

Il Presidente pone in discussione l'argomento iscritto al n. 96 dell'O.d.g., dando la parola al Vice Sindaco Antonio Bressa, il quale illustra la seguente relazione in precedenza distribuita ai Consiglieri:

Signore Consigliere e Signori Consiglieri,

Il D.L. n. 312/1985, convertito nella Legge 8 agosto 1985, n. 431 e noto come Legge Galasso, ha introdotto una fondamentale disciplina di tutela del vincolo paesaggistico su beni e luoghi di particolare rilevanza. Tra questi figurano i fiumi, i torrenti e i corsi d'acqua iscritti negli elenchi del Testo Unico sulle acque e sugli impianti elettrici di cui al R.D. 1775/1933, prevedendo una fascia di rispetto di 150 metri per ciascuna riva.

Secondo il testo legislativo originario, tale previsione si applicava a tutte le aree indicate con la sola eccezione dei centri abitati delimitati dagli strumenti urbanistici allora vigenti. In sede di conversione, la norma fu specificata stabilendo che il vincolo non trova applicazione nelle zone territoriali omogenee A e B, né nelle altre zone limitatamente alle parti ricomprese nei piani pluriennali di attuazione, come delimitate ai sensi del D.M. 1444/1968 o, nei comuni sprovvisti di tali strumenti, nei centri edificati perimetrati ai sensi della L. 865/1971.

Questa disposizione è successivamente confluita nel testo oggi vigente dell'articolo 142 del D. Lgs. 42/2004, il quale conferma l'interesse paesaggistico per i corsi d'acqua e le relative sponde, ribadendo tuttavia l'esclusione per quelle aree che, alla data del 6 settembre 1985, risultavano classificate come zone A, B o zone diverse ma incluse in piani pluriennali di attuazione effettivamente realizzati.

Al momento dell'entrata in vigore di tale normativa, il Comune di Padova era dotato di un Piano Regolatore Generale approvato nel 1957 che prevedeva una classificazione delle zone urbanistiche mediante denominazioni articolate: il centro storico era definito come tale e non come "zona A", mentre le aree residenziali edificate erano classificate come "Zone di Completamento" o "di Espansione" in base all'indice di edificabilità, senza un immediato parallelismo con le categorie del D.M. 1444/1968.

La successiva Variante Generale (adottata con deliberazione del Consiglio Comunale n. 170 del 6 maggio 1974) introdusse elaborati volti a individuare le Zone Territoriali Omogenee in conformità al decreto ministeriale e in sede di approvazione regionale nel 1977 (deliberazione n. 2032 dell'11 maggio 1977), tali elaborati furono considerati elaborazioni preliminari finalizzate all'applicazione degli standard urbanistici previsti dal D. M. 1444/1968, senza – per contro – approvarli ai fini della zonizzazione formale del P.R.G.

Anche le varianti approvate nel 1982 e nel 1983 (Variante ai Servizi per la Zona Industriale, approvata con deliberazione della Giunta Regionale n. 2708 del 28 maggio 1982; Variante ai Servizi e alle Norme e Variante per il Centro Direzionale, entrambe approvate con deliberazione della Giunta Regionale n. 962 del 15 febbraio 1983) mantennero le denominazioni di zonizzazione già vigenti, senza che la Regione Veneto richiedesse un adeguamento formale delle diciture o delle rappresentazioni grafiche.

In ragione di tale quadro normativo e della presenza di una zonizzazione comunale non immediatamente sovrapponibile alle categorie di legge, il Settore Urbanistica condusse una puntuale ricognizione tecnica volta a determinare la corrispondenza sostanziale tra le zone del P.R.G. di Padova e quelle definite dal D. M. 1444/1968 sulla base degli elaborati già adottati, ai fini della corretta applicazione delle normative all'epoca vigenti.

Gli esiti di tale analisi sono stati recepiti e formalizzati con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 544 del 17 marzo 1986. In quella sede, ai fini dell'applicazione delle norme urbanistiche dell'epoca, compresa la "Legge Galasso", si è stabilito che le prescrizioni normative relative alle Z.T.O. formalmente individuate dal D. M. 1444/1968 si applicassero alle corrispondenti zonizzazioni del P.R.G. per equiparazione sostanziale: nello specifico, pertanto, l'esclusione dal vincolo non dipendeva dalla mera denominazione formale della zona, bensì dalla sua rispondenza oggettiva ai criteri ministeriali.

