

Sottopongo oggi al voto di questa Assemblea l'atto di governo del territorio più rilevante degli ultimi quindici anni: l'approvazione definitiva del Piano Urbanistico Generale del Comune di Ferrara.

Con questa deliberazione **non compiamo un mero adempimento burocratico**, ma assumiamo una scelta di visione politica e strategica che orienterà **lo sviluppo, la qualità urbana e la salvaguardia del nostro territorio da qui al 2050**. Chiudiamo l'epoca della dispersione insediativa e dell'espansione orizzontale e apriamo la stagione **della rigenerazione, della transizione ecologica e della cura del nostro territorio**.

Prima di illustrare le scelte di Piano, sento il dovere di rivolgere un ringraziamento autentico e riconoscente a tutta la struttura tecnica del nostro Comune. La costruzione di questo strumento è stata un'impresa di **eccezionale complessità**, resa ancora più gravosa da un dato sostanziale: durante tutti questi anni di lavoro serrato, la normale amministrazione non si è mai fermata.

L'istruttoria quotidiana dei titoli edilizi, il rilascio dei permessi, la gestione dei cantieri e le risposte concrete ai cittadini e alle nostre imprese sono andate avanti regolarmente. I funzionari e i tecnici comunali, guidati con professionalità dall'architetto Fabrizio Magnani alla guida dell'Ufficio di Piano, con il coordinamento dell'ingegner Cristiano Rinaldo e il supporto di tutti i collaboratori, si sono fatti carico di un doppio binario impegnativo, senza far venire mai meno l'efficienza dei servizi essenziali.

Allo stesso modo, desidero ringraziare la Provincia di Ferrara, a partire dal Presidente Daniele Garuti, e la Regione Emilia-Romagna, rappresentata dal dirigente Daniele Capitani e dalle rispettive strutture tecniche. Il confronto all'interno del Comitato Urbanistico di Area Vasta (**CUAV**) si è sempre svolto all'insegna della responsabilità e della collaborazione istituzionale.

Il CUAV, lo ricordo, è un organo **di coordinamento e valutazione**, organizzato dalla provincia di Ferrara. Il suo compito è esaminare i piani urbanistici comunali ed esprimere un parere unico, obbligatorio e vincolante sulla loro sostenibilità ambientale e territoriale. Al suo interno si riuniscono i tre rappresentanti della Regione, della Provincia e del Comune con diritto di voto, e tutti gli enti coinvolti nella convalida del piano.

Specifico anche un'altra cosa importante. Non siamo stati sottoposti a un **esame scolastico**, né il CUAV o la Regione sono scesi a Ferrara per darci una pagella o impartire bacchettate sulle dita. Si è trattato invece di un percorso condiviso di **verifica e validazione congiunta, condotto fianco a fianco**.

Anche su quei temi nei quali la nostra Amministrazione non condivideva affatto l'interpretazione iniziale data dagli uffici sovraordinati — e mi riferisco nello specifico ai criteri per la perimetrazione del territorio urbanizzato —, il dialogo è rimasto **costruttivo**, consentendoci di raggiungere una sintesi solida e certificata da un **consenso unanime** in tutte le sedute deliberative.

Dalla versione adottata nel 2024 in consiglio, sono state introdotte dal CUAV solo adeguamenti della Valsat, e' stato aggiunto un importante lavoro sulla rete ecologica e rivisto il perimetro del territorio urbanizzato.

Gli elaborati di ValSAT (Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale) sono stati oggetto del maggior numero di modifiche. Si tratta di un **processo fisiologico**, in quanto la VALSAT nasce come strumento dinamico che accompagna tutto il percorso decisionale di Piano e il Rapporto Ambientale trova completezza con la conclusione dell'iter del PUG

La VALSAT è di stretta competenza del CUAV: è in questa parte del Piano che gli Enti forniscono indicazioni per la sua attuazione.

I lavori della STO (struttura tecnico operativa) e del CUAV non hanno comunque modificato l'impianto generale e le strategie del piano, come la strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale, le parti del piano che esprimono la linea politica e le scelte strategiche dell'amministrazione.

Alcune modifiche non sostanziali hanno riguardato la disciplina e vincoli e tutele.

Lo ripeto: i rilievi del CUAV non hanno interessato l'impianto strategico del Piano.

