

**STUDIO LEGALE**  
**CALEGARI CREUSO LAGO E ASSOCIATI**

---

AVV. PROF. ALESSANDRO CALEGARI  
AVV. NICOLA CREUSO  
AVV. STEFANIA LAGO

AVV. NICOLA DE ZAN  
AVV. EDOARDO FURLAN

AVV. RICCARDO BERTOLI  
AVV. DARIO GUBIANI

Padova, 6 maggio 2026

Ill.mi Signori Presidenti  
del Collegio dei Geometri  
dell'Ordine degli Ingegneri  
dell'Ordine degli Architetti, P.P. e C.  
della Provincia di Padova

**Oggetto: parere legale in merito all'applicazione dell'art. 142 del D. Lgs. n. 42 del 2004 nelle c.d. zone territoriali omogenee di tipo A e B all'interno del territorio del Comune di Padova.**

Illustri Signori Presidenti,

formulo di seguito il parere legale *pro veritate* che mi è stato cortesemente richiesto con riferimento alla questione relativa alla esatta individuazione dei limiti di applicabilità della normativa introdotta dalla Legge Galasso, L. n. 431/1985, ora art. 142 del D. Lgs. n. 42 del 2004, ad alcune zone del Territorio comunale di Padova e, segnatamente, a quelle che dovrebbero coincidere con le zone territoriali omogenee A e B di cui all'art. 2 del D.M. n. 1444 del 1968.

Seguirò il seguente percorso: 1. Considerazioni preliminari; 1.1. Il quadro normativo di riferimento: il D.M. n. 1444/1968, la Legge Galasso n. 431/1985 e l'art. 142, D. Lgs. 42/2004; 1.2. La vicenda del Comune di Jesolo; 1.2.1. La sentenza del T.A.R. Veneto n. 1950/2009; 1.2.2. La sentenza del Consiglio di Stato n. 2056/2010; 1.2.3. L'intervento della Regione Veneto: la Legge regionale 26 maggio 2011, n. 10; 1.2.4. La sentenza della Corte costituzionale n. 66/2012; 1.2.5. (Segue) I limiti della pronuncia; 2. Il Comune di Padova; 2.1. La nomenclatura del P.R.G. del 1957; 2.2. La Deliberazione del Consiglio comunale n. 544 del

17 marzo 1986; 2.3. La Conferenza di Servizi del 25.06.2021; 2.4. Le perplessità sollevate dalla Soprintendenza; 2.5. Gli interventi comunali più recenti; 3. Prospettive per il Comune di Padova; 3.1. L'ammissibilità di un'attività ricognitiva; 3.2. (Segue) Natura e confini dell'attività ricognitiva; 4. Conclusioni.

### **1. Considerazioni preliminari.**

Come ho già avuto modo di anticipare in occasione di precedenti incontri, la questione relativa all'esatta individuazione dei limiti di applicabilità della normativa introdotta dalla Legge n. 431/1985 (c.d. Legge Galasso) -trasfusa dapprima nell'art. 146, D. Lgs. n. 490 del 29.10.1999, e, infine, nell'art. 142 dell'attuale Codice dei beni culturali e del paesaggio, D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42- riveste aspetti di notevole complessità, tali da aver generato nel tempo incertezze interpretative diffuse, che hanno interessato anche altre amministrazioni comunali e alimentato orientamenti giurisprudenziali contrastanti.

Al fine di restituire una compiuta analisi del tema, procederò, in via preliminare, a una sintetica ricognizione della normativa di riferimento e, successivamente, all'illustrazione della vicenda che ha coinvolto l'Amministrazione comunale di Jesolo (per l'importanza e la risonanza che quel caso ha avuto), per poi passare all'esame della specifica situazione patavina.