Tale atto quindi, fondato sulla ricostruzione tecnico-urbanistica della corrispondenza tra le zone del P.R.G. e le categorie di cui al D.M. 1444/1968, ha costituito un'attività di natura ricognitiva, finalizzata a consentire la corretta applicazione anche della normativa statale sui vincoli paesaggistici nel contesto della pianificazione urbanistica comunale vigente all'epoca. Le Zone Territoriali Omogenee furono rappresentate in apposita cartografia la cui base planimetrica è il Piano Regolatore Generale vigente del 1983.

Il Comune di Padova perciò ha sempre ritenuto soddisfatto, anche in termini meramente temporali, il requisito della delimitazione negli strumenti urbanistici alla data del 6 settembre 1985 come zone A e B, pur essendo la delibera ricognitiva del 17 marzo 1986, proprio perché si basava su strumenti urbanistici precedenti alla data del 6 settembre 1985.

Su tali basi il Comune di Padova ha applicato nella prassi amministrativa l'esclusione dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica per gli interventi nelle zone così classificate nelle categorie A, B e nel Primo Piano Pluriennale di Attuazione (P.P.A.), assoggettando invece a valutazione quelli ricadenti nelle zone C, D, E.

Tuttavia, per dovere di chiarezza anche espositiva, va considerato che a livello cartografico la lettura del vincolo non era del tutto immediata ed agevole, anche in considerazione del fatto che per le verifiche ed i controlli, oltre alla planimetria dell'intero territorio comunale in scala 1/10.000, si dovevano consultare le ulteriori tavole in scala 1/5000 approvate con la variante del 1983 (in totale 18 tavole); in passato, gli stessi uffici tecnici comunali, alla luce della complessità della situazione, in sede di confronto con l' Autorità preposta alla tutela del vincolo, pur ribadendo la sostanziale correttezza della metodologia applicata, non escludevano le possibilità di errori, nell'applicazione della stessa.

Questo assetto è stato successivamente integrato nel sistema della pianificazione concertata con l'approvazione del Piano di Assetto del Territorio (P.A.T.), avvenuta con deliberazione della Giunta Provinciale n. 142 del 4 settembre 2014. L'art. 5 delle Norme Tecniche del P.A.T. (comma 5.3.2), in merito ai vincoli paesaggistici sui corsi d'acqua ai sensi dell'art. 142 del D. Lgs. 42/2004, ha così recepito integralmente le esenzioni previste dalla norma statale: *“Non sono sottoposte a vincolo le aree che alla data del 6 settembre 1985 erano classificate negli strumenti urbanistici come Z.T.O. A e B e, alla stessa data, le zone diverse dalle A e B già ricomprese nei P.P.A, a condizione che le relative previsioni siano state realizzate. In sede di P.I. verranno identificate le aree escluse dalle disposizioni di cui al primo comma”*. Tale disposizione specifica conferma oggettivamente la disposizione che non sono sottoposte a vincolo le aree che alla data del 6 settembre 1985 risultavano classificate come Zone Territoriali Omogenee A e B, o zone equiparate già ricomprese in Piani Pluriennali di Attuazione (P.P.A.) effettivamente realizzati. Lo stesso strumento urbanistico strutturale ha infine demandato al Piano degli Interventi (P.I.) il compito di rappresentare cartograficamente, nell'ambito della pianificazione comunale, le aree interessate dall'applicazione o dall'esclusione del vincolo ai sensi della normativa statale. Nelle more della completa definizione del nuovo strumento operativo, e in applicazione del regime transitorio previsto dall'art. 48, comma 5, della L.R. Veneto 11/2004, il previgente Piano Regolatore Generale ha assunto valore ed efficacia di Piano degli Interventi limitatamente alle parti compatibili con il piano strutturale, senza tuttavia disciplinare in modo puntuale la rappresentazione dei vincoli paesaggistici. Di conseguenza, pertanto, fino all'adozione della Seconda Variante al PI, la prassi amministrativa ha mantenuto una sostanziale continuità con i criteri della deliberazione di Consiglio Comunale n. 544/1986.

