, ivi, 2013, 3, pp. 719 e ss.; E. EIZENBERG, *Actually existing commons: Three moments of space of community gardens in New York City*, ivi, 2012, 3, pp. 764 e ss.

¹³ L'inadeguatezza degli strumenti di gestione pianificata del territorio nel cogliere le esigenze effettive della popolazione cittadina è affermata e puntualmente rappresentata, in relazione al fenomeno ortivo romano, da B. DEL MONTE, V. SACHSÉ, *Coltivare la città. Gli orti urbani condivisi come pratica di riappropriazione dello spazio pubblico nel contesto romano*, cit., pp. 195 e ss.

¹⁴ Su questa concezione di 'diritto alla città', vedasi H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Verona, 2014 (prima pubbl. 1968) e, più recentemente, D. HARVEY, *The right of the city*, in *New Left Review*, 2008, 53, pp. 23 e ss.

Alla luce di tutto ciò, palesi appaiono i punti di contatto con due figure di formazione relativamente recente nel panorama degli istituti giuridici: i beni comuni e l'amministrazione condivisa.

Infatti, se si volesse trovare una collocazione degli orti urbani nell'universo del diritto, pochi dubbi residuerebbero circa la loro riconducibilità alla famiglia del c.d. 'beni comuni'. Con tale categoria si è soliti indicare quei beni la cui piena utilità trova espressione al di fuori delle dinamiche di godimento proprietarie, individuali ed esclusive, ma in una loro gestione comunitaria, tramite un uso condiviso capace di soddisfare bisogni essenziali della stessa collettività cui sono imputabili¹⁵. Evidenti, dunque, sono le analogie con quanto già detto circa le modalità di gestione degli orti (affidata ai cittadini o a loro associazioni), nonché con la loro attitudine a generare 'servizi ecosistemici', ossia a soddisfare congiuntamente una pluralità di bisogni basilari della comunità di riferimento, sia direttamente (si pensi, per esempio, all'integrazione del reddito e all'accesso al cibo per gli individui che lavorano gli orti, a cui spettano generalmente i frutti della

¹⁵ La produzione dottrinale in materia di beni comuni è oramai particolarmente ampia; senza pretese di esaustività, B. TONOLETTI, *Costituzione giuridica delle cose e rigenerazione del legame sociale*, in *Dir. amm.*, 2019, 2, pp. 249 e ss.; F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione dei beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017; M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, 2016; P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, 2016, 2, pp. 1 e ss.; F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, 2, pp. 271 e ss.; U. POMARICI, *Beni comuni*, in ID. (a cura di), *Atlante di filosofia del diritto. Selezione di voci*, Torino, 2013, pp. 3 e ss.; F. CORTESE, *Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?*, in *Giornale dir. amm.*, 2011, 11, pp. 1170 e ss.; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011; G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, Milano, 2000.

coltivazione), sia indirettamente (si pensi, per esempio, ai già accennati benefici ambientali delle aree coltivate, tali da riverberarsi su tutti gli abitanti della zona interessata dal fenomeno ortivo)¹⁶. A conferma di questa visione, poi, le caratteristiche degli orti urbani sembrano capaci di farli contemporaneamente rientrare all'interno delle differenti categorie in cui i beni comuni sono suddivisi in dottrina. Essi, infatti, presentano punti di contatto sia con i c.d. beni comuni 'tradizionali' (tra cui vengono solitamente annoverati anche i terreni agricoli e coltivabili, laddove la coltivazione è tratto essenziale degli orti urbani), sia con i c.d. beni comuni 'globali' (tra cui vi sono le risorse ambientali, a cui è possibile ricondurre il suolo e la biodiversità, per l'appunto preservati tramite gli orti) e sia, infine, con i c.d. 'new commons' (nell'ambito dei quali la dottrina ricolloca anche gli spazi verdi cittadini, di cui gli orti urbani sono indubbia manifestazione)¹⁷.

Se, quindi, il corretto utilizzo dei beni comuni passa attraverso il riconoscimento di un ruolo attivo nella loro gestione di coloro che compongono le comunità di riferimento, anche in questo caso evidente è la consonanza con quel modello di azione amministrativa in cui il perseguimento dei pubblici interessi non è più prerogativa delle sole autorità, ma viene 'condiviso' con i c.d. 'cittadini attivi'. Infatti, come oramai ben noto e riconosciuto – anche e soprattutto a livello di giurisprudenza

¹⁶ Per un'espressa riconduzione degli orti urbani fra i beni comuni, vedasi R. BARTOLETTI, *Orti e giardini collettivi: pratiche grassroots e politiche urbane*, cit., p. 430.

¹⁷ Per una sintetica ed efficace ricostruzione di queste categorie, si vedano M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, in *Giornale dir. amm.*, 2018, 5, pp. 559 e ss. e F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, cit., pp. 37 e ss.

costituzionale¹⁸ – l'amministrazione condivisa si manifesta attraverso il coinvolgimento degli amministrati nelle scelte dell'Amministrazione, oltre che nella loro implementazione. Coinvolgimento da attuarsi secondo dinamiche ultronee e ben distinte da quelle di mercato, a fronte dell'apertura degli individui di mettere a disposizione – in chiave solidale e sussidiaria¹⁹ – le proprie risorse, il proprio tempo, le proprie energie e le proprie conoscenze, non per l'arricchimento individuale, ma per la crescita del benessere collettivo²⁰.

Risulta chiaro, quindi, come i cittadini che partecipano all'individuazione delle aree urbane sottoutilizzate, alla definizione delle modalità di recupero tramite l'avvio di progetti ortivi e, infine, alla

¹⁸ Il riferimento è a Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131, in cui i giudici hanno espressamente riconosciuto la legittima presenza nell'ordinamento di rapporti tra Amministrazione e operatori privati che poggiano sulla convergenza di azione e obiettivi, sulla condivisione di energie e sforzi nel perseguimento degli interessi pubblici e, quindi, sul modello dell'«amministrazione condivisa» e della «cittadinanza attiva». Per un'analisi dottrinale della pronuncia, D. DE PRETIS, *Principi costituzionali e amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, 2022, pp. 31 e ss.; A. ALBANESE, *La collaborazione fra enti pubblici e terzo settore nell'ambito dei servizi sociali: bilanci e prospettive*, in *Ist. fed.*, 2022, 3, pp. 635 e ss.; G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, 2020, 3, pp. 1449D e ss. e, più nel dettaglio, la pluralità di interventi contenuti in A. FICI, L. GALLO e F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli, 2020.

¹⁹ Per un'efficace ricognizione dei principi costituzionali alla base dell'amministrazione condivisa, vedasi G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2017, 1, pp. 42 e ss. Per una ricostruzione più ad ampio respiro, sia consentito il rinvio a L. GALLI, *La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti Paradigmi di coinvolgimento della società civile nei percorsi di inclusione sociale*, Torino, 2022, specialmente il capitolo 1 e la bibliografia ivi richiamata.

²⁰ Ancora, sull'amministrazione condivisa, basti qui citare l'artefice di tale nozione, coniata in G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, 3-4, 29 e ss. e successivamente sviluppata in numerose altre opere (e.g., ID., *Cittadini attivi: un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, 2006).

realizzazione e alla gestione degli orti stessi, il tutto senza corrispettivo monetario alcuno, divengano espressione della surrichiamata cittadinanza attiva e ‘condividano’ la funzione amministrativa di cura del territorio, operando in perseguimento del medesimo interesse affidato agli Enti locali²¹. In questo modo, si alterano i dettami classici dell’agire amministrativo, determinando il passaggio della popolazione locale (o, almeno, della porzione di essa disposta ad ‘attivarsi’) da meri beneficiari passivi dell’azione pubblica a co-amministratori della stessa. In questa maniera essi consentono non solo un risparmio di risorse (appunto sostituite dall’agire volontario privato), ma anche facilitano l’orientamento dell’azione di cura degli interessi della collettività verso una maggiore corrispondenza alle effettive esigenze di una società di cui i cittadini attivi sono diretta espressione²².