La responsabilità dell'Approvazione: il pericolo di riavviare il percorso

Desidero fare la massima chiarezza sui margini della discussione odierna. La legge urbanistica regionale stabilisce che la fase in cui il Consiglio esercita la piena discrezionalità sulle scelte di piano e si pronuncia sulle osservazioni dei cittadini è l'Adozione, avvenuta nel dicembre 2024.

La fase di Approvazione, che con il voto odierno in consiglio ha l'ultimo passaggio, è destinata a recepire l'intesa e le prescrizioni congiunte concordate in sede di CUAV. In pratica, oggi votiamo il recepimento della sola e ultima fase tecnica di conformità, così come è stata già avallata dal CUAV. **Non entriamo più nel merito dell'iniziale iter politico**, già definito con l'assunzione del PUG e poi approvato dal Consiglio comunale due anni fa con l'adozione prima richiamata.

Lo dico con assoluta franchezza a ciascun consigliere: introdurre oggi modifiche all'impianto del Piano significherebbe riavviare da capo l'intero percorso previsto dalla legge regionale. Vorrebbe dire **azzerare l'adozione**, riaprire i termini di deposito, raccogliere nuove osservazioni e rimettere in moto l'istruttoria con decine di enti sovraordinati. In sintesi, l'accoglimento di emendamenti risolutivi rispetto alle

determinazione del CUAV determinerebbe **l'impossibilità di approvare** oggi il PUG. Significherebbe tornare soprattutto prolungare un periodo con doppia norma che complica la vita di tecnici e cittadini.

Un simile passo indietro **ritarderebbe** pesantemente tutti gli effetti positivi che il PUG agevola: la rigenerazione urbana, la riqualificazione dei comparti dismessi, gli investimenti per la modernizzazione sostenibile delle nostre imprese.

Il Piano che approviamo è il punto di arrivo di una concertazione approfondita, con un percorso **rigoroso, trasparente e condiviso**

Ha attraversato una consultazione preliminare che ha registrato 239 contributi da parte della cittadinanza (consultazione lo ricordo non prevista dalla legge), 20 incontri tecnici con gli enti territoriali e 16 tavoli con gli ordini professionali, le imprese del polo chimico, le categorie economiche e le associazioni ambientaliste;

È proseguito con l'assunzione in Giunta nell'ottobre 2023, sostenuta dalla distribuzione della guida divulgativa, dal nuovo portale web, da oltre 100 colloqui tecnici presso lo "Sportello Aperto" e da 5 assemblee pubbliche territoriali;

Ha gestito 284 osservazioni valide pervenute entro i termini di legge, articolate in oltre 350 quesiti analitici controdedotti ed esaminati dal Consiglio in sede di adozione;

Ha affrontato l'esame del CUAV provinciale, presieduto dalla Provincia con la Regione e il nostro Comune: 12 sedute della Struttura Tecnica Operativa e 3 adunanze plenarie, culminate il **17 luglio 2026** con il rilascio all'unanimità del **Parere Motivato Favorevole**.

Il Rappresentante della Regione ha messo a verbale considerazioni importanti: il nostro Piano recepisce in modo esemplare la legge urbanistica, applicando un rigoroso **"approccio per luoghi"** che collega la Strategia alla Disciplina attraverso requisiti prestazionali certi e premiando chi produce benefici per la città pubblica.

Per capire la portata di questo Piano, dobbiamo guardare all'eredità urbanistica del passato. Il Quadro Conoscitivo del PUG ha svolto un'operazione verità, ricostruendo lo stato dell'intera pianificazione attuativa vigente, autorizzata e convenzionata, sia ai sensi del vecchio PRG — i cosiddetti piani particolareggiati — sia del Piano Strutturale Comunale (PSC) e del primo Piano Operativo Comunale.

L'obiettivo era quantificare l'immensa quota di "pregresso" in termini di suolo consumato e di potenzialità edificatorie già assegnate, ma mai realizzate. I numeri sono **impressionanti**: nel periodo compreso tra il 2004 e il 2021, la superficie territoriale degli interventi nel territorio urbanizzabile è stata di ben 235 ettari, derivanti in gran parte da vecchie previsioni del PRG trasposte nella cartografia del

PSC. A questi vanno sommati ulteriori 225 ettari interessati da piani attuativi per la riqualificazione urbana di aree dismesse.