#### **1.1. Il quadro normativo di riferimento: il D.M. n. 1444/1968, la Legge Galasso n. 431/1985 e l'art. 142, D. Lgs 42/2004.**

La disamina dell'evoluzione normativa della disciplina non può che prendere le mosse dal D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, che, nell'attuare misure previste dall'art. 17 della c.d. Legge Ponte, L. n. 765/1967, ha introdotto nell'ordinamento puntuali limiti urbanistici in materia di densità edilizia, di altezza e di distanza fra i fabbricati, volti a conformare l'attività di governo del territorio degli Enti locali a criteri di razionalità e tutela del pubblico interesse.

In particolare, l'art. 2 del suddetto Decreto ha disciplinato i parametri della c.d. "zonizzazione", ripartendo il territorio in zone territoriali omogenee (Z.T.O.), ciascuna delle quali risulta assoggettata a specifici vincoli e prescrizioni, preordinati a garantire una conformazione del territorio rispondente agli interessi generali della collettività. Per quanto qui d'interesse, la norma distingue le zone "A", che individuano *"le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti"*, e le zone "B" (di completamento), costituite dalle *"parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, ove la superficie coperta degli edifici esistenti è superiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria e nelle quali la densità territoriale sia superiore a 1,5 mc/mq"*. Mentre le prime si identificano, in sostanza, con il centro storico, le seconde afferiscono alle aree del territorio comunale totalmente o parzialmente edificate.

Faccio incidentalmente notare che, nella prassi, le ZTO vengono direttamente identificate con le lettere da A ad F, non per una precisa scelta del legislatore che imponga di chiamarle così, ma semplicemente per praticità, dal momento che quelle lettere identificano altrettanti punti di un elenco progressivo, che parte dalla lettera A e arriva alla lettera F.

In seguito, il D.L. n. 132/1985, convertito nella Legge 8 agosto 1985 n. 431, c.d. Legge Galasso, ha introdotto una disciplina più compiuta e organica 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. n. 1775/1933, per i quali è stata istituita una fascia di rispetto di 150 metri per ciascuna sponda.

Sotto il profilo applicativo, detto regime -nella sua formulazione originaria- trovava applicazione generalizzata a tutte le aree indicate, con la sola eccezione dei centri abitati delimitati dagli strumenti urbanistici *ratione temporis* vigenti. In sede di conversione, il relativo perimetro di operatività è stato ulteriormente circoscritto, precisando che il vincolo *de quo* non

trova applicazione nelle zone territoriali omogenee A e B, né nelle altre zone limitatamente alle parti ricomprese nei piani pluriennali di attuazione o, nei Comuni sprovvisti di tali strumenti, nei centri edificati individuati ai sensi della L. 865/1971.

La previsione introdotta dalla Legge Galasso è poi confluita nell'art. 146, D. Lgs. n. 490 del 29.10.1999 ("Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali"), e, da ultimo, nel testo oggi vigente dell'art. 142 del D. Lgs 42/2004 ("Codice dei beni culturali e del paesaggio"), che, in sostanza, rappresenta un *continuum* rispetto alla precedente disciplina, in quanto conferma l'interesse paesaggistico per i corsi d'acqua e le relative sponde (comma 1), ribadendo, al contempo, l'esclusione per quelle aree che, alla data del 6 settembre 1985, risultavano classificate nei piani urbanistici comunali come zone "A" e "B" ovvero quali Z.T.O. diverse da queste due, purché incluse in piani pluriennali di attuazione concretamente realizzati (comma 2).

## **1.2. La vicenda del Comune di Jesolo.**

Delineate le necessarie coordinate ermeneutiche, prenderò ora in esame la nota vicenda che ha coinvolto il Comune di Jesolo, il cui *iter* giudiziale, approvato finanche al vaglio della Corte costituzionale, fornisce preziosi chiarimenti sulla questione, delineando altresì i confini del delicato riparto di competenze tra Stato, Regioni ed Enti Locali in materia di tutela paesaggistica.

