

PUG Ferrara

NOTA TECNICA SULLE MODIFICAZIONI AL TERRITORIO URBANIZZATO IN SEDE DI CUAV

Articolo 32, Legge Urbanistica Regionale n. 24/2017

ottobre 2025

1. Obiettivi della LUR e limite massimo 3% di consumo di suolo

La Legge Urbanistica Regionale n. 24/2017 ha come principale obiettivo quello di **“contenere il consumo di suolo** quale bene comune e risorsa non rinnovabile” e di **“favorire la rigenerazione dei territori urbanizzati** e il miglioramento della qualità urbana ed edilizia” (Art. 1, comma 2, lett. a), b) della LR 24/2017).

Per raggiungere tale obiettivo, la LUR fissa una percentuale massima della superficie del Territorio Urbanizzato (TU) da destinare a nuovi insediamenti fuori dal TU, valida per tutti i Comuni. La LR 24/2017 prescrive infatti che, in coerenza con l'obiettivo **“del consumo di suolo a saldo zero da raggiungere entro il 2050”** (Art. 5, comma 1, LR 24/2017), **“la pianificazione territoriale e urbanistica può prevedere, per l'intero periodo, un consumo di suolo complessivo entro il limite massimo del 3 per cento della superficie del territorio urbanizzato”**.

È compito del PUG individuare il perimetro del Territorio Urbanizzato (TU) di riferimento per il calcolo del limite del 3%, valido fino al 2050, secondo determinati requisiti stabiliti dalla stessa LUR:

- a) il perimetro del TU deve essere quello relativo al 1° gennaio 2018, ai sensi dell'Art. 6 comma 1 della LR 24/2017 e dell'Art. 32, commi 2, 3 e 4;
- b) il perimetro del TU di cui al precedente punto a) non può essere modificato nel tempo.

Il limite massimo di consumo di suolo ammesso dal PUG di Ferrara (adozione con DCC n. 123 del 11/12/2024), a fronte di un'estensione del TU pari a 5.072 ettari, **risulta di 152,19 ettari**.

2. Definizione del T.U. secondo l'articolo 32 della LR 24/2017

Posto che in sede di Comitato Urbanistico d'Area Vasta la Regione e la Provincia hanno rilevato *“numerosi situazioni che necessitano di ulteriori approfondimenti”* circa la definizione del Territorio Urbanizzato, pare utile richiamare la definizione di

Legge riportata all'articolo 32 della Legge Urbanistica Regionale n. 24/2017 (vedi in particolare i commi 2, 3 e 4)

Estratto Art. 32, LR 24/2017 - *Perimetro del territorio urbanizzato, tutela del centro storico e altre invarianze strutturali di competenza comunale*

[...]

2. Il PUG individua il perimetro del territorio urbanizzato, il quale **comprende**:

- a) le aree edificate con continuità a prevalente destinazione residenziale, produttiva, commerciale, direzionale e di servizio, turistico ricettiva, le dotazioni territoriali, le infrastrutture, le attrezzature e i servizi pubblici comunque denominati, i parchi urbani nonché i lotti e gli spazi ineditati dotati di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti;
- b) le aree per le quali siano stati rilasciati o presentati titoli abilitativi edilizi per nuove costruzioni o siano state stipulate convenzioni urbanistiche attuative;
- c) i singoli lotti di completamento individuati dal piano vigente alla data di entrata in vigore della presente legge e collocati all'interno delle aree edificate con continuità o contermini alle stesse;
- d) i lotti residui non edificati, dotati di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti in quanto facenti parte di un piano urbanistico attuativo, comunque denominato, attuato o in corso di completamento.

3. **Non fanno parte** del territorio urbanizzato:

- a) le aree rurali, comprese quelle intercluse tra più aree urbanizzate aventi anche un'elevata contiguità insediativa;
- b) l'edificato sparso o discontinuo, collocato lungo la viabilità e le relative aree di pertinenza e di completamento;
- c) le aree permeabili collocate all'interno delle aree edificate con continuità che non siano dotate di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti;
- d) le aree di pertinenza delle infrastrutture per la mobilità, collocate al di fuori delle aree edificate con continuità.

4. In sede di prima formazione del PUG, il perimetro del territorio urbanizzato va individuato con riferimento alla **situazione in essere alla data di entrata in vigore della presente legge**, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 6, comma 1.

[...]

L'articolo 32 della LR 24/2017 definisce le modalità per individuare il perimetro del Territorio Urbanizzato, con alcuni **margini di discrezionalità** che sono demandati alle singole Amministrazioni Comunali in sede di elaborazione del PUG, in conformità con il **principio di competenza** delle funzioni pianificatorie sancito dall'articolo 24 della suddetta Legge Regionale.

3. I rilievi puntuali formulati dal CUAV sul Territorio Urbanizzato

Di seguito si riportano alcune riflessioni al termine dei lavori della STO e del CUAV sui rilievi puntuali formulati da Regione e Provincia, organizzati mantenendo la distinzione per categorie omogenee proposta dal loro documento.