Il secondo Piano degli Interventi, adottato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 49 del 12 aprile 2022 ed approvato con deliberazione n. 6 del 13 febbraio 2023, ha condotto una ricognizione del sistema vincolistico paesaggistico, come richiesto dal P.A.T. L'art. 39 delle Norme Tecniche Operative ("Vincoli sui beni culturali e paesaggistici") dispone infatti che siano assoggettati a tutela i vincoli sui corsi d'acqua individuati ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. c) del D. Lgs. 42/2004, includendo le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri, come analiticamente riportato nella Tavola dei Vincoli del P.A.T. per i principali corpi idrici del territorio (tra cui i fiumi Brenta e Bacchiglione, i canali Battaglia, Scaricatore, Piovego e gli scoli Limenella e Boracchia).

Nell'ambito della seconda variante al Piano degli Interventi, si è provveduto altresì alla ricognizione e digitalizzazione del vincolo di cui all'art. 136 del citato D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, relativo alla documentazione afferente ai Decreti Ministeriali emanati ai sensi della L. 11 giugno 1922, n. 778, in data 26 maggio 1928, concernenti le cosiddette "Zone di rispetto attorno all'antica cerchia di Padova".

Detto vincolo, mai oggetto di precedente digitalizzazione e rappresentato esclusivamente in cartografie storiche deteriorate dal tempo, risultava di difficile lettura ed interpretazione, anche in ragione delle modifiche, cancellazioni ed integrazioni manoscritte stratificatesi nel corso degli anni nelle relative legende e negli elaborati originari. Tale attività di verifica, trattandosi di vincolo imposto con specifici Decreti Ministeriali, è stata svolta in collaborazione con la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per l'Area Metropolitana di Venezia e le Province di Belluno, Padova e Treviso.

Particolare rilevanza ha assunto la ricognizione condotta sull'ambito interno al Bastione Alicorno, interessato dal vincolo paesaggistico relativo alla cerchia muraria antica di Padova e già occupato dal cosiddetto Parco Trieste, dichiarato di notevole interesse pubblico ai sensi della L. 11 giugno 1922, n. 778, con Decreto Ministeriale del 23 novembre 1926. Per tale area, a seguito delle profonde trasformazioni morfologiche e funzionali intervenute nel tempo, che hanno determinato la sostanziale perdita dei caratteri identitari del giardino storico originario, il Ministero, con Decreto del 10 marzo 1952, ha disposto la revoca del provvedimento di tutela, limitatamente al citato Decreto Ministeriale del 23 novembre 1926 riferito al Parco Trieste.

La coincidenza spaziale tra l'area oggetto della revoca del 1952 e quella contestualmente interessata dai vincoli ministeriali del 1928 relativi alle zone di rispetto attorno all'antica cerchia di Padova ha tuttavia indotto, nel corso degli anni, gli uffici comunali a ritenere che il Decreto Ministeriale del 10 marzo 1952 avesse determinato la caducazione complessiva di ogni forma di tutela sull'area. Tale interpretazione era ulteriormente avvalorata dalle motivazioni poste alla base della revoca del vincolo del 1926, fondate sulla rilevante trasformazione dell'assetto originario e sulla conseguente perdita dei requisiti storico-paesaggistici che ne avevano determinato la dichiarazione di notevole interesse pubblico.

Per effetto di tale lettura, dal 1952 e fino all'adozione del secondo Piano degli Interventi, l'area corrispondente al perimetro dell'ex Parco Trieste non è stata considerata assoggettata al vincolo paesaggistico di cui all'art. 136 del vigente Codice dei beni culturali e del paesaggio.

A decorrere dalla data di adozione del secondo Piano degli Interventi, avvenuta in data 12 aprile 2022, la cartografia allegata al PAT – Tav. 1 "Carta dei Vincoli e della Pianificazione Territoriale" costituisce pertanto la rappresentazione ricognitiva, aggiornata e puntuale delle aree assoggettate a vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 142 del D.Lgs. 42/2004, nonché delle "Zone di rispetto attorno all'antica cerchia di Padova" di cui all'art. 136 del medesimo Decreto Legislativo, assumendo valore di riferimento unico ai fini applicativi per tutte le autorità competenti, nonché per i richiedenti e i professionisti incaricati.