### **1.2.1. La sentenza del T.A.R. Veneto n. 1950/2009.**

Il contenzioso trae origine dall'impugnazione, esperita dall'Amministrazione comunale, della nota n. 11895 del 29.9.2008, con la quale la Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici della città di Venezia e della Laguna intimava, ai sensi dell'art. 159 del D. Lgs. 42/2004, la trasmissione degli elaborati progettuali afferenti alla costruzione di cinque edifici a torre di considerevole altezza (oltre 21 piani).

Tali manufatti -concepiti nell'ambito di un ambizioso intervento di riqualificazione del litorale, volto a imprimere al profilo urbano un assetto più moderno e "verticale" - avrebbero dovuto essere eretti entro la fascia di profondità di 300 metri dal lido del mare, in un'area che il P.R.G. classificava come "zona di ricomposizione spaziale".

Se, da un lato, l'Ente comunale propugnava l'insussistenza del vincolo ambientale invocando la deroga di cui al comma 2 dell'art. 142, D. Lgs. n. 42/2004, in ragione dello stato di urbanizzazione dell'area esistente alla data di riferimento del 6 settembre 1985, dall'altro lato la Soprintendenza asseriva, di contro, l'includibilità del preventivo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica per l'approvazione del progetto. E ciò in forza del vincolo *ope legis* derivante dalla "Legge Galasso" (oggi, come detto, art. 142 del Codice dei beni culturali), gravante sui territori costieri compresi entro i 300 metri dalla linea di battigia.

Il T.A.R. Veneto, con la sentenza 26 giugno 2009, n. 1950, ha respinto il gravame, privilegiando un approccio rigoroso, incentrato sul dato letterale della norma. Il Collegio ha infatti statuito che le previsioni derogatorie di cui al citato comma 2 dell'art. 142 -in ragione della preminenza dell'interesse pubblico ad esse sotteso- sono di stretta interpretazione e, trattandosi di eccezioni tassative alla regola generale sancita dal precedente comma 1, risultano *«insuscettibili di integrazione analogica o di applicazione estensiva»* (così, T.A.R. Veneto, Sez. II, 26 giugno 2009, n. 1950).

In adesione a un consolidato orientamento giurisprudenziale, il T.A.R. Veneto ha poi ribadito, in termini generali, l'assoluta centralità di tale disciplina, anche sul piano costituzionale. Essa, infatti, assicurando una rigorosa tutela dei valori dell'ambiente e del paesaggio, dà attuazione al precetto sancito all'art. 9 della Costituzione, finalizzato alla conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali caratteri ambientali. Ne discende, pertanto, un sistema imperniato su una puntuale tipizzazione delle ipotesi vincolistiche, cui deve corrispondere un regime di deroghe altrettanto tassativo e di stretta

interpretazione, preordinato alla salvaguardia del paesaggio nella sua configurazione essenziale.

Nel merito, in particolare, il Collegio ha ravvisato l'insussistenza dei presupposti necessari per l'esclusione del vincolo: l'area *de qua* non era ascrivibile, invero, né alla "zona A", poiché lo strumento urbanistico allora vigente la classificava, alla data del 1985, in modo formalmente diverso, quale zona "di ricomposizione spaziale", né alla "zona B", in quanto le previsioni del piano pluriennale di attuazione, benché sussistenti, non risultavano concretamente realizzate alla data di riferimento.

Infine, il T.A.R. Veneto ha precisato: «*neppure si può fare riferimento alla zonizzazione urbanistica esistente ad una data successiva a quella di riferimento*» (*ibid.*, T.A.R. Veneto, Sez. II, 26 giugno 2009, n. 1950).

### **1.2.2. La sentenza del Consiglio di Stato n. 2056/2010.**

A seguito della soccombenza in *prime cure*, il Comune di Jesolo ha proposto appello dinanzi al Consiglio di Stato, sostenendo la totale erroneità della suddetta sentenza.

