6.54

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI GENOVA
DIPARTIMENTO DI ANTICHITÁ, FILOSOFIA, STORIA
D.A.FI.ST
VIA BALBI, 6 – 16126 GENOVA

Alla Sindaco del
Comune di Genova
Marta Vincenzi
Via Garibaldi 9
16124 GENOVA

AFFARI GENERALI 07 MAG. 2012

Al Direttore Sviluppo Urbanistico e Grandi Progetti
Ing. Paolo Tizzoni
Via di Francia, 1
16154 GENOVA

Al Responsabile Unico del Procedimento
Dirigente del Settore Urban Lab e Pianificazione in Area Portuale
Arch. Anna Iole Corsi
Calata De Mari
16126 GENOVA

All'Assessore all'Agricoltura
della Regione Liguria
Giovanni Barbagallo
Via Bartolomeo Bosco 15 (3° piano)
GENOVA

All'Assessore all'Ambiente e Sviluppo sostenibile
della Regione Liguria
Renata Briano
Via Fieschi 15
GENOVA

Alla Regione Liguria
Settore VIA
Via D'Annunzio, 111 (8° piano)
16121 GENOVA

COMUNE DI GENOVA
PROTOCOLLO GENERALE
09 MAG 2012
N° 146553 SERV. SINDACO
DIR. SVIL. URB.
URBAN LAB

Alla Vice Presidente della Provincia di Genova
e Assessore all'Agricoltura
Marina Dondero
Piazzale Mazzini 2
16122 GENOVA

URBAN LAB - PIANIFICAZIONE
PRESA IN CARICO 10 MAG. 2012
FASC. N° 73

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI GENOVA
DIPARTIMENTO DI ANTICHITÁ, FILOSOFIA, STORIA
D.A.FI.ST
VIA BALBI, 6 – 16126 GENOVA

OGGETTO:

Progetto preliminare del Piano Urbanistico Comunale adottato con D.D.C. n. 92 del 7.12.2011

Presentazione di Osservazioni ai sensi dell'art. 38, comma 2, lettera d) della legge regionale 4 settembre 1997 n. 36 e s.m.i.

Io sottoscritto Diego Moreno,
nato a Genova
[redacted]
diego.moreno@unige.it,

in qualità di rappresentante del Collegio Docenti del Corso di Dottorato in Geografia Storica per la Valorizzazione del Patrimonio Storico Ambientale dell'Università degli Studi di Genova,

con l'accordo delle associazioni elencati in calce,

presenta le seguenti osservazioni al Progetto Preliminare del Piano Urbanistico Comunale (PUC), ai sensi dell'art. 38, comma 2, lettera d) della legge regionale del 4 settembre 1997, n. 36 e s.m.i., allegate alla presente nota (pagine da 1 a 9).

Genova, 4 maggio 2012

Firma

I dati contenuti nella presente istanza sono sottoposti alle regole stabilite, a tutela della riservatezza, dalla legge 675/96 e s.m.i. e saranno utilizzati unicamente ai fini dello svolgimento dell'iter della pratica per la quale l'istanza è stata inoltrata.

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI GENOVA
DIPARTIMENTO DI ANTICHITÁ, FILOSOFIA, STORIA
D.A.FI.ST
VIA BALBI, 6 – 16126 GENOVA

OSSERVAZIONI SULLA DISCIPLINA DI "PRESIDIO AGRICOLO"

1. Introduzione

Sul piano più generale le presenti osservazioni si inquadrano nella necessità, anche a seguito degli eventi calamitosi dell'autunno 2011, di riconoscere e premiare finalmente le esternalità positive delle attività agricole nelle aree periurbane relative sia alla prevenzione del dissesto idrogeologico sia alla valorizzazione del patrimonio rurale e del paesaggio.

Sul piano specifico si allacciano alla descrizione fondativa del PUC che individua la *linea verde*, al di là della quale è permesso costruire solo sul costruito, o al servizio dell'attività agricola professionale[1].

In questo contesto generale la nozione di "nuova costruzione del presidio agricolo" è stata inserita – nella fase finale della stesura del PUC[2] - per disciplinare *l'edificazione in zona agricola non collegata all'attività agricola professionale*.