Ma il dato più significativo riguarda la capacità edificatoria residua stimata nel Quadro Conoscitivo per tutti i piani convenzionati: parliamo di oltre 260.000 metri quadrati di superficie utile residenziale ancora da realizzare. Tradotto in parametri insediativi reali, significa un potenziale teorico di 8.700 nuovi abitanti. Di fronte a questa eredità smisurata e incoerente con le reali dinamiche demografiche, il PUG compie una svolta decisiva: azzera i modelli espansivi e ancora le trasformazioni alla rigenerazione dell'esistente.

La perimetrazione del Territorio Urbanizzato: il contraddittorio e la tutela del Parco Bassani

La determinazione del Territorio Urbanizzato al 1° gennaio 2018 ha rappresentato il punto di confronto più acceso in sede di CUAV, monopolizzando numerose sedute della Struttura Tecnica Operativa. Quello che poteva apparire come un atto meramente ricognitivo si è rivelato assai complesso, poiché i criteri di legge si prestano a interpretazioni divergenti.

La dialettica con Regione e Provincia è stata intensa.

A nostro avviso, nella maggior parte dei casi, le posizioni sostenute dagli enti sovraordinati nel chiederci di stralciare aree dal perimetro erano e restano non condivisibili.

Riteniamo tuttora non condivisibile:

- l'idea di rimuovere dal perimetro urbano le grandi dotazioni e attrezzature a servizio della città, come il depuratore e l'aeroporto, o le ampie fasce di mitigazione a ridosso delle infrastrutture;
- la scelta di stralciare dotazioni territoriali semplicemente perché non geometricamente contigue, come i cimiteri e i depuratori delle frazioni, piccoli tratti stradali, rotatorie e svincoli;
- la pretesa di tagliare a metà grandi possessioni, spesso di pregio storico, dividendo la casa padronale dal giardino e dal parco di pertinenza;
- e il caso forse più eclatante, ovvero la richiesta di escludere dal territorio urbanizzato un'intera frazione, Sant'Egidio, dimostrando di non comprendere il modello insediativo tipico della nostra terra, che da sempre si sviluppa in modo dilatato lungo gli assi viari.

Eppure, con senso di responsabilità, **abbiamo trovato un punto di mediazione**. Abbiamo redatto ben 279 schede di approfondimento per dimostrare le ragioni del territorio, arrivando a una perimetrazione che stralcia 309 ettari, passando dai 5.080 ettari dell'adozione agli attuali 4.771 ettari. Nella maggior parte dei casi, il passaggio

da "dentro" a "fuori" del territorio urbanizzato non incide in alcun modo sulla disciplina né sulle reali possibilità di trasformazione delle aree.

La composizione di questi 309 ettari è significativa:

- il 35% è costituito da infrastrutture e attrezzature pubbliche;
- il 15% da dotazioni ecologiche pubbliche e private;
- il 10% da complessi storici con parchi e pertinenze;
- il 6% da Piani Urbanistici Attuativi inattuati o scaduti;
- il 5% da piccoli insediamenti già edificati;
- il restante 29% da regolarizzazioni e riallineamenti cartografici.

Poiché queste modifiche incidono sulla sfera giuridico-patrimoniale dei cittadini, abbiamo pubblicato immediatamente la nuova perimetrazione sul portale della cartografia digitale del Comune con una nota esplicativa e l'abbiamo presentata agli Ordini e Collegi nella Consulta del Territorio del 2 ottobre 2025.

A questa mediazione si lega il contraddittorio sul Parco Agricolo Giorgio Bassani, nella sua porzione più a nord, non attrezzata e di proprietà privata. Abbiamo preteso e ottenuto di mantenerlo all'interno del perimetro urbano. **La finalità è sostanziale:** assicurare la massima tutela attraverso una specifica classificazione e un articolo di Disciplina che ne sancisce la vocazione e l'inedificabilità assoluta, mettendolo al riparo dai rischi tipici del territorio rurale, dove potrebbero insinuarsi proposte di accordi operativi o grandi impianti da fonti rinnovabili.