Nello specifico, il Comune appellante insisteva in ordine all'inesistenza di un vincolo paesaggistico sulle aree oggetto del programmato intervento edilizio e deduceva il difetto di qualsiasi potere autorizzatorio in capo alla Soprintendenza.

Invero, secondo la prospettazione dell'Amministrazione, le "zone di ricomposizione spaziale" avrebbero dovuto essere assimilate alle zone omogenee di tipo "B" di cui al D.M. 1444/68, beneficiando così del regime derogatorio previsto dall'art. 142, comma 2, D. Lgs. n. 42/2004. A suffragare il proprio assunto, il Comune richiamava la prassi amministrativa comunale consolidatasi tra il 1985 e il 2008, nonché la Delibera consiliare n. 56/1980 che, ai soli fini della determinazione degli oneri di urbanizzazione, equiparava le

predette zone a quelle totalmente edificate.

Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 2056 del 13 aprile 2010, ha tuttavia confermato integralmente la decisione del T.A.R. Veneto, respingendo le doglianze dell'ente comunale, sulla scorta, principalmente, di due ordini di ragioni:

- a) sotto il profilo formale, il Collegio ha ribadito il principio di diritto secondo cui le deroghe al regime vincolistico della Legge Galasso rivestono carattere di assoluta eccezionalità e sono, pertanto, in quanto tali, di stretta interpretazione. Da ciò, consegue la pacifica assoggettabilità delle “zone di ricomposizione spaziale” alle prescrizioni di tutela paesaggistica, essendo ritenuta *«ardita e al postutto non consentita ogni operazione ermeneutica volta ad attrarre (in via estensiva o analogica) le aree di ricomposizione spaziale in una diversa categoria normativa»* (così, Cons. St., Sez. VI, 13/04/2010, n. 2056);
- b) con un argomento ulteriore, di carattere sostanziale, il Giudice d'Appello ha poi evidenziato l'ontologica diversità tra le zone “B”, caratterizzate da un assetto urbanistico consolidato e stabile, e le zone di ricomposizione spaziale. Queste ultime, infatti, lungi dal presentare una configurazione urbanisticamente definita, risultano *ex se* vocate a significative manipolazioni urbanistiche ed edilizie, in quanto fortemente compromesse e degradate e, per ciò, bisognevoli di interventi di riqualificazione urbana, *«tant'è vero che lo stesso strumento urbanistico ne prevedeva (e ne prevede) la utilizzabilità soltanto a seguito della adozione di un piano di recupero»* (*ibid.*, Cons. St., Sez. VI, 13/04/2010, n. 2056). La loro stessa denominazione, del resto, postula la necessità di ricorrere a uno strumento urbanistico di terzo grado (quale, appunto, il piano di recupero), capace di conferire un nuovo ordine urbanistico a dette aree.

Tali considerazioni hanno dunque indotto il Consiglio di Stato a sancire l'imprescindibilità del preventivo scrutinio di compatibilità paesaggistica da parte della Soprintendenza.

In questa prospettiva, il Supremo Consesso ha confermato, nel caso di specie, l'operato dell'Autorità tutoria, la quale, negando l'assimilazione delle aree in questione alle zone "B", ha correttamente escluso l'applicabilità del regime vincolistico previsto dalla normativa statale.

Ad avviso del Consiglio di Stato, a nulla rilevava, peraltro, l'invocata aggregazione delle aree di ricomposizione spaziale alle zone "B" prevista nella delibera del Consiglio comunale n. 56/1980, perché disposta ai soli e circoscritti fini del calcolo degli oneri di urbanizzazione, in applicazione della Legge n.10/1977: proprio in quanto limitata ai soli aspetti "contributivi", essa non era idonea a elidere né il dato formale del differente inquadramento qualificatorio delle aree predette rispetto alle zone "B", né quello sostanziale, afferente alla distinzione ontologica tra le due categorie territoriali nell'ambito del PRG vigente nel Comune di Jesolo.