Con queste osservazioni si intende mettere in discussione la suddetta nozione di "nuova costruzione del presidio agricolo" che concede su terreni sottoutilizzati dal punto di vista agricolo un indice di fabbricabilità dello 0,01 mq/mq per edificare residenze, ma anche manufatti tecnici, *svincolati* dall'attività agricola professionale.

2. Il presidio agricolo nel PUC

Nei documenti fondativi del PUC, il "rilancio e valorizzazione del territorio agrario produttivo" è indicato come "obiettivo invariabile".

Nei documenti normativi le espressioni relative al "presidio agricolo" sono le seguenti:

---

1 "Il nuovo Piano Urbanistico assume i principi della sostenibilità dello sviluppo al suo interno. La scelta di fondo è costruire sul costruito per limitare il consumo di suolo. Ne consegue l'individuazione della Linea verde quale demarcazione oltre la quale salvaguardare l'ambiente naturale e limitare l'espansione del tessuto urbano", in Descrizione Fondativa, "Ambiente ed energia", pag. 160.

2 Nella versione del PUC di febbraio 2011 la possibilità di edificare a fini residenziali svincolati dall'attività agricola professionale non era ammessa e la residenza non collegata allo svolgimento di attività agricole non produttive era concessa "limitatamente agli edifici esistenti". Nessun riferimento alla funzione "presidio agricolo".
La nozione di presidio agricolo compare per la prima volta nella versione di luglio 2011.
Nella versione adottata a dicembre 2011 diviene addirittura svolgimento dell'acronimo AR-PA che da "Ambito di Riqualificazione delle Aree di Produzione Agricola" diviene "Ambito di Riqualificazione delle Aree di Produzione e di Presidio Agricolo"

- Nelle "Norme generali":
  "gli interventi di presidio agricolo sono subordinati alla predisposizione di apposito atto di impegno alla stipula dell'atto convenzionale, i cui contenuti dovranno garantire le prestazioni finalizzate al presidio e alla tutela del territorio, da approvarsi da parte del Consiglio Comunale nel rispetto delle modalità di attuazione previste dalle Norme di conformità per l'Ambito di riqualificazione delle aree di produzione e di presidio agricolo, AR-PA".

- Nelle "Norme di conformità":
  1. "presidio agricolo: al fine di salvaguardare, presidiare e riqualificare il territorio extraurbano, caratterizzato da insediamenti sparsi, che presenta fenomeni di sottoutilizzo agro-silvo-pastorale è applicabile un I.U.I. massimo di 0,01 mq/mq per la funzione residenziale per realizzare manufatti tecnici per l'agricoltura e l'allevamento, in presenza di un fondo agricolo minimo da asservire di mq 2.500 contigui, già dotato di accessibilità carrabile, anche ricadenti in Ambito AC-NI e in Ambito AR-PR, in tal caso le aree perdono l'edificabilità propria. La S.A. massima per ogni intervento non può essere superiore a 200 mq [...].
  2. Nell' "Ambito con Disciplina Paesaggistica Speciale U-Vesima": "al fine di recuperare e valorizzare la struttura agricola non è consentita l'applicazione della disciplina di nuova costruzione del Presidio agricolo".

3. Osservazioni generali sulla norma

3.1 Una nuova residenza è necessaria per presidiare?

La disciplina di nuova edificazione del presidio agricolo è fondata sull'assunto che in certe zone si possa dare presidio solo a condizione di poter costruire una nuova residenza.
L'assunto risulta poco coerente con aree periurbane dove non si tratta di prevedere una colonizzazione agricola con impianto di case coloniche in spazi deserti o vergini bensì di gestire un paesaggio rurale organizzato con presenza di case che oggi possono essere o già recuperate (e abitate, in certi casi solo saltuariamente, e sempre più spesso da persone che fanno pochissimo presidio) o allo stato di rudere da recuperare, conformemente all'indirizzo del "costruire sul costruito". Se esistono casi dove per raggiungere l'obiettivo del presidio è richiesta l'edificazione di una residenza, questi dovrebbero essere affrontati con discipline specifiche e locali e non con una norma generale che sul resto del territorio rischia di produrre conseguenze contrarie agli obiettivi dichiarati dal PUC.