D’altra parte, proprio la permanenza di interessi pubblici dietro la corretta realizzazione e utilizzazione degli orti urbani (su tutti, quelli di gestione del territorio e di tutela ambientale) e la loro capacità di soddisfare bisogni essenziali della comunità di riferimento precludono a una totale sostituzione del privato sul pubblico o, comunque, a un’assoluta eclissi degli strumenti normativi e amministrativi. Appare dunque necessaria l’individuazione di regole e istituti volti a garantire l’adeguata collocazione degli orti nel tessuto urbano, la loro piena accessibilità da parte degli individui interessati, la loro fruizione effettivamente condivisa e la loro corretta conservazione, di modo che la forza creativa dello spontaneismo ‘dal basso’

²¹ Sull’identità di interessi pubblico-privati nell’azione solidale e sussidiaria dei cittadini, vedasi F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, ora in ID., *Scritti giuridici*, Milano, 2006, I, 869 e ss., il cui pensiero sta alla radice dell’idea stessa di amministrazione condivisa.

²² Così G. ARENA, *Introduzione all’amministrazione condivisa*, cit., p. 36.

non vada dispersa in un'azione incapace di ponderare adeguatamente la pluralità di interessi in gioco ogni qual volta si interviene sulla gestione di una risorsa limitata quale il territorio urbano²³.

3. *La limitata considerazione degli orti urbani da parte del legislatore nazionale*

Guardando alla legislazione nazionale, non si può che dare atto di una limitata considerazione del fenomeno degli orti urbani, sostanzialmente circoscritta a due uniche previsioni di legge – le quali, va però notato, confermano i tratti essenziali in precedenza menzionati²⁴.

Prima di tutto, della “creazione di giardini e orti” viene fatta menzione all’interno della L. 14 gennaio 2013, n. 10, appunto dedicata allo “sviluppo degli spazi verdi urbani”. Si afferma, dunque, la riconducibilità degli orti al

²³ L'esigenza di regolare correttamente l'accesso e l'uso dei beni comuni, oltre a risultare dalla già menzionata dottrina in materia, traspare dall'analisi della (circoscritta) giurisprudenza concernente gli orti urbani. Si veda, infatti, T.A.R. Lombardia, Brescia, 2 maggio 2019, n. 428, in cui viene contestata la scelta di un Comune di adibire una porzione delle proprie aree verdi a orti urbani piuttosto che a parco di quartiere. La realizzazione degli orti, infatti, viene percepita da alcuni cittadini come uno sviamento rispetto alla naturale destinazione dell'area, che sarebbe dovuta rimanere al servizio del quartiere e non essere assegnata in via esclusiva a pochi cittadini, principalmente pensionati, lamentando anche il fatto che il verde pubblico 'tradizionale' svolgerebbe finalità sociali maggiori rispetto agli orti, appunto limitati a un godimento dei singoli beneficiari. Dunque, per quanto i giudici amministrativi riconoscano la legittimità della scelta del Comune, ragionevole espressione di discrezionalità in tema di gestione del proprio territorio, l'opposizione di una parte della popolazione locale dimostra l'esigenza di ben regolare e gestire il fenomeno ortivo, cosicché rimanga – almeno sotto alcuni suoi profili – un'esperienza collettiva e non esclusiva dei soli orticoltori selezionati. Da qui l'opportunità di accompagnare la coltivazione con momenti di formazione, educazione e libero accesso agli spazi verdi e ai prodotti alimentari coltivati in essi.

²⁴ Per una ricognizione della normativa nazionale in materia di orti urbani, vedasi E. BERTONCINI, *Gli orti urbani*, cit., p. 285 e M. BROCCA, *Il verde urbano*, cit., p. 280.

verde pubblico, così da venire considerati all'interno del più ampio quadro regolatorio dettato dalla Legge in questione e volto a supportare la creazione di un ambiente urbano adeguato ai cittadini, anche sotto il profilo della disponibilità di parchi, giardini e aree dedicate alle attività orticole condivise. In particolare, la creazione degli orti viene identificata come uno strumento di riqualificazione urbanistica, i cui criteri per la realizzazione sarebbero stati da definirsi tramite un apposito piano nazionale elaborato dal "Comitato per lo sviluppo del verde pubblico", istituito presso il Ministero dell'Ambiente dalla stessa L. n. 10/2013 (art. 3).

Il Comitato, d'altra parte, più che adottare un piano o un programma in senso stretto, dunque un atto amministrativo generale capace di definire direttamente le modalità di gestione del territorio o di fissare azioni oggetto di supporto e finanziamento pubblico, ha optato per l'emanazione delle "Linee guida per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile"²⁵ (2017), seguite dalla "Strategia nazionale del verde urbano"²⁶ (2018). In entrambi i casi si tratta di disposizioni di indirizzo, non vincolanti, rivolte tanto alle Amministrazioni (prima di tutto quelle locali), quanto alla società civile, e intese al perseguimento di tre obiettivi essenziali tramite la diffusione del verde pubblico, ossia quelli di conservazione della biodiversità, mitigamento climatico e miglioramento della salute e del benessere dei cittadini²⁷.

²⁵ Le Linee guida sono reperibili sulla rete interconnessa.

²⁶ La Strategia nazionale è reperibile sulla rete interconnessa.

²⁷ Oltre a definire i tre obiettivi, la Strategia nazionale specifica altrettante azioni strategiche volte a conseguirli, concernenti: *i*) la sensibilizzazione e l'educazione ambientale; *ii*) l'implementazione delle misure di intervento in favore del verde urbano negli strumenti di programmazione e pianificazione; *iii*) il monitoraggio sull'effettiva attuazione di questi interventi (si vedano pp. 20 ss. della Strategia nazionale).

Limitate sono, in ogni caso, le indicazioni concernenti gli orti urbani all'interno di tali atti. Nella Strategia nazionale, infatti, è possibile individuare solo un approfondimento tematico, che più che specificarne modalità di implementazione e sostenerne la diffusione, dà semplicemente atto della crescente presenza degli orti nelle città italiane e della loro multifunzionalità quali misure di recupero di aree abbandonate, ma anche di miglioramento delle condizioni sociali, culturali, economiche e di salute dei cittadini. Allo stesso tempo, si identificano i fattori di tensione capaci di ostacolare la creazione e il mantenimento degli orti – su tutti, la possibilità di destinare le aree a scopi differenti, più facilmente ‘monetizzabili’, come quelli edilizi – senza però fornire risposte quanto a possibili soluzioni o bilanciamenti dei diversi interessi coinvolti²⁸.

Più interessanti, invece, si rivelano le Linee guida che, pur sempre nella limitatezza della considerazione del fenomeno orticolo, contengono una definizione di “orti urbani, sociali, giardini condivisi”²⁹ e individuano nell'adozione di incentivi per la loro realizzazione un indicatore della buona qualità del “governo del verde” da parte delle Amministrazioni locali³⁰. Ancora, le Linee guida determinano il “Regolamento comunale del verde pubblico e privato” come lo strumento con cui definire le prescrizioni

²⁸ Vedasi l'approfondimento tematico di G. MAZZOCCHI, D. MARINO, *Gli orti urbani come dispositivo rigenerazione territoriale* alle pp. 126-127 della Strategia nazionale.

²⁹ Nel glossario allegato alle Linee guida, infatti, gli orti urbani sono indicati come “piccoli appezzamenti di terra di proprietà comunale da adibire alla coltivazione ad uso domestico, impianto di orti e giardinaggio ricreativo, assegnati in comodato ai cittadini, associazioni civili e al terzo settore richiedenti, mediante regole ben definite. Le coltivazioni non hanno scopo di lucro e forniscono prodotti destinati al consumo familiare, alla riabilitazione fisica e sociale dei fruitori” (cfr. p. 56).