### **1.2.3. L'intervento della Regione Veneto: la Legge regionale 26 maggio 2011, n. 10.**

In questo (complesso) contesto, la Regione Veneto è intervenuta *ad hoc* con l'art. 12 della Legge regionale 26 maggio 2011, n. 10 (recante «*Modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio" in materia di paesaggio*»), che ha introdotto l'art. 45-*decies* all'interno della Legge regionale n. 11/2004.

Tale disposizione ha ridefinito i confini applicativi del vincolo paesaggistico, attraverso un meccanismo di assimilazione *ex post*, che permetteva di sottrarre al regime di tutela tutte quelle aree che, pur prive della formale denominazione di zone "A" o "B" alla data del 6 settembre 1985, ne presentassero caratteristiche sostanziali analoghe.

Nello specifico, l'art 45-*decies* ha previsto che, nei Comuni della Regione Veneto «*dotati, alla data del 6 settembre 1985, di strumenti urbanistici generali contenenti*

*denominazioni di zone territoriali omogenee non coincidenti con quelle indicate nel decreto ministeriale n. 1444/1968 sono assimilate alle aree escluse dalla tutela ai sensi dell'art 142, comma 2, codice dei beni culturali, quelle aree che, alla suddetta data del 6 settembre 1985, risultino:*

- a) comprese in zone urbanizzate con le caratteristiche insediative e funzionali delle zone A e B, previa verifica della loro corrispondenza ai parametri quantitativi di cui all'articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444;*
- b) a destinazione pubblica, quali strade, piazze ed aree a verde, purché incluse nel territorio urbanizzato individuato ai sensi dell'articolo 142, comma 2, del Codice e ai sensi della lettera a)".*

La *ratio* dell'intervento del legislatore regionale era di tutta evidenza: legittimare la prosecuzione degli interventi di costruzione edilizia nel tratto costiero del Comune di Jesolo, superando il rigore imposto dalla normativa statale, per come la stessa era stata interpretata dalla giurisprudenza amministrativa e circoscrivere così il potere di sindacato rimesso alla Soprintendenza sulla riqualificazione urbanistico edilizia del contesto.

Avverso tale novella è insorto, tuttavia, il Governo, eccependo la violazione del riparto tra potestà legislativa statale e regionale per invasione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio.

In particolare, secondo la prospettazione governativa, si era creato un insanabile contrasto: mentre, infatti, l'art. 142, comma 2, lett. a), Codice dei beni culturali e del paesaggio, -*stricto sensu* interpretato- escludeva eccezionalmente dal vincolo soltanto quelle aree delimitate negli strumenti urbanistici come zone territoriali omogenee "A" e "B" ai sensi del D.M. 1444/1968, la disposizione regionale ne estendeva, invece, indebitamente l'esenzione anche a quelle aree prive di siffatta denominazione formale, purché comprese in zone urbanizzate aventi le medesime caratteristiche insediative e funzionali delle zone A e B.

Analoghi profili di illegittimità sono stati altresì sollevati con riferimento alla lettera b), comma 1, della disposizione censurata, giacché l'inclusione delle *“aree a destinazione pubblica, quali strade, piazze ed aree a verde”* nel regime derogatorio avrebbe introdotto ipotesi estranee al novero (tassativo) delineato dalla fonte primaria statale.

La disciplina di cui all'art.12, L.R. n. 10/2011, è stata, pertanto, accusata di incostituzionalità per violazione dell'art 117, comma 2, lettera s), Cost., in quanto idonea a consentire la realizzazione ovvero il mantenimento indiscriminato di interventi edilizi in aree sottoposte a vincolo paesaggistico anche in assenza del titolo autorizzatorio prescritto dall'art. 142, D. Lgs. n. 42/2004, violando così la riserva di legge statale in materia di tutela ambientale e del paesaggio.