Il secondo Piano degli interventi è stato pubblicato il 23.02.2023 ed è diventato efficace il 10.03.2023.

Alla luce della presente ricostruzione, si rileva che, fino alla rappresentazione ricognitiva del 2022, la precedente interpretazione normativa aveva condotto, per alcuni ambiti territoriali, a una imprecisa rappresentazione cartografica dei vincoli, sulla base della quale alcune aree sono state ritenute non assoggettate all'applicazione del vincolo paesaggistico ;

In tale contesto può pertanto riconoscersi, fino al 12.04.2022, la sussistenza dei presupposti previsti nei pareri dell'Ufficio legislativo del MIBACT, vedasi in particolare il parere n. 30815 del 16.12.2015:

- una condizione di oggettiva incertezza applicativa determinata da una non corretta e imprecisa perimetrazione cartografica dello stesso;
- una situazione di apparenza giuridica protrattasi per un periodo significativo, sorretta da specifici atti e provvedimenti dai quali è possibile ricavare pianamente ed in modo

evidente il pacifico e continuato trattamento di determinate aree come prive di qualsivoglia vincolo paesaggistico ;

- la conseguente riconoscibilità della buona fede oggettiva di cittadini e imprese, nel non essersi dotati, di titoli paesaggistici, indotti a tale comportamento dall'univoco, costante e reiterati atteggiamento delle autorità preposte ;
- l'assenza, a quanto risulta, di comportamenti volontariamente omissivi nell'attività di vigilanza o repressione da parte del Comune.

Ricorrendo tutte le condizioni sopra indicate può ritenersi, in conformità ai pareri citati, che il dispositivo di vincolo sia divenuto operante, opponibile ed efficace solo dal momento della successiva puntualizzazione – con atto formale amministrativo di data certa – degli ambiti spaziali di efficacia dello stesso, per l'innanzi non correttamente definiti.

Pertanto, nella ricostruzione del regime giuridico applicabile alle diverse fasi temporali della pianificazione comunale, risulta necessario garantire la continuità dell'azione amministrativa, la coerenza interpretativa degli strumenti urbanistici e la tutela dell'affidamento legittimamente maturato dai privati, nel rispetto dei principi di legalità, ragionevolezza e proporzionalità che regolano l'esercizio dell'azione amministrativa.

Tutto ciò premesso e considerato,

II CONSIGLIO COMUNALE

PRESO atto dei pareri riportati in calce (***) espressi sulla proposta di deliberazione ai sensi dell'art.49 e dell'art.97 del Decreto Legislativo 18/8/2000 n.267;

DELIBERA

1. di dare atto che le premesse i richiami e l'intera narrativa relazionale costituiscono parte integrante e sostanziale del presente dispositivo;
2. di prendere atto del fatto che, a seguito dell'approvazione del Piano di Assetto del Territorio (P.A.T.) e della successiva adozione del secondo Piano degli Interventi (12 aprile 2022), il Comune di Padova ha proceduto ad una puntuale rappresentazione cartografica delle aree soggette a vincolo paesaggistico *ex lege*, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. c) del D.Lgs. 42/2004, nonché delle "zone di rispetto attorno all'antica cerchia di Padova", di cui all'art. 136 del medesimo Decreto Legislativo, senza modificare o creare nuovi vincoli e che tale mappatura, costituisce il riferimento unico a tali fini per tutte le autorità preposte, i cittadini ed i professionisti;
3. di dare atto della sussistenza dei presupposti di cui ai pareri MIBACT citati in premessa e perciò, ai fini della continuità amministrativa e della tutela del legittimo affidamento dei privati, ed in particolare che:
 - la disciplina dei vincoli paesaggistici di cui all'art. 142, comma 2, del D. Lgs. 42/2004, nel territorio comunale di Padova, nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della L. 431/1985 e l'adozione del Secondo Piano degli Interventi (12 aprile 2022), è stata applicata sulla base della ricognizione sostanziale delle Zone Territoriali Omogenee operata con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 544 del 17 marzo 1986;
 - per l'ambito corrispondente al perimetro dell'ex Parco Trieste, nei pressi del Bastione Alicorno, a seguito del Decreto Ministeriale del 10 marzo 1952, con il quale è stata disposta la revoca del provvedimento di tutela limitatamente allo specifico areale del Parco *de quo*, gli uffici comunali hanno ritenuto, per le motivazioni espresse in premessa, che tale revoca avesse eliminato ogni forma di tutela sull'area, ivi compreso