³⁰ Così le Linee guida, pp. 48-50.

specifiche e le indicazioni tecniche e procedurali per la corretta progettazione, manutenzione, tutela e fruizione della vegetazione pubblica e privata, prevedendo che spetti a questo atto normativo – in assenza di specifiche disposizioni di livello regionale – contenere una disciplina essenziale su affidamento e gestione degli orti³¹. Infine, è interessante dare riscontro del fatto che di orti urbani si faccia espressa menzione nella sezione dedicata alla “comunicazione, promozione e partecipazione pubblica”, individuando nelle aree verdi in generale – e negli orti in particolare – occasione per sperimentare “forme innovative di gestione” frutto del coinvolgimento dei cittadini, però rimettendo sostanzialmente alle Amministrazioni locali la specificazione di queste modalità di cura condivisa del patrimonio verde cittadino³².

Abbandonando la disciplina *strictu sensu* indirizzata alla gestione del territorio, un ultimo riferimento agli orti urbani nella legislazione nazionale si rinviene nella L. 1 dicembre 2015, n. 194, destinata alla tutela e alla valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare. In questo caso, il legislatore, oltre a confermare il ruolo degli orti urbani nella preservazione della biodiversità, prevede la possibilità di istituire “comunità del cibo e della biodiversità di interesse agricolo e alimentare” che, basandosi su accordi tra una pluralità di soggetti istituzionali e non (agricoltori locali,

³¹ Così le Linee guida, pp. 12-14.

³² Così le Linee guida, p. 53. In realtà, esse richiamano espressamente un istituto, la sponsorizzazione *ex art. 5 L. n. 10/2013*, che per sua stessa natura ha però trovato impiego in relazione a spazi di verde urbano differenti dagli orti, come si vedrà nel successivo paragrafo. Ciò a fronte del fatto che tale istituto tende a inserirsi in dinamiche economiche e di mercato – principalmente con soggetti imprenditoriali che si fanno carico delle spese di cura di determinate aree a fronte di un incremento della propria visibilità – che trascende il fenomeno ortivo, frutto principalmente dell’azione volontaristica e senza scopo di lucro di cittadini o loro associazioni.

istituti scolastici e universitari, centri di ricerca, esercizi commerciali, ecc.), possono anche avere ad oggetto “la realizzazione di orti didattici, sociali, urbani e collettivi, quali strumenti di valorizzazione delle varietà locali, educazione all’ambiente e alle pratiche agricole, aggregazione sociale, riqualificazione delle aree dismesse o degradate e dei terreni agricoli inutilizzati” (art. 13, comma 3, lett. e).

In sintesi, per quanto il legislatore nazionale ammetta espressamente – e, quindi, di fatto legittimi – la presenza del fenomeno degli orti urbani nelle città italiane e ne riconosca i plurimi impatti positivi, esso si astiene dall’introdurre una disciplina di dettaglio, che ne definisca puntualmente le modalità di istituzione, gestione e fruizione da parte dei cittadini singoli o associati.

4. *I circoscritti interventi dei legislatori regionali*

Alterne fortune si hanno, invece, in relazione all’operato dei legislatori regionali. Da un lato, infatti, si deve dare atto di come la maggior parte delle Regioni non ha ritenuto di dover prendere in considerazione il fenomeno ortivo. Dall’altro, le poche Regioni che lo hanno fatto, si sono mosse secondo differenti dinamiche, dando luogo a interventi di minore o maggiore dettaglio.

Tra i primi, bisogna annoverare la L.R. Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56, tuttora disciplinante la “tutela e l’uso del suolo” nella Regione, seppur all’esito di numerosi interventi di modifica. Tra questi va per l’appunto

considerato quello apportato all'art. 25 dalla L.R. 6 dicembre 1984, n. 61, la quale ha avuto il pregio non solo di introdurre una primissima menzione legislativa degli orti urbani, ma – seppur in modo estremamente sintetico – di delineare quello che si è rivelato essere uno strumento tipico di coinvolgimento dei privati nella gestione di queste aree. Infatti, il summenzionato art. 25 prevede che sia compito dei Piani regolatori comunali anche quello di “individuare e normare, ove se ne ravvisi l'esigenza, aree di proprietà pubblica all'interno o ai margini dei centri abitati, per la coltivazione di orti urbani, da assegnare in uso convenzionato a privati che nel facciano richiesta” (così il comma 2, lett. n). Prima di tutto, dunque, il riconoscimento normativo degli orti urbani come componente del panorama cittadino viene subito accompagnato da un'ammissione di opzionalità: la loro individuazione e normazione, tramite Piano regolatore, è rimessa alla discrezionalità dell'Amministrazione comunale, che procederà ove ne ravvisi effettiva esigenza. L'Ente locale, dunque, non è tenuto a introdurre gli orti urbani quale elemento del tessuto territoriale cittadino. Invece, laddove essi già esistano come frutto dello spontaneismo possono, ma non devono, essere ricondotti a diritto, potendo continuare a sopravvivere nell'irregolarità formale, quanto meno finché il Comune non decida di riconoscerli o di utilizzare diversamente quella porzione del proprio territorio. Dall'altro lato, se il Comune sceglie di introdurre nel proprio Piano regolatore gli orti, la Legge regionale suggerisce quale strumento di coinvolgimento della cittadinanza quello ‘classico’ della concessione di beni e della conseguente convenzione, volta a regolare nel dettaglio i rapporti tra Amministrazione e singoli beneficiari.

La Regione Lazio, invece, con la sua ben più recente L.R. 17 novembre 2021, n. 16 sembra aprire a soluzioni più elastiche e innovative nella definizione dei rapporti pubblico-privati, pur rimanendo sempre parca di indicazioni specifiche. Ai sensi dell'art. 8, infatti, i “comuni possono affidare alle persone anziane, singole o associate, la gestione gratuita di terreni comunali nei quali svolgere attività di giardinaggio, orticoltura e, in generale, la cura dell'ambiente naturale garantendone l'accesso e la fruibilità anche alle persone con disabilità. A tal fine e in un'ottica di condivisione intergenerazionale della gestione dei beni comuni possono promuovere protocolli di intesa con gli enti del Terzo settore, le associazioni giovanili, le istituzioni universitarie e scolastiche del territorio, anche ai fini dell'assegnazione di orti urbani nell'ambito di progetti di riqualificazione delle zone degradate”. Al di là della scelta di campo che vede nelle persone anziane i principali beneficiari degli orti urbani qui considerati³³, l'espressa menzione della possibilità di stipulare accordi con enti del Terzo settore sembra aprire agli strumenti più recentemente introdotti nell'ordinamento giuridico italiano ai fini della cura dei beni comuni e dell'attuazione del modello di amministrazione condivisa, lasciando pur sempre alle Amministrazioni comunali la specificazione di tali strumenti³⁴.

Ancora, la più sintetica tra tutte le previsioni regionali che prendono incidentalmente in considerazione gli orti urbani è quella ligure, laddove la

³³ Questo a fronte del fatto che la L.R. Lazio n. 16/2021 non concerne la gestione del territorio, bensì la “tutela della promozione e della valorizzazione dell'invecchiamento attivo”.

³⁴ Il riferimento è ai patti di collaborazione tra Amministrazioni e cittadini, per la cura dei beni comuni, nonché agli istituti previsti dal Codice del Terzo settore, su cui si tornerà più dettagliatamente nel successivo par. 5.

L.R. Liguria 29 novembre 2018, n. 23, in tema di “rigenerazione urbana e recupero del territorio agricolo”, qualifica “l’insediamento di attività di agricoltura urbana, quali orti urbani, orti didattici, orti sociali e orti condivisi” come strumento di rigenerazione degli ambiti in condizioni di degrado urbanistico ed edilizio (art. 2, comma 1, lett. b), n. 8). Dunque, senza fornire nessun dettaglio sulle modalità di realizzazione e gestione, il legislatore regionale riconosce e legittima gli orti urbani a fronte della loro capacità di consentire il recupero delle aree cittadine disagiate.