Come contropartita, e a dimostrazione della totale assenza di intenti speculativi da parte nostra, abbiamo convenuto che questa superficie di 165 ettari fosse esclusa dalla base di calcolo del 3% di consumo di suolo ammissibile. In questo modo, la base computabile scende a 4.606 ettari e la quota massima di trasformabilità esterna per i prossimi decenni si riduce da 150 a 138 ettari. **Se pensiamo ai 1.877 ettari di aree agricole urbanizzabili previsti dal vecchio PSC del 2009, comprendiamo la portata epocale di questa salvaguardia.**

La svolta del 3% fuori dal perimetro: quote virtuali e "non localizzate a priori"

Ed è fondamentale chiarire a quest'aula cosa significhi concretamente che questi 138 ettari sono quote «virtuali» e «non localizzate a priori in cartografia».

È qui che risiede la rottura radicale con l'urbanistica del passato. Con i vecchi piani regolatori e con i POC, il Comune disegnava sulla carta geografica i retini colorati delle future espansioni, assegnando a tavolino diritti edificatori precostituiti su specifici terreni agricoli.

Nel PUG questo meccanismo non esiste più. Il Piano non indica dove andare a costruire all'interno di quella quota massima del 3% al di fuori del territorio

urbanizzato. Non ci sono lottizzazioni disegnate in anticipo nella campagna. Quei 138 ettari rappresentano un tetto massimo invalicabile di suolo consumabile fino al 2050, ma nessun privato cittadino o costruttore possiede un diritto acquisito a trasformare la propria area agricola.

La legge regionale e il nostro Piano stabiliscono un principio molto chiaro: non possono esistere espansioni residenziali speculative fuori dal territorio urbanizzato. E qualora in futuro emergesse una proposta di nuovo insediamento produttivo, logistico o di edilizia sociale esterna al perimetro consolidato, **non scatterà alcun automatismo**. La proposta dovrà seguire l'iter rigoroso dell'Accordo Operativo per Nuovi Insediamenti.

Questo significa che:

- L'istruttoria tecnica e la valutazione di sostenibilità ritornano obbligatoriamente in capo al Comitato Urbanistico di Area Vasta (CUAV), lo stesso organismo composto da Regione, Provincia ed enti di tutela che ha vagliato il PUG;
- Ma soprattutto, è demandata a questo Consiglio Comunale la valutazione sovrana della pubblica utilità e dell'interesse pubblico concreto dell'intervento in coerenza con le strategie del PUG e della Valsat.

La sfida dell'abitare e l'Edilizia Residenziale Sociale (ERS)

Il tema della casa è un asse portante del Piano. La legge regionale poggia su due capisaldi: equiparare l'edilizia residenziale sociale a una dotazione territoriale al pari di scuole, parchi e parcheggi; e prevedere una quota complessiva di ERS non inferiore al 20% degli alloggi ammissibili. È una quota ambiziosa, che in passato a livello regionale ha prodotto risultati deludenti.

La finalità della norma è superare il modello tradizionale dell'edilizia pubblica gestita esclusivamente dalle casse comunali, promuovendo — o meglio forzando — il contributo degli operatori privati. Siamo perfettamente consapevoli che, in un contesto già difficile per la sostenibilità economica dei cantieri, caratterizzato da costi di costruzione e rigenerazione in continuo aumento e da valori immobiliari locali contenuti e con forti oscillazioni tra centro, quartieri e frazioni, chiedere alloggi sociali a canone calmierato rappresenta a tutti gli effetti un onere aggiuntivo rilevante per chi investe.

Il PUG introduce la risposta alla domanda abitativa delle fasce deboli come requisito prestazionale vincolante per gli interventi di trasformazione complessi. Come principio generale, gli accordi operativi dentro il territorio urbanizzato devono garantire il 20% della superficie utile destinata a ERS, mentre quote aggiuntive permettono di accedere a premialità edificatorie. Fuori dal territorio urbanizzato, come ricordavo, nuove espansioni residenziali sono ammesse dalla legge esclusivamente se dedicate a ERS.

Abbiamo però rifiutato un'applicazione rigida e indiscriminata di questa percentuale a tappeto. Abbiamo scelto un approccio diversificato e graduato, che valuta i contesti specifici, **la dimensione degli interventi, le localizzazioni prioritarie** e la possibilità di monetizzazione. Inoltre, all'articolo 7 della Disciplina abbiamo superato le ambiguità interpretative, aprendo l'ERS a forme innovative come il co-housing per giovani famiglie, alloggi per studenti e residenze temporanee. La vera sfida dei prossimi anni sarà sperimentare modelli gestionali pubblico-privato efficaci per tradurre questi alloggi in risposte sociali concrete.