#### **1.2.4. La sentenza della Corte costituzionale n. 66/2012.**

L'annosa controversia ha trovato definitiva composizione nella sentenza n. 66/2012 della Corte costituzionale, la quale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 12 della Legge Regionale Veneto n. 10/2011, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.

Il Giudice delle Leggi ha statuito che la suddetta novella regionale aveva operato una indebita modifica di natura sostanziale al regime delle esclusioni dalla tutela paesaggistica previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, *«attraverso una “assimilazione” fra aree individuate dalla legislazione statale come sottratte al regime vincolistico e aree che, pur con denominazioni diverse rispetto a quelle indicate nel decreto ministeriale n. 1444 del 1968, presenterebbero, rispetto alle prime, caratteristiche simili, sia pure per relationem»* (così, Corte Cost., 23 marzo 2012, n. 66).

Si trattava di un' operazione normativa preclusa al legislatore regionale, in quanto *«direttamente incidente su materia riservata alla legislazione statale, rispetto alla quale la legislazione regionale può solo fungere da strumento di ampliamento del livello della tutela del*

*bene protetto e non – all’inverso, come nel caso qui in esame – quale espediente dichiaratamente volto ad introdurre una restrizione dell’ambito della tutela, attraverso l’incremento della tipologia delle aree cui il regime vincolistico non si applica» (ibid., Corte Cost., 23 marzo 2012, n. 66).*

Secondo la Consulta, dunque, tale previsione aveva determinato «una sostanziale “delegificazione” della materia, risultando in concreto demandata all’autorità amministrativa l’individuazione dei territori che presentavano, alla data del 6 settembre 1985, caratteristiche analoghe a quelle inserite nelle zone “A” e “B” degli strumenti urbanistici generali. Sicché, mentre in riferimento ad alcune aree la deroga al vincolo risulta “cristallizzata” dalla legislazione statale, con efficacia erga omnes e con un vincolo di intangibilità che scaturisce dalla legge, in riferimento ad altre aree, secondo la norma censurata, la deroga finirebbe per essere direttamente determinata dall’amministrazione locale, senza che – per di più – lo Stato risulti in alcun modo chiamato a partecipare al relativo procedimento» (ibid., Corte Cost., 23 marzo 2012, n. 66).

Dalle incisive statuizioni della Corte costituzionale -qui richiamate nei loro passaggi più salienti- emerge con assoluta evidenza l’incompetenza legislativa regionale in ordine a procedimenti preordinati all’identificazione “ora per allora” delle caratteristiche di omogeneità fra le aree.

Secondo il Giudice delle Leggi, invero, tale attività, sebbene si presenti *prima facie* come meramente ricognitiva, esplica, in realtà, un’efficacia di natura sostanziale, poiché amplia surrettiziamente la portata della disciplina statale, stabilendo una generale e astratta assimilazione di zone diverse alle zone A e B di cui al d.m. n. 1444/1968.

#### **1.2.5. (Segue) I limiti della pronuncia della Corte.**

La sentenza sopra richiamata non costituisce, a ben vedere, una soluzione di rottura, ma si colloca, anzi, nel solco di consolidati indirizzi giurisprudenziali in materia paesaggistica.

È, infatti, principio del tutto acquisito che la materia della tutela paesaggistica - ascritta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.- precluda alle Regioni l'introduzione di deroghe che comportino una *deminutio* del livello minimo di protezione apprestato dalla sovraordinata fonte statale.

Parimenti, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente riconosciuto al regime vincolistico di cui all'art. 142, D. Lgs. n. 42/2004, la natura di «*grande riforma economico-sociale*» (così, T.A.R. Toscana, Sez. III, 03.12.2020, n. 1603), preordinata all'attuazione del fondamentale precetto di cui all'art. 9 della Carta costituzionale.