Infine, maggiore dettaglio è sicuramente rinvenibile nella L.R. Campania 30 marzo 2012, n. 5, prima Legge regionale (non solo in ordine di trattazione, ma anche cronologico) ad essere puntualmente volta alla disciplina dell’“agricoltura sociale [...] delle fattorie e degli orti sociali”. Ciò posto, si tratta comunque di un complesso di regole breve e stringato, che ha comunque il merito di fornire una definizione di orti sociali³⁵, individuare i possibili soggetti beneficiari³⁶, nonché istituire un registro e un osservatorio regionali principalmente finalizzati alla promozione delle attività orticole. Quel che più interessa, poi, è come questa legge individui nel principio di sussidiarietà orizzontale una delle chiavi essenziali per la realizzazione degli orti, appunto da effettuarsi con il coinvolgimento degli enti del Terzo settore e delle istituzioni private operanti nel territorio³⁷. Ancora una volta, dunque, pur non

³⁵ Si veda l’art. 2, comma 1, lett. b), ai sensi del quale gli orti sociali sono “appezzamenti di terreno di proprietà o di gestione pubblica che sono appositamente destinati all’attività agricola”.

³⁶ Così l’art. 3, comma 2: “I soggetti designati alla conduzione degli orti sociali sono persone singole o associate che si impegnano a coltivarli per ottenere prodotti agricoli a scopo benefico e di autoconsumo”.

³⁷ In questo senso l’art. 7, dedicato alle modalità operative per l’attuazione dei progetti ortivi.

spingendosi oltre rispetto a un mero accenno, il legislatore regionale apre all'utilizzo, da parte delle Amministrazioni locali, dello strumentario a disposizione per la cura dei beni comuni e per la realizzazione di un'amministrazione condivisa.

4.1. *(...segue) I casi particolari di Lombardia e Toscana*

Attenzione a parte meritano invece il caso lombardo e quello toscano che, seppur con un approccio differente, dettano la disciplina più puntuale per il tema qui in esame.

Con la L.R. Lombardia 1 luglio 2015, n. 18, intitolata “Gli orti di Lombardia. Disposizioni in materia di orti didattici, urbani e collettivi”, la Regione legittima e promuove “la realizzazione di orti didattici, urbani e collettivi per diffondere la cultura del verde e dell'agricoltura, sensibilizzare le famiglie e gli studenti sull'importanza di un'alimentazione sana ed equilibrata, divulgare tecniche di agricoltura sostenibile, riqualificare aree abbandonate, favorire l'aggregazione sociale, nonché lo sviluppo di piccole autosufficienze alimentari per le famiglie” (così l'art. 1). Riconosciuta, dunque, la capacità degli orti di produrre servizi ecosistemici e fornite le definizioni delle varie tipologie di orti urbani (art. 2), la Legge individua nei Comuni, ma anche negli istituti scolastici e negli enti gestori di aree protette, i soggetti titolari dell'iniziativa per l'istituzione di nuovi orti, sulla base di progetti che non solo garantiscano la sostenibilità delle coltivazioni, ma sappiano anche combinarvi funzioni di educazione ambientale e alimentare (art. 3). Ancora, la Legge prevede che ogni progetto sia corredato da un

regolamento, vincolante per gli assegnatari, che disciplini puntualmente gli usi ammissibili delle aree orticole (art. 3, comma 7). Essa, poi, individua dimensioni, varietà di coltivazioni e possibile collocazione (terreni inutilizzati, aree industriali dismesse, aree verdi interne a plessi scolastici, ecc.) dei progetti (artt. 4 e 5). Il rispetto di tutti questi profili per la creazione di un orto urbano, d'altra parte, è necessario esclusivamente per l'accesso alle misure di sostegno erogate dalla Regione in favore degli enti promotori (art. 6), non precludendo la realizzazione da parte dei Comuni, delle istituzioni scolastiche e degli enti gestori di aree protette anche di orti connotati da caratteristiche differenti.

Di sicuro interesse è poi il fatto che il legislatore lombardo individui esplicitamente due modalità di gestione degli orti: o mediante un assegnazione diretta dei Comuni ai singoli cittadini che ne facciano richiesta (individuando come principali destinatari gli anziani o i soggetti in condizione di svantaggio sociale), oppure attraverso un'assegnazione in gestione a enti del Terzo settore, cui spetterà in seconda battuta distribuire gli appezzamenti ai singoli beneficiari (così artt. 3, comma 8 e 5, commi 5 e 6). Quanto allo strumento con cui procedere a tale assegnazione, la norma di legge fa menzione della sola "concessione in uso gratuito" (art. 3, comma 7, lett. a), confermando un modello di coinvolgimento dei privati che parrebbe esclusivamente 'eterodiretto' dall'Amministrazione, a cui sola spetterebbe l'iniziativa della progettazione, istituzione e gestione degli orti, con i cittadini 'attivi' sicuramente coinvolti, ma come meri esecutori delle scelte pubbliche.

Passando, infine, al caso toscano, esso si caratterizza per disposizioni di legge estremamente sintetiche, in cui la Regione si limita ad affermare la

propria intenzione di supportare, mediante contributi rivolti agli Enti locali, la diffusione di un modello comune di orto urbano, da affidare prioritariamente a strutture associative costituite da giovani: così l'art. 1 L.R. Toscana 28 dicembre 2015, n. 82, rubricato "Centomila orti in Toscana", confermato con il successivo art. 15 L.R. Toscana 23 dicembre 2019, n. 79. Le disposizioni normative sono però integrate da un'ampia documentazione amministrativa volta a definire il suddetto modello comune di orto urbano toscano, di fatto fornendo puntuali (ma non vincolanti) indicazioni agli Enti locali circa le caratteristiche e le modalità di istituzione e gestione delle aree orticole. Da qui, dunque, la formulazione da parte della Regione di linee guida, accompagnate da modelli di bando, di istanze per l'affidamento, di disciplinare e di regolamento ortivo, che gli Enti locali sono invitati a seguire nell'implementazione dei progetti, specialmente qualora vogliano accedere ai finanziamenti regionali³⁸.

In estrema sintesi, il modello proposto tramite le linee guida è quello di un orto a creazione su iniziativa comunale³⁹, con un Ente locale che, similmente a quanto già visto in relazione alla Legge lombarda, può affidare direttamente le aree ai singoli cittadini interessati – tramite apposito bando e

³⁸ Questa documentazione è reperibile sulla rete interconnessa. Sul suo carattere non vincolante, vedasi p. 6 delle "Linee guida per la realizzazione e la gestione degli orti da parte dei Comuni della Toscana e dei soggetti concessionari", laddove appunto si riconosce come esse sia solo uno "strumento di supporto per i Comuni della Toscana interessati a realizzare sul proprio territorio uno o più 'Complessi di orti urbani'", nonché rappresentino solo "un indirizzo di riferimento per le Amministrazioni che intendono avvalersi di un eventuale contributo finanziario erogato dalla Regione Toscana per la realizzazione e la gestione di tali aree".

³⁹ Si veda l'art. 2.1., lett. a), delle Linee guida, in cui si afferma che spetta al Comune individuare le aree idonee alla realizzazione dei complessi ortivi, per poi sottoporre alla Regione il relativo progetto di implementazione ai fini dell'accesso ai finanziamenti (in particolare, p. 8).

a fronte di istanze sottoposte al vaglio di una commissione incaricata della selezione dei beneficiari – oppure attribuire la gestione di un complesso ortivo a un ente del Terzo settore – anche in questo caso a seguito di bando e valutazione comparativa delle candidature – cui spetterà a sua volta svolgere la selezione dei singoli orticoltori⁴⁰. Lo strumento per l'affidamento resta sempre quello ‘classico’ della concessione di beni a titolo gratuito, con una cittadinanza certamente coinvolta, ma solo nell’esecuzione materiale di scelte già compiute dall’Amministrazione.