3.2 Altri modi per perseguire il presidio.

Il presidio del territorio non si realizza costruendo (viste le conseguenze della cementificazione) ma adempiendo agli *obblighi* assunti nei confronti del comune e dei cittadini e alle *pratiche* che ne possono garantire l'incolumità da frane, alluvioni, incendi, eccetera.

L'abbandono delle campagne periurbane ha ragioni di natura storica, sociale ed economica che trascendono il campo d'azione dell'urbanistica, ma l'urbanistica ha dalla sua una potente leva per favorire il recupero dei terreni abbandonati: agevolare l'accesso alla terra coltivabile da parte di chi ha progetti imprenditoriali in agricoltura, allevamento e selvicoltura che rendono possibili le *buone pratiche*.

L'indice di fabbricabilità su terreni agricoli concesso dal nuovo PUC incide - specie se il terreno è situato in luoghi di pregio - in maniera notevole sul loro valore di mercato, al punto che quando

l'indice viene applicato, ovvero non è più possibile asservire il terreno per costruire, esso perde larga parte del suo valore di mercato.
Se la legge urbanistica, anziché permettere di costruire a fini residenziali su terreni agricoli, affermasse che i terreni agricoli possono essere usati esclusivamente a fini agricoli, le valutazioni ridimensionate favorirebbero l'accesso alla terra da parte degli agricoltori, e quindi un presidio agricolo reale e non nominale.

Gli estensori del PUC riconoscono i problemi dei "valori del patrimonio rurale" che "cedono ai valori della rendita immobiliare"[3] ma, nello stesso tempo, a causa di norme non appropriate rischiano di aggravarli.

4. Osservazioni sulla forma

4.1. Manca la definizione

Manca nel PUC una definizione di "presidio agricolo".

Nelle norme del PTCPr (Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Genova) l'espressione "presidio agricolo" è caratterizzata per esclusione:

> "Un'area che sia destinata - o che sia potenzialmente destinabile - ad un certo tipo di coltura, ma di superficie inferiore a quella sopra indicata non costituisce una risorsa tale da garantire un reddito adeguato ad un'impresa agricola, zootecnica o forestale. Non costituisce pertanto una risorsa agricola produttiva, ma mantiene una connotazione rurale, che verrà espressa con l'indicazione del presidio agricolo"[4].

Il PTCPr non indica i limiti minimi del "presidio agricolo": a rigore, anche coltivazioni irrisorie rientrano in questa categoria.
Il PUC non colma questa lacune e lascia il concetto ancora più indefinito.

Il PTCPr e il PUC non distinguono fra le varie forme di agricoltura. Manca in entrambi gli strumenti un'analisi ed una precisa qualificazione degli spazi rurali periurbani. In Liguria la SAU (Superficie Agricola Utilizzata) è diminuita del 46% tra il 1990 e il 2005 e i dati provvisori del Censimento Generale dell'Agricoltura del 2010 segnalano un calo ulteriore. In questo contesto generale il PUC non solo non pone il problema della valorizzazione del patrimonio rurale esistente, ma neppure riconosce l'importanza di un'agricoltura viva, cioè in produzione e apportatrice di esternalità positive.
Il PUC, non facendo alcun riferimento a pratiche agricole nella definizione degli "interventi per presidio agricolo", crea una lacuna non meno grave. Il presidio agricolo è ridotto ad una disciplina edilizia e la mancata individuazione delle pratiche agricole che creano presidio va a braccetto con la mancanza di distinzione tra agricoltura portatrice di presidio territoriale e di esternalità positive ed agricoltura produttrice di esternalità negative.

4.2. Quale differenza fra presidio agricolo e presidio ambientale?

Nel precedente Piano Urbanistico la disciplina del "presidio ambientale" permetteva l'edificazione in zone che necessitavano di presidio, dietro l'assunzione di precisi impegni di manutenzione del

3 Descrizione Fondativa, Introduzione, p. 30.
4 PTC, Provincia di Genova, fascicolo 10, capitolo 10, p. 7.

territorio asservito da parte del soggetto attuatore. La norma è mantenuta nel nuovo PUC ed è così presentata nelle Norme Generali:

> "il rilascio dei prescritti titoli abilitativi per la costruzione di nuovi edifici è subordinato alla sottoscrizione ed alla registrazione, da parte del soggetto attuatore, di un Atto Unilaterale d'Obbligo, secondo lo schema di presidio ambientale da approvare unitamente al progetto, al fine di assicurare l'impegno costante da parte del proprietario o dei suoi aventi causa delle attività di presidio ambientale pertinenti all'ambito, secondo un programma decennale di manutenzione e conservazione.
> Per gli interventi di nuova edificazione, afferenti alle sole funzioni non residenziali, il permesso di costruire è subordinato alla stipula di atto convenzionale da approvarsi dalla Giunta Comunale".