il vincolo relativo alle Zone di rispetto attorno all'antica cerchia di Padova e, per effetto di tale interpretazione, dal 1952 e fino all'adozione della Seconda Variante al Piano degli Interventi, l'area corrispondente al perimetro dell'ex Parco Trieste non è stata considerata assoggettata al vincolo paesaggistico di cui all'art. 136 del vigente Codice dei beni culturali e del paesaggio.

4. di rilevare che tale assetto interpretativo ha costituito il riferimento applicativo nel periodo considerato, ai fini dell'istruttoria dei procedimenti edilizi e che pertanto, laddove alcune aree fossero state per errore individuate come prive di vincoli paesaggistici, debba intendersi come non operante il vincolo per le suddette aree fino alla data di adozione del PI, per le ragioni sopra illustrate;
5. di confermare che, per tutte le istanze presentate successivamente all'adozione del secondo Piano degli Interventi (12 aprile 2022), l'Autorizzazione Paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti un intervento urbanistico-edilizio riguardanti aree comprese sia nella fascia di rispetto fluviale sia nelle "Zone di rispetto attorno all'antica cerchia di Padova" come oggi e rappresentata nella Tav.1 Carta dei Vincoli e della Pianificazione Territoriale del P.A.T.;
6. i competenti Capi Settore provvederanno all'esecuzione ai sensi e per gli effetti dell'art.107 del Decreto Legislativo 18/8/2000 n.267.

(***)PARERI SULLA PROPOSTA DI DELIBERAZIONE

1) Parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica. Visto generato automaticamente dal sistema informatico del Comune di Padova ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs. 39/93 – firma autografa omessa.

29/05/2026

Il Capo Settore
Nicoletta Paiaro

2) Parere favorevole in ordine alla regolarità tecnico-amministrativa. Visto generato automaticamente dal sistema informatico del Comune di Padova ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs. 39/93 – firma autografa omessa.

29/05/2026

Il Capo Settore Edilizia Privata
Tommaso Piovesana

3) Parere favorevole in ordine alla regolarità contabile. Visto generato automaticamente dal sistema informatico del Comune di Padova ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs. 39/93 – firma autografa omessa.

03/06/2026

Il Ragioniere Capo
Pietro Lo Bosco

4) Su richiesta si esprime, ai sensi dell'art. 97 del D.Lgs. 18.8.2000 n. 267, il parere che nella proposta in oggetto non si evidenziano vizi di legittimità. Visto generato automaticamente dal sistema informatico del Comune di Padova ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs. 39/93 – firma autografa omessa.

04/06/2026

Il Segretario Generale
Claudio Chianese

OMISSIS

Il Presidente dichiara aperta la discussione.

Interviene per dichiarazione di voto il Consigliere Cruciato.

Nessun altro avendo chiesto di parlare, il Presidente pone in votazione con il sistema elettronico la proposta all'ordine del giorno.

Con l'assistenza degli Scrutatori si accerta il seguente risultato:

Presenti	n.	26
Voti favorevoli	n. 18	(Alberti, Andreella, Barzon, Bean, Berno, Bruni, Cacciavillani, Concolato, Coppo, Cruciato, De Lazzari, Foresta, Gabelli, Gallani, Nalin, Scarso, Tiberio e Tognon)
Contrari	n. 4	(Cappellini, Cavatton, Lonardi e Turrin)
Astenuti	n. 4	(Battistella, Bianzale, Meneghini e Moneta)

Il Presidente proclama l'esito della votazione e dichiara approvata la proposta in oggetto.

Letto, approvato e sottoscritto.

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO
Antonio Foresta

IL SEGRETARIO GENERALE
Claudio Chianese

La presente deliberazione viene pubblicata all'Albo Pretorio per 15 gg. consecutivi dal 18/06/2026 al 02/07/2026, ai sensi e per gli effetti dell'art. 124 del D.Lgs. 18/08/2000 n. 267.

IL FUNZIONARIO CON E.Q.A.P.
Silvia Greguolo