In conclusione, per quanto le modalità siano parzialmente differenti, gli indirizzi seguiti dai legislatori toscano e lombardo risultano sostanzialmente analoghi: entrambi incentivano (ma non impongono) un modello comune di orto per il territorio regionale, le cui istituzione e organizzazione restano rimesse alle scelte degli Enti locali e in cui la cittadinanza è chiamata a farsi carico volontariamente della cura delle aree assegnate, senza ritorno alcuno salvo i già descritti benefici diretti e indiretti della coltivazione. D’altra parte, le regole dettate, se rispettate, consentono l’accesso a un supporto economico da parte della Regione, senza però impedire alle Amministrazioni locali e ai cittadini di percorrere strade differenti per la realizzazione delle proprie esperienze ortive.

5. *Il fiorentino panorama a livello locale*

⁴⁰ Si veda l’art. 2.1., lett. b) e c), delle Linee guida, in cui si specificano i due procedimenti di *i*) selezione dell’eventuale “soggetto gestore” del complesso ortivo e *ii*) di selezione degli ortisti, quest’ultima, dunque, o svolta direttamente dal Comune o affidata al summenzionato “soggetto gestore” (in particolare, pp. 9-10).

A fare da contraltare alla limitata attenzione normativa ricevuta dagli orti urbani a livello legislativo nazionale e regionale, salvo le menzionate eccezioni, vi è però una vivida realtà locale, in cui l'attività normativa e amministrativa dei Comuni si intreccia con l'agire spontaneo dei privati che procedono in autonomia alla 'riappropriazione' del territorio cittadino⁴¹.

Guardando alla dimensione normativa, la sopradescritta carenza di fonti di livello primario è ampiamente compensata dal proliferare di fonti di livello secondario, ossia di regolamenti comunali concernenti specificamente l'assegnazione e la gestione degli orti urbani⁴². Appare evidente, dunque, il parallelismo con quanto successo proprio in relazione ai beni comuni, ossia a quella categoria giuridica a cui si è detto poter ricondurre le aree orticole. Anche tali beni, salvo limitate ipotesi di considerazione a livello di normativa regionale⁴³, 'risiedono' nell'ordinamento giuridico italiano grazie a un

⁴¹ D'altra parte, testimonianza del fatto che il livello locale è quello più sensibile al fenomeno ortivo si ricava anche considerando il Protocollo di intesa tra Italia Nostra e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), sottoscritto una prima volta nel 2008, periodicamente rinnovato sino al 2020 e ancora in vigore considerata la validità triennale, con cui le parti si impegnano a supportare lo sviluppo del fenomeno ortivo lungo tutto il territorio nazionale. Va detto che, nel 2013, è stato poi stipulato un apposito protocollo coinvolgente non solo ANCI e Italia Nostra, ma anche il Ministero delle Politiche agricole, il quale così ha fornito il proprio riconoscimento e sostegno all'iniziativa. Il testo dei protocolli è reperibile sulla rete interconnessa.

⁴² Regolamenti adottati da un numero consistente e crescente di Comuni italiani, di varie dimensioni, e consultabili sui loro siti istituzionali; *ex pluribus*, Bologna, Genova, Messina, Milano, Roma, Torino, Udine, ecc. Va quindi dato atto di come gli Enti locali si siano discostati dalle indicazioni fornite nelle già menzionate Linee guida ministeriali per la gestione del verde urbano, prediligendo l'adozione di atti normativi *ad hoc* in tema di orti, piuttosto che includerne la disciplina nel più ampio "Regolamento comunale del verde pubblico e privato" (vedasi *supra* par. 3).

⁴³ I casi sono quelli della L.R. Toscana, 24 luglio 2020, n. 71 e L.R. Lazio, 26 giugno 2019, n. 10.

riconoscimento e a una disciplina dettata in una pluralità di regolamenti comunali, sorti sul modello del primo regolamento adottato a Bologna nel 2014, di cui tendono a riproporre i contenuti, salvo l'indiscussa e sfruttata possibilità di adeguamento alla luce delle esigenze locali⁴⁴. A ben vedere, poi, proprio la regolazione comunale dei fenomeni ortivi potrebbe essere considerata un antecedente giuridico e un terreno di sperimentazione pratico per la successiva e più ampia regolazione dei beni comuni, a fronte dei primi interventi normativi locali in materia di orti urbani individuabili già negli anni Ottanta dello scorso secolo, dunque tre decenni in anticipo rispetto all'esperienza pilota bolognese⁴⁵.

Quanto ai contenuti, i regolamenti sugli orti si dimostrano sufficientemente omogenei nel disciplinare l'assegnazione in concessione di porzioni di suolo pubblico pre-individuate dall'Amministrazione comunale, o direttamente in favore di singoli cittadini, oppure in favore di enti del Terzo settore che a loro volta si occuperanno di assegnare la gestione dei singoli lotti. A tal fine, gli atti regolamentari definiscono i requisiti soggettivi dei beneficiari (per esempio, richiedendo si tratti di individui residenti nel Comune e che non siano già assegnatari di altri orti), prevedono la periodica pubblicazione di bandi di assegnazione, identificano i criteri di valutazione

⁴⁴ Su questi regolamenti, oltre alla già menzionata dottrina in materia di beni comuni, vedasi anche l'ampia opera ricostruttiva realizzata dall'Associazione Labsus, che li ha raccolti e resi disponibili sul proprio sito istituzionale.

⁴⁵ Vedasi D. CASTAGNOLI, *Orti urbani in Italia oggi: una molteplicità tipologica per supplire a carenze strutturali*, in *Geography notebook*, 2021, 2, pp. 181 e ss. (spec. p. 184), in cui l'Autore dà atto dell'adozione del primo regolamento comunale in materia di orti urbani da parte del Comune di Modena, approvato con delibera del Consiglio comunale nella seduta del 10 marzo 1980. Per ulteriori informazioni al riguardo, vedasi G. CRESPI (a cura di), *Orti urbani: una risorsa*, cit., pp. 76-77.

delle candidature (per esempio, l'età o il livello reddituale), fissano la durata delle concessioni così da permettere una rotazione tra beneficiari e prevedono gli obblighi e le regole in tema di uso degli orti (dalla necessità di organizzare attività educative, all'indicazione delle colture ammesse, delle attività di manutenzione, delle modalità di gestione dei rifiuti, ecc.). Ancora, i regolamenti spesso determinano un canone di concessione simbolico (poche decine di euro all'anno, oltre a richiedere la copertura dei costi di irrigazione), dispongono l'istituzione di organi di rappresentanza degli orticoltori, principalmente per facilitarne il dialogo con le istituzioni, e individuano le ipotesi di interruzione del rapporto concessorio, sia essa riguardante il singolo beneficiario alla luce delle sue inadempienze agli obblighi regolamentari, con conseguente trasferimento dell'orto a un altro richiedente, sia in chiave di più generica revoca della concessione ortiva disposta per motivi di pubblico interesse, quale l'utilizzazione dell'area per altri scopi.

Tuttavia, a quello che sembrerebbe essere un meccanismo abbastanza formalizzato e standardizzato di assegnazione e gestione degli orti⁴⁶, si contrappone una realtà concreta spesso più variegata, in cui le esperienze ortive si articolano anche al di fuori delle previsioni regolamentari. Per esempio, guardando alle ricerche svolte in relazione al Comune di Milano⁴⁷,

⁴⁶ In questo senso si esprime A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, cit., pp. 31 e ss., nella Sua analisi dei meccanismi di affidamento degli orti in base ai regolamenti comunali.