La novità dell'Accordo Operativo e il ruolo centrale del Consiglio

La principale leva attuativa **introdotta** dalla nuova pianificazione è l'Accordo Operativo. È lo strumento attraverso cui costruiremo insieme ai privati le trasformazioni complesse della città, subordinando l'interesse particolare al raggiungimento di un beneficio pubblico certo e misurabile.

L'Accordo Operativo è a tutti gli effetti un "piano urbanistico", perché definisce il "progetto urbano" nei minimi dettagli: usi ammissibili, parametri edilizi, infrastrutture, verde e servizi pubblici. Proprio per questa sua natura, il procedimento ricalca quello del PUG: prevede trasparenza, pubblicità, fasi di deposito formale e raccolta delle osservazioni dei cittadini.

- Dentro il territorio urbanizzato, l'accordo operativo interviene sulla rigenerazione di aree degradate e dismesse godendo di consistenti semplificazioni procedurali, per incentivare il recupero della città esistente anche a livello di contributi;
- Fuori dal territorio urbanizzato, la procedura è sottoposta alle garanzie rigidissime di cui vi ho appena parlato: consumo del contingente del 3%, divieto di edilizia residenziale e vaglio preventivo del CUAU.

La stipula di qualsiasi Accordo Operativo è e rimane sempre autorizzata dal Consiglio Comunale. Nessuna decisione sulle trasformazioni strategiche verrà sottratta alla sovranità di questa assemblea.

Ne abbiamo già una prova tangibile nella delibera odierna, dove recepiamo l'accordo ex art. 61 con Coop Alleanza 3.0 per gli ambiti del Foro Boario e dell'Ex Felisatti: una convenzione che ha già garantito al Comune l'acquisizione a titolo gratuito di tutte le aree destinate al nuovo polo sportivo di via Foro Boario, dimostrando come la negoziazione urbanistica restituisca opere pubbliche alla comunità.

Messa in sicurezza, servizi e operatività della ValSAT

Attraverso le prescrizioni del CUAV abbiamo irrobustito le tutele per Ferrara:

- Sicurezza idraulica: anticipiamo le mappe aggiornate del PGR e della variante PAI Po-Reno, istituendo all'art. 33 delle Norme una clausola automatica che adeguerà i vincoli idraulici senza la necessità di ulteriori passaggi consiliari;
- Rete Ecologica Locale: sviluppata in sinergia con il Museo Civico di Storia Naturale per riconnettere le aste fluviali del Po, del Boicelli e del Volano con la campagna bonificata;
- Commercio di prossimità: salvaguardiamo l'Hub Urbano del Centro Storico per proteggere botteghe ed esercizi di vicinato, e creiamo presidi di quartiere nell'Area GAD e lungo Via Bologna;

ValSAT operativa: la Valutazione Ambientale Strategica diventa la guida applicativa delle trasformazioni, fissando requisiti ambientali sia per interventi di rigenerazione che per nuovi interventi fuori dal TU, criteri per gli impianti rinnovabili e regole per gli ampliamenti aziendali, accompagnata da un monitoraggio triennale puntuale.

Infine, abbiamo armonizzato l'iter con il nuovo Regolamento Edilizio. Con il voto odierno approviamo il PUG; entro ottobre porteremo in Consiglio il Regolamento Edilizio; e ai primi di novembre, con la pubblicazione dell'avviso sul BURERT del PUG, entrambi entreranno in vigore. In quel momento cesserà definitivamente l'opprimente regime di salvaguardia della "doppia conformità", che per due anni ha appesantito professionisti e uffici, e cancelleremo i vecchi piani per dare alla città regole snelle, chiare e moderne.

Conclusioni

Signor Presidente, Consigliere e Consiglieri,
questo Piano Urbanistico Generale non è un esercizio teorico: è un patto concreto per il futuro di Ferrara.

Riaprire oggi il confronto sui contenuti significherebbe azzerare anni di lavoro, condannare la città a una paralisi procedurale e bloccare sul nascere gli interventi di riqualificazione.

Approvarlo oggi significa far partire subito la rigenerazione, difendere il nostro territorio e dare certezze alla comunità.

Stefano Vita Finzi Zalman

Assessore all'Urbanistica

Comune di Ferrara