Si confronti questa definizione con quella di "interventi di presidio agricolo":

> "gli interventi di presidio agricolo sono subordinati alla predisposizione di apposito atto di impegno alla stipula dell'atto convenzionale, i cui contenuti dovranno garantire le prestazioni finalizzate al presidio e alla tutela del territorio, da approvarsi da parte del Consiglio Comunale nel rispetto delle modalità di attuazione previste dalle Norme di conformità per l'Ambito di riqualificazione delle aree di produzione e di presidio agricolo, AR-PA".

Le differenze fra le due definizioni sono minime, tanto da rendere difficile capire la necessità di una nuova disciplina. Il limite della più recente normativa sta nella definizione di "interventi di presidio agricolo" che non obbliga a prestazioni agricole, ma solo a generiche "prestazioni finalizzate al presidio e alla tutela del territorio".
Insieme alla mancanza di una precisa definizione di "presidio agricolo" la lacuna predispone a una elevata arbitrarietà nella richiesta delle prestazioni garantite con l'atto convenzionale.

Suggeriamo perciò che nella norma vengano esplicitate le attività che costituiscono il reale presidio agricolo e le precise destinazioni colturali, con particolare riferimento alle produzioni locali.
Il recupero di superficie agricola utilizzata (SAU) e un'attività agricola produttiva, quando sono correttamente inserite negli spazi rurali periurbani, costituiscono il più efficace presidio ambientale.

Non prevedendo un limite sotto al quale un'attività agricola, se pur amatoriale, non possa essere detta "di presidio agricolo" il PUC presta il fianco a facili speculazioni: un minimo orticello può essere sufficiente a giustificare la villetta in collina.
Il PUC dovrebbe mutuare dal Piano della Provincia la nozione di "effettiva coltivazione del fondo": un terreno può dirsi "effettivamente coltivato" se possiede certi criteri e certe dimensioni.
Le dimensioni corrispondono a quelle di una "attività di prima fascia" secondo la classificazione delle attività agricole contenuta in una tabella delle Norme di Conformità del PUC (pp. 53-54) e già mutuata dal PTCPr. Tali dimensioni sono compatibili con una attività agricola part-time, capace di apportare un tangibile apporto al presidio del territorio.

4.3 Il confronto con la normativa regionale

Nella legge urbanistica regionale 36/1997, l'articolo 35 al comma 6 impone che l'edificazione residenziale in zona agricola sia collegata all'esercizio effettivo dell'attività agricola.

L' articolo 36 prevede la possibilità di edificare residenze anche negli ambiti di conservazione introducendo il concetto di "presidio ambientale", ossia di edificabilità vincolata alla stipula di una

convenzione. Nel comma 1 si limita l'applicazione di questa disciplina a certe condizioni, fra le quali: "aree [...] che non appaiano recuperabili all'uso agricolo produttivo".

La disciplina di nuova costruzione del presidio agricolo contenuta nel PUC contraddice la legge urbanistica regionale in quanto:

– permette l'edificazione residenziale in zona agricola non collegata all'esercizio effettivo dell'attività agricola, in opposizione all'articolo 35;

– richiede il "sottoutilizzo agro-silvo-pastorale", e quindi la recuperabilità agricola del fondo, a differenza di quanto imposto dall'articolo 36, che richiede la "non recuperabilità all'uso agricolo produttivo".