⁴⁷ Si vedano E. COLLI, *Coltivare Milano: un focus sugli strumenti dell'azione pubblica per la valorizzazione del verde urbano*, in AA.VV., *(S)radicamenti*, Firenze, 2017, pp. 233 e ss. e V. CATTIVELLI, *Milano: la città degli orti*, ivi, pp. 462 e ss. Per un'analisi a più ampio spettro, comprensiva non solo della realtà comunale, ma anche della Città metropolitana di Milano, vedasi M. CUCCHI, D. GAMBINO e A. LONGO, *La città degli orti. Coltivare e costruire socialità nei piccoli spazi verdi della grande Milano*, Macerata, 2020.

esse hanno attestato certamente una significativa presenza di ‘orti comunali tradizionali’, affidati in concessione ai singoli cittadini mediante bando pubblico⁴⁸, ma anche di orti attribuiti in gestione, tramite apposite convenzioni, ad associazioni ed enti del Terzo settore in conseguenza di specifiche iniziative, aggiuntive rispetto alle ipotesi previste nel regolamento comunale⁴⁹. Ancora, viene attestata la presenza di ‘Giardini condivisi’, ossia di orti istituiti non su iniziativa del Comune, ma in base a proposte progettuali provenienti da cittadini riuniti in associazioni prive di scopo di lucro, anche al fine di regolarizzare attività ortive sorte in precedenza e spontaneamente, al di fuori di ogni riconoscimento formale da parte dell’Amministrazione cittadina⁵⁰. Permangono, infine, ipotesi di puro spontaneismo, in cui il Comune tollera l’occupazione di fatto delle aree pubbliche, conseguenza o dell’incapacità dei cittadini di organizzarsi in associazione e aprire un dialogo con le istituzioni, oppure del volontario rifiuto di tale interlocuzione, stante il desiderio di mantenere il più possibile spazi di autogestione e nutrendo una sfiducia nelle possibili ingerenze comunali⁵¹.

⁴⁸ Nel caso della metropoli lombarda, la gestione degli ‘orti urbani tradizionali’ è affidata ai singoli Municipi, ciascuno dotato del proprio regolamento e incaricato di mettere periodicamente a bando gli appezzamenti ortivi di competenza. Si veda il sito istituzionale del Comune di Milano, nella sua pagina dedicata al verde e agli orti urbani.

⁴⁹ È il caso, per esempio, del progetto ‘ColtivaMi’, avviato dal Comune anche in vista di Expo 2015, che ha riguardato oltre 25.000 m² in varie zone della città, da affidare alla gestione di enti del privato sociale.

⁵⁰ Il modello dei Giardini condivisi è stato istituzionalizzato con Deliberazione della Giunta comunale di Milano del 25 maggio 2012, n. 1143, accessibile online sul sito del Comune. In base ad essa, i cittadini – necessariamente riuniti in associazione *no profit* – possono per l’appunto presentare una proposta di realizzazione di un orto su un’area di proprietà del Comune, accompagnando l’istanza con una relazione progettuale. Alla luce di ciò, spetta all’Amministrazione valutare l’idoneità della proposta e, se accolta, stipulare con l’associazione apposita ‘convenzione’.

⁵¹ Situazioni analoghe sono riscontrabili anche per le città di Roma e Bologna, come risulta nelle ricerche di P. MUDU, A. MARINI, *Radical Urban Horticulture for Food*

Il quadro appena descritto denota dunque un'incapacità sia della legislazione regionale (laddove presente), sia dei regolamenti comunali di convogliare adeguatamente tutte le spinte di partecipazione della cittadinanza nella gestione del verde urbano, stante il fatto che tale normativa considera la concessione amministrativa come il principale meccanismo di coinvolgimento privato. D'altra parte, prima di invocare l'esigenza di un'ulteriore cristallizzazione legislativa degli orti urbani, pare opportuno prendere in considerazione gli strumenti già a disposizione delle Amministrazioni locali, ossia quell'insieme di istituti riconosciuti e normati nel nostro ordinamento seppur al di fuori della disciplina specifica degli orti e del verde urbano, ma che potrebbero tornare utili per definire i rapporti pubblico-privati, anche secondo dinamiche maggiormente partecipative per la popolazione locale.

Pertanto, al di là della più volte menzionata concessione di beni pubblici, che si è dimostrata essere meccanismo ordinario di affidamento delle particelle ortive, un ulteriore strumento di coinvolgimento potrebbe essere quello delle convenzioni *ex art. 56 D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117* (c.d. 'Codice del Terzo settore'). Esse possono essere sottoscritte dalle Amministrazioni "con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, per lo svolgimento di attività o servizi sociali di interesse

Autonomy: Beyond the Community Gardens Experience, cit., pp. 549 e ss.; R. COLETTI, F. CELATA, *Politiche pubbliche e orti condivisi a Roma: tra promozione e controllo*, in AA.VV., *(S)radicamenti*, cit., pp. 217 e ss.; R. BARTOLETTI, *Orti e giardini collettivi: pratiche grassroots e politiche urbane*, cit., pp. 427 e ss.

generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato”⁵². Dunque, che le convenzioni disciplinate dal Codice del Terzo settore possano essere utilizzate anche per il coinvolgimento dei privati nella gestione degli orti urbani trova duplice conferma. La prima, all’interno del Codice stesso, considerato come la coltivazione di spazi cittadini possa rientrare in una pluralità di categorie di “attività di interesse generale”, il cui svolgimento è passibile di attribuzione in via sussidiaria ai soggetti del privato sociale, come risulta dall’elenco *sub* art. 5 D.Lgs. n. 117/2017⁵³. La seconda, conseguente dal fatto che la cura del verde urbano è stata oramai chiaramente riconosciuta come servizio pubblico locale⁵⁴, dunque non solo gestibile in economia da parte dell’Amministrazione, ma anche esternalizzabile ai privati. Esternalizzazione realizzabile sia secondo dinamiche di concorrenziali, in applicazione delle previsioni del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, sia secondo dinamiche solidaristiche e sussidiarie, dunque coinvolgendo gli enti del Terzo

⁵² Su queste convenzioni, vedasi L. GORI, *La “saga” della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, in *federalismi.it*, 2020, 14, pp. 179 e ss. (spec. pp. 196 e ss.); A. ALBANESE, *I servizi sociali nel Codice del Terzo settore e nel Codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarietà*, in *Munus*, 2019, 1, pp. 139 e ss. (spec. pp. 160 e ss.); ID., *Le convenzioni fra enti pubblici, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale nel Codice del Terzo settore. Il confronto col diritto europeo*, in *Non Profit Paper*, 2017, 3, pp. 173 e ss.; A. LOMBARDI, *Il rapporto tra enti pubblici e Terzo settore*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del Terzo settore*, Napoli, 2018, pp. 223 e ss. (spec. pp. 235-236).

⁵³ All’interno del menzionato art. 5, comma 1, che appunto enumera le attività che possono considerarsi “di interesse generale”, si considerino le lettere: e) interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell’ambiente e all’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; f) interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio; i) organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale; l) formazione extra-scolastica; p) servizi finalizzati all’inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro; r) accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti; u) erogazione di denaro, beni o servizi a sostegno di persone svantaggiate; z) riqualificazione di beni pubblici inutilizzati.

⁵⁴ In tal senso, Cons. Stato, Sez. V, 8 settembre 2011, n. 5050.

settore, appunto se tale coinvolgimento risulti “più favorevole rispetto al ricorso al mercato”⁵⁵. Ancora, lo stesso art. 56 D.Lgs. n. 117/2017 assicurerebbe che l’individuazione del soggetto gestore dell’orto urbano avvenga “nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative”; quindi, seppur in deroga alla disciplina sui contratti pubblici, comunque tramite procedimenti selettivi che garantiscano conoscibilità, coinvolgimento e parità di trattamento tra i soggetti interessati.