1) Aree classificate agricole nel PSC

Il CUAV ha chiesto l'esclusione dal TU di tutte le aree classificate agricole nel PSC qualora non sussistano contestualmente queste due condizioni:

- avvenuta legittima conversione ad uso civile di fabbricati ex agricoli;
- continuità insediativa.

L'UDP rileva che l'art. 32 non stabilisce univocamente quali debbano essere i confini fisici e spaziali né l'estensione territoriale delle aree per essere definite "continue". Il PUG adottato ha stabilito che il criterio di "continuità" fisica sia riconoscibile nella presenza di insediamenti (gruppi di edifici) posti a meno di 50 metri dal perimetro del TU del PSC o del centro abitato.

Inoltre a fronte della previsione di legge relativa all'inclusione nel TU di "lotti e spazi inedificati dotati di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti", il PUG adottato ha inserito nel TU aree agricole intercluse, riconoscendo le caratteristiche di singoli lotti liberi di completamento.

In sede di STO e CUAV, preso atto che su questa categoria né la Regione né la Provincia hanno dimostrato margini di apertura, si è convenuto di ridurre il perimetro del TU nella quasi totalità dei casi.

2) Aree assoggettate a POC per le quali non risultano PUA vigenti

Il CUAV ha richiesto l'esclusione dal TU delle aree assoggettate a POC per le quali non risultano PUA vigenti. La legge prevede che le aree, seppur intercluse nel territorio urbanizzato, non dotate di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti, non siano ricomprese nel perimetro di TU, al fine di destinarle prioritariamente a dotazioni ecologiche e ambientali - LR 24/2017, art. 9, co. 1, lett. b.

L'UDP ha sostenuto le scelte effettuate in sede di prima perimetrazione del TU e in quasi il 40% dei casi le aree sono state confermate dentro il TU in quanto: lotti di completamento previsti dal piano vigente, attrezzature pubbliche, aree private da rigenerare rinaturalizzate per degrado, etc.

Il restante 60% escluso dalla perimetrazione aggiornata è costituito in gran parte da aree classificate dal PUG "dotazioni ecologiche", pertanto all'atto pratico

l'inserimento o meno nel TU non ha particolari ripercussioni sulla disciplina di intervento.

3) Aree verdi non attrezzate con valenza ecologica

Casistica non presente nei rilievi puntuali.

4) Dotazioni extraurbane

Il CUAV ha richiesto l'esclusione dal TU delle aree per dotazioni pubbliche che non presentano caratteri urbani (cimiteri, infrastrutture tecnologiche, servizi tecnici, infrastrutture viarie non intercluse, parchi/orti periurbani).

L'UDP, pur sostenendo che sia lo stesso art. 32 comma 2, lett. a della LR 24/2017 a includere le dotazioni territoriali nel territorio urbanizzato, ha valutato di accogliere la quasi totalità dei rilievi non ravvisando impatti in termini di disciplina applicata a queste aree.

5) Aree produttive isolate non adeguatamente infrastrutturate

Il CUAV chiede l'esclusione dal TU delle aree produttive isolate non adeguatamente infrastrutturate.

Trattasi di alcuni casi specifici che sono stati approfonditi in STO con esiti diversificati (alcuni rimangono dentro il TU, altri sono esclusi).

6) Aree permeabili

Il CUAV chiede l'esclusione dal TU delle aree permeabili non edificate in tessuti insediativi che non presentano una densità insufficiente a qualificarli lotti di completamento.

Anche in questo caso le situazioni si sono rilevate eterogenee. Indicativamente oltre la metà dei casi è stata confermata nel TU in quanto lotti edificabili da piano vigente o aree di pertinenza di insediamenti storici

7) Insediamenti sparsi/discontinui

Il CUAV chiede l'esclusione dal TU degli insediamenti sparsi/discontinui nei quali non si ravvisa la necessaria continuità insediativa.

Posto che il Comune di Ferrara si caratterizza per la sua estensione territoriale e per la sua articolazione policentrica, l'UDP rileva che la legge non stabilisce quali debbano essere i confini fisici e spaziali né l'estensione territoriale delle aree per essere definite "continue" o "discontinue/sparse".

I lavori della STO e del CUAV hanno portato all'esclusione dal TU di numerose aree, sebbene in molti casi si trattasse di aree già classificate in territorio urbanizzato dal Piano Strutturale e per le quali pertanto il Comune aveva

privilegiato un approccio ancorato alla continuità sul profilo giuridico rispetto a una rigida valutazione delle condizioni fattuali.

8) **Aree con funzioni agricole**

Il CUAV evidenzia un limitato numero di immobili che sembrano avere in essere un uso agricolo (magazzini, impianti frigoriferi, etc.). Sono casi puntuali che sono stati analizzati nel dettaglio, al fine della corretta valutazione dello stato di fatto.

9) **Procedimenti attivati nella fase transitoria della LUR**

Si chiede l'esclusione dal TU delle aree interessate da procedimenti attivati nel corso della fase transitoria della LUR.

Questa casistica è stata affrontata riorganizzando gli elaborati del PUG in modo da chiarire con più precisione la situazione fotografata al 1/1/2018 e le trasformazioni successive.