5. Osservazioni sul contenuto

5. La disciplina premia l'abbandono

Richiedendo il "sottoutilizzo agro-silvo-pastorale" come condizione di applicabilità, la disciplina rischia di trattenere molti proprietari di terreni agricoli incolti dall'affittarli a lungo termine ad agricoltori, ritenendo che se il terreno fosse coltivato, verrebbe meno la condizione richiesta, e il terreno diventerebbe inedificabile.
In alcune zone del territorio comunale si può leggere la messa in opera di una trasparente "strategia dell'abbandono": lasciare andare in rovina le campagne per poi poterle "riqualificare" tramite nuove edificazioni[5].
La disciplina di nuova costruzione del presidio agricolo rischia di incoraggiare questa strategia, dandole fondamento legale.

5.2. L'eccezione di Vesima

Per la zona di Vesima (area in gran parte ricadente in ambito AR-PA), su sollecitazione delle associazioni locali che hanno segnalato il rischio di edificazioni non pertinenti alla vocazione agricola della zona, la disciplina di nuova costruzione del Presidio Agricolo non è applicabile:

> "Nell'Ambito con Disciplina Paesaggistica Speciale U-Vesima di cui alla successiva art. norma AR-PA-7, *al fine di recuperare e valorizzare la struttura agricola* non è consentita l'applicazione della disciplina di nuova costruzione del Presidio Agricolo"[6] (corsivo nostro).

Pertanto, una norma concepita per "salvaguardare, presidiare e riqualificare il territorio extraurbano, caratterizzato da insediamenti sparsi, che presenta fenomeni di sottoutilizzo agro-silvo-pastorale" viene ritenuta da non applicare laddove si intende "*recuperare e valorizzare la struttura agricola*".

Ciò suggerisce che il pianificatore sia cosciente che la disciplina del "presidio agricolo" è compatibile con interventi non legati a finalità di effettivo presidio agricolo.

---

5 La legge regionale sulle terre incolte (18/1996), scritta al fine di favorire l'utilizzazione delle terre incolte abbandonate o insufficientemente coltivate, non ha - a causa di limiti intrinseci - quasi mai trovato applicazione, mancando di fatto il proprio obiettivo.

6 Cfr. Norme di Conformità, p. 50.

6. Conclusioni

La norma di nuova costruzione del presidio agricolo risulta non solo inefficace per raggiungere gli obiettivi esposti nei documenti fondativi del PUC ma rischia di essere controproducente.

Mentre l'edificazione di manufatti tecnici può essere consentita, nei limiti che il PUC già prevede, anche a chi svolge attività agricole non professionali, è necessario che il PUC - per perseguire gli obiettivi dichiarati nei documenti fondativi - limiti la nuova edificazione ad uso residenziale ai soli fini agricoli, ossia alle attività agricole professionali.

Nel caso di una nuova attività agricola, e per i casi di transizione, per i quali i parametri imposti dalle tabelle del PUC (Norme di Conformità, pp. 53-56) paiono essere troppo onerosi per chi non risiede sul fondo, è necessario che il PUC preveda una normativa specifica.
I permessi di nuova costruzione devono essere vincolati all'impegno di un effettivo avviamento dell'attività agricola professionale e produttiva e concessi solamente nelle zone ove ciò risulti strettamente necessario, ovvero per i terreni sui quali non esistono già fabbricati recuperabili ad uso abitativo.

Tale impegno:

– può essere graduale, ma deve essere di lunga durata;

– deve essere sottoposto a monitoraggio nel tempo;

– deve essere legato ad un progetto aziendale produttore di esternalità positive, con particolare attenzione ai metodi produttivi, alle produzioni locali, all'attività di prevenzione del dissesto idrogeologico e alla valorizzazione del patrimonio rurale e del paesaggio.

Genova, 4 maggio 2012

Documento elaborato dal Corso di Dottorato in Geografia Storica per la Valorizzazione del Patrimonio Storico Ambientale dell'Università degli Studi di Genova.

Il documento è stato letto e approvato da:

Legambiente Liguria

Italia Nostra – Sezione Genova

CIA (Confederazione Italiana Agricoltori) – Genova

Liguria Biologica – Associazione di produttori biologici

A.S.C.I (Associazione di Solidarietà per la Campagna Italiana) - Liguria

Sinistra Europea

AIAB (Associazione Italiana per l'Agricoltura Biologica) - Liguria

Forum italiano Salviamo il Paesaggio

Amici del Chiaravagna Onlus