D’altra parte, il ricorso alle convenzioni *ex art. 56* presenta due limiti, per quel che concerne il pieno coinvolgimento dei cittadini attivi. Il primo di matrice soggettiva, in quanto queste convenzioni sono strumento di relazione solo con enti del Terzo settore, iscritti nell’apposito Registro, dunque non possono essere utilizzate nei confronti di singoli cittadini che aspirino a curare gli orti urbani, imponendo allo stesso tempo maggiori oneri formali anche alle associazioni di individui che volessero partecipare alla gestione dei progetti ortivi. Il secondo di matrice oggettiva, siccome le convenzioni *ex art. 56* consentono un coinvolgimento limitato della collettività, ovvero nella sola esecuzione di quanto già deciso dalle Pubbliche amministrazioni, come prima evidenziato in relazione alle concessioni. Il privato, più che partecipare alle scelte dell’Amministrazione, dunque all’esercizio della funzione di gestione del territorio per assicurarne una maggiore adesione agli interessi della collettività di cui è parte, si limita a svolgere attività materiale di coltivazione degli orti. La popolazione locale, dunque, opererebbe certamente secondo

⁵⁵ Sui rapporti e sull’alternatività tra l’azione solidale e quella concorrenziale, vedasi F. GIUFFRÉ, *Solidarietà*, in *Dig. disc. pubbl.*, Milano, 2021, 397 e ss.

dinamiche di cittadinanza attiva e volontaria, coinvolta nella cura degli interessi generali senza ritorni di matrice economica e individuale, ma si vedrebbe smorzate le piene potenzialità di un'amministrazione condivisa dei beni comuni che dovrebbe invece comportare anche un coinvolgimento *ab origine*, nel compimento delle scelte sulla loro gestione⁵⁶.

Lungo dinamiche maggiormente partecipative, anche alla funzione e non solo nell'attività materiale, si collocano altri due strumenti amministrativi che potrebbero essere utilizzati ai fini dell'individuazione, assegnazione e disciplina delle modalità di uso degli spazi ortivi cittadini: la coprogettazione *ex art. 55* del Codice del Terzo settore e i patti di collaborazione, previsti dai già menzionati regolamenti comunali per la cura dei beni comuni. In entrambi i casi si tratta di strumenti duttili, capaci di adattarsi alla molteplicità e variabilità delle situazioni concrete, tramite cui i cittadini attivi possono insaturare un effettivo dialogo con l'Amministrazione, sottoponendole – sia su iniziative dell'Ente pubblico, sia su iniziativa del soggetto privato – progetti più o meno complessi concernenti azioni volte al perseguimento dell'interesse generale⁵⁷. Intervenendo in un'ottica di confronto paritario, i

⁵⁶ Sul coinvolgimento del privato nella funzione amministrativa quale condizione per una piena espressione dell'amministrazione condivisa (e non nella sola concretizzazione materiale delle decisioni prese in autonomia dalle pubbliche autorità), il riferimento è a F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, cit., *passim* che, come già detto, ha anticipato con le Sue riflessioni l'elaborazione di questo modello di amministrazione, qualificando la c.d. "libertà dei post-moderni" non solo come libertà dalla Pubblica amministrazione, ma anche nella Pubblica amministrazione, ossia come partecipazione alle sue scelte.

⁵⁷ Sulla coprogettazione, *ex pluribus*, A. ALBANESE, *La collaborazione fra enti pubblici e terzo settore nell'ambito dei servizi sociali*, cit., pp. 635 e ss.; F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in M. BOMBARDELLI, G. ARENA (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., pp. 65 e ss. (spec. pp. 93 e ss.); D. PALAZZO, *Pubblico e privato nell'attività di interesse generale*, Torino, 2022, pp. 454 e ss.; E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Torino, 2021 e S. PELLIZZARI, *La co-progettazione nelle*

cittadini attivi effettuano proposte e discutono delle scelte di cura del benessere collettivo, così da apportare le proprie conoscenze e manifestare direttamente le proprie esigenze, riavvicinando l'Amministrazione al territorio, prima ancora di partecipare all'implementazione concreta delle azioni co-definite⁵⁸. La principale differenza tra i due istituti concerne, anche in questo caso, il profilo soggettivo: mentre i patti di collaborazione possono coinvolgere direttamente singoli cittadini, la coprogettazione, per come disciplinata dall'art. 55 del Codice del Terzo settore, può essere solo strumento di dialogo tra Amministrazioni ed enti del privato sociale che rispettino i requisiti formali delineati all'interno del Codice stesso. Ad ogni modo, coprogettazione e patti di collaborazione appaiono certamente gli strumenti più prossimi al pieno sfruttamento delle potenzialità

esperienze regionali nel Codice del terzo settore, in S. PELLIZZARI, A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore*, Napoli, 2019, pp. 89 e ss. Sia consentito anche il rinvio al già citato L. GALLI, *La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti*, cit. Sui patti di collaborazione, limitandosi agli autori già menzionati, F. GIGLIONI, *op. ult. cit.*, pp. 86 e ss.; M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, cit., pp. 559 e ss.; G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, cit., pp. 42 e ss.; P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, cit., pp. 1 e ss.

⁵⁸ Concretizzazione di questo dialogo tra pubblico e privato sociale si ha, per esempio, con l'instaurazione dei c.d. tavoli tematici nell'ambito delle procedure di coprogettazione, che consistono in incontri tra rappresentanti dell'Amministrazione e degli enti del Terzo settore in cui definire congiuntamente l'azione condivisa volta al perseguimento del pubblico interesse, solo successivamente (ed eventualmente) oggetto di esternalizzazione in favore di uno dei soggetti partecipanti agli incontri. Per un approfondimento, vedasi C. GUIDETTI, *Livelli e fasi della coprogettazione*, in U. DE AMBROGIO, C. GUIDETTI (a cura di), *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, Roma, 2016, pp. 55 e ss.; L. CATALDI, F. GIROTTI, *Dentro la scatola nera dei processi di pianificazione zonale. Modelli di gestione, prospettive di istituzionalizzazione e arene di potere*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2012, 2, pp. 199 e ss.; M. FERRARI, *Verso un declino della governance? Processi di aziendalizzazione e ruolo del Terzo settore nei Piani di zona*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2010, 3, pp. 383 e ss.

dell'amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva. Ciò non vuol dire che debbano soppiantare *in toto* gli orti urbani di creazione 'eterodiretta', in base a concessioni o convenzioni *ex art. 56*, anche considerato gli indiscutibili maggiori 'costi procedurali' legati a un più fitto dialogo con i soggetti privati. Vuol dire, invece, che essi sono degli strumenti non trascurabili dalle Amministrazioni, complementari a concessioni e convenzioni, particolarmente utili per ricondurre a legalità quelle esperienze frutto dello spontaneismo sociale, ossia la cui creazione non è conseguenza di una pianificazione amministrativa *ex ante*, ma manifestazione immediata di esigenze e bisogni di una comunità locale che rivendica legittimi spazi di autogestione per la tutela e il recupero di porzioni di territorio in cui vive la propria quotidianità⁵⁹.

Infine, meritano un cenno anche gli strumenti previsti dal Codice dei contratti pubblici, riconducibili nell'area del c.d. "partenariato sociale", quali gli "interventi di sussidiarietà orizzontale" (art. 189) e il "baratto amministrativo" (art. 190). Entrambi gli articoli fanno espressa menzione della cura del verde pubblico, senza dimenticare che gli stessi "interventi di sussidiarietà orizzontale" trovano una loro disciplina antecedente al Codice dei contratti pubblici del 2016 nell'art. 4 della già menzionata L. n. 10/2013, riguardante proprio lo sviluppo degli spazi verdi urbani. Ora, è sicuramente vero che si tratta di due strumenti basati sul rapporto tra Amministrazioni e gruppi di cittadini che decidono di attivarsi per la cura di spazi pubblici, e che

⁵⁹ Che questi strumenti possano essere effettivamente utilizzati, trova conferma nella già descritta esperienza milanese dei c.d. 'Giardini condivisi', riconducibili a un'ipotesi (semplificata) di coprogettazione di uno spazio ortivo. Come visto, all'iniziativa e alla progettazione privata dell'intervento, fa seguito un confronto con l'Amministrazione che può portare a un accordo per la realizzazione dell'orto (si veda la precedente nota 50).

entrambi gli istituti sono indirizzati a finalità sociali. Tuttavia, il loro *imprinting* quali strumenti economici, in cui l'azione della cittadinanza è giustificata dalla percezione di una forma di compenso (esenzioni o riduzioni dei tributi), sembra collocarli a ragionevole distanza dall'universo ideologico e assiologico che – alla luce di quanto visto in precedenza – sta alla base del coinvolgimento dei cittadini nella cura degli orti urbani, così da renderne più difficilmente prospettabile un'utilizzazione in relazione al fenomeno in analisi⁶⁰.

Ragionamento non dissimile può essere infine ripetuto riguardo a un altro istituto, già menzionato in precedenza, ossia quello della sponsorizzazione degli spazi verdi *ex art. 5 L. n. 10/2013*: la dinamica sinallagmatica presente alla sua radice (copertura delle spese di manutenzione di un'area in cambio di spazi di visibilità) rende l'istituto più propenso a un'utilizzazione nell'ambito del coinvolgimento di soggetti di natura imprenditoriale, piuttosto che di singoli cittadini o loro associazioni che si impegnano al miglioramento della città in cui vivono.

6. *Conclusioni: il vuoto come spazio creativo*

Alla luce del quadro sopra descritto, appare in primo luogo evidente come gli spazi abbandonati e 'vuoti' nel territorio urbano possono rappresentare un'opportunità per le Amministrazioni locali e per la

⁶⁰ Ragionamenti analoghi vengono svolti, in relazione alla più ampia categoria dei beni comuni, da M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, cit., pp. 559 e ss.

cittadinanza, qualora esse siano pronte ad attivarsi per una riaffermazione del ‘diritto alla città’ da parte dei suoi abitanti. Uno spazio ‘vuoto’, dunque, può diventare uno spazio creativo, che si presta ad essere trasformato attraverso un impegno condiviso in un luogo capace di produrre molteplici benefici: ambientali, sociali e culturali. Si è visto, quindi, come gli orti urbani siano uno strumento con cui procedere a questa trasformazione.

D’altra parte, non solo i vuoti territoriali possono essere occasione di trasformazione del panorama urbano, ma anche gli spazi normativi ‘incolti’ possono offrire una *chance* di trasformazione del panorama di istituti giuridici indirizzati alla cura degli spazi cittadini⁶¹. Quanto alla disciplina degli orti urbani, dunque, domandare l’introduzione di una codificazione di livello primario sembrerebbe poter comportare più costi che benefici⁶², proprio nei

⁶¹ Significativa ispirazione per queste conclusioni è tratta da F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, 1, pp. 3 e ss.

⁶² Che la cristallizzazione normativa, se non condotta in consonanza con le realtà locali, possa avere gravi conseguenze sulla sopravvivenza del fenomeno ortivo trova una sua dimostrazione pratica in un’ipotesi di cattiva normazione condotta a livello locale, con un’Amministrazione che non ha saputo cogliere problematiche connesse al proprio contesto di riferimento. È il caso del già menzionato Regolamento degli orti urbani della città di Roma, nel punto in cui ha fissato espressamente il requisito della realizzabilità degli orti nelle aree compatibili secondo la destinazione d’uso dei Piani di zona del Piano regolatore, per quanto lo stesso Regolamento escluda l’edificabilità nelle aree ortive di opere permanenti. Ciò posto, problemi di trasparenza dell’Ufficio del Catasto del Verde rendono molto difficile per i potenziali ortisti capire dove poter realizzare un orto o se l’area dove sono attualmente collocati possa considerarsi regolare o meno. Alla luce di questo fatto, il Regolamento – che nelle intenzioni dell’Amministrazione comunale avrebbe dovuto supportare il fenomeno ortivo cittadino – rischia di trasformarsi da strumento di riconduzione a diritto a presupposto per una definitiva e ufficiale irregolarità degli orti urbani romani; per questa ricostruzione, vedasi R. COLETTI, F. CELATA, *Politiche pubbliche e orti condivisi a Roma: tra promozione e controllo*, in AA.VV., *(S)radicamenti*, cit., pp. 221 e ss. D’altra parte, il pericolo di una normazione che non sappia ben cogliere i profili locali, determinando gravi sacrifici alle esperienze ortive, sembra moltiplicarsi, piuttosto che ridursi, via via ci si allontana dal livello comunale, arrivando a quello regionale o nazionale.

termini di preservazione di quello spontaneismo creativo – regolato e regolabile a livello locale – che sta alla base della crescita del fenomeno ortivo.

Da un lato, infatti, le lamentate lacune normative, per quanto innegabili, sono comunque solo parziali, a fronte di un legislatore nazionale che riconosce – e quindi legittima – l'esistenza degli orti urbani all'interno delle città italiane, ma anche considerato come non siano mancati i legislatori regionali che abbiano saputo attribuire rilevanza al fenomeno, a loro volta introducendo una disciplina di maggiore o minore dettaglio.

In ogni caso, proprio negli spazi offerti da questa normativa primaria si è inserita l'esperienza dei regolamenti comunali, come prima (ma non unica) risposta possibile alle necessità di adattamento del territorio alle esigenze manifestate dalla popolazione locale. Tuttavia, il permanere di aree urbane vuote e degradate ha fatto sì che lo spontaneismo caratterizzante il fenomeno ortivo non si sia comunque esaurito, ma sia rimasto opportunità per la creazione di ulteriori esperienze di recupero collettivo, autogestite dalla cittadinanza, di cui le Amministrazioni comunali sono chiamate a non sprecare il potenziale, riconducendole dentro una corretta cornice giuridica.

Per fare questo, lo si è visto, i Comuni possono individuare soluzioni non tradizionali (*rectius*, oramai semplicemente alternative) nello strumentario messo a disposizione dalla disciplina dei beni comuni e dell'amministrazione condivisa, che paiono capaci di armonizzare le esigenze di riconoscimento formale, proprie dell'universo giuridico, con la potenzialità creativa delle comunità locali, chiamate ad allearsi con le Amministrazioni nel perseguimento del benessere generale. È evidente, quindi, che se la

cittadinanza attiva viene a giocare un ruolo fondamentale in questi processi, una posizione altrettanto centrale deve essere riconosciuta alle Amministrazioni⁶³. Queste ultime, infatti, sono chiamate a operare in assenza di puntuali codificazioni normative, spettando quindi a loro saper indirizzare l'attivismo della collettività verso soluzioni che contemperino adeguatamente tutti gli interessi, pubblici e privati, coinvolti in una materia polifunzionale come quella della cura del territorio.

⁶³ Sul ruolo essenziale degli Enti pubblici nel modello dell'amministrazione condivisa, vedasi, da ultimo, M. BOMBARDELLI, *Il rapporto con il terzo settore e le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Ist. fed.*, 2022, 3, pp. 573 e ss.

ABSTRACT

*Community gardens – Urban green spaces – Commons – Active citizenship
– Ecosystem service*

This article deals with the phenomenon of the Italian Community gardens (“orti urbani”), focusing on its nature as a spontaneous action of the local urban population and reflecting on the need for stricter legislation provided by national or regional laws. After acknowledging the wide attention given to the “orti urbani” by the municipalities and considering the existence of administrative tools already capable of adequately involving the so-called “active citizens” in their management, this article excludes the imperative need for further legislation, to preserve the flexibility of a phenomenon which can survive and expand as long as it is capable to correctly adapt to local realities.