La sentenza n. 66/2012 rappresenta, dunque, l'esito di un percorso interpretativo tutt'altro che innovativo, che ha posto fine al prolungato "braccio di ferro" istituzionale tra l'Amministrazione comunale di Jesolo e la Soprintendenza.

Cionondimeno, a una lettura più approfondita, la pronuncia, pur fornendo valide indicazioni operative, lascia impregiudicata la questione di fondo, che costituiva l'antecedente logico della controversia (e che qui è d'interesse): l'esatta perimetrazione dell'ambito oggettivo dell'art. 142, comma 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Residua, invero, il seguente interrogativo: ai fini dell'esclusione dal regime di tutela previsto dal disposto di cui all'art. 142 in esame, occorre che, alla data del 6 settembre 1985, l'ambito del territorio comunale fosse stato individuato dallo strumento urbanistico con l'espressa locuzione "zona A" o "zona B" ovvero assume rilievo la circostanza che esso, a prescindere dal *nomen iuris* impiegato, presentasse *de facto* i requisiti prescritti dal D.M. 1444/1968? In altri termini, fino a che punto è significativa l'indicazione formale utilizzata dallo strumento urbanistico locale?

Ad avviso dello scrivente, una lettura coerente con i *dicta* della Consulta e orientata a un'interpretazione sistematica dei principi generali dell'ordinamento non preclude, in via assoluta, alle Amministrazioni comunali la facoltà di appurare se l'area interessata, al di là della qualificazione formale ad essa attribuita dallo strumento urbanistico locale, rientri nel novero delle zone A e B come definite dall'art. 2 del D.M. n. 1444/1968 e, per ciò stesso, sia destinata ad essere esclusa dall'ambito di applicazione della tutela paesaggistica *ex lege*.

In tale prospettiva -e secondo quanto andrò a breve ad illustrare- ritengo che gli Enti comunali ben possano procedere a una rigorosa ricognizione dello stato di fatto dell'epoca, a condizione, però, che tale attività resti confinata entro i limiti segnati dalla giurisprudenza di legittimità: l'attività amministrativa istruttoria, rifuggendo da intenti innovativi o finanche creativi rispetto all'assetto normativo statale di riferimento, dovrà sorreggersi su una adeguata ed esaustiva attività istruttoria, di natura meramente ricognitiva, in modo da scongiurare il rischio di una surrettizia "delegificazione" della materia, che -come in effetti occorso nella vicenda di Jesolo- finirebbe per tradire la stessa *ratio* della tutela paesaggistica.

## **2. Il Comune di Padova.**

Tanto premesso, mi soffermerò ora sulla questione per la quale sono stato interpellato, approfondendo nel dettaglio la disciplina urbanistica del Comune di Padova, in relazione all'applicazione del c.d. vincolo Galasso.

### **2.1. La nomenclatura del P.R.G. del 1957.**

Al momento dell'entrata in vigore dell'art. 142, D. Lgs. 42/2004, il Comune di Padova era dotato di un Piano Regolatore Generale risalente al 1957, il quale contemplava una ripartizione delle zone urbanistiche fondata su una nomenclatura difforme rispetto a quella tipizzata nel D.M. n. 1444/1968. Nello specifico, il centro storico era definito come tale anziché

“zona A”, mentre le aree residenziali edificate erano classificate come “Zone di Completamento” o “di Espansione” in funzione del loro indice di edificabilità.

Difettava, dunque, una immediata corrispondenza nominale con le categorie ministeriali, benché le finalità e i contenuti potessero ritenersi sostanzialmente corrispondenti.

Con la Variante Generale al P.R.G. adottata con Deliberazione del Consiglio comunale n. 170 del 6 maggio 1974, si era tentato di comporre tale divergenza mediante l'introduzione di specifici elaborati, volti a individuare le Zone Territoriali Omogenee in aderenza al dettato di cui al suddetto Decreto ministeriale; tuttavia, con deliberazione n. 2032 dell'11 maggio 1977, la Giunta Regionale li declassò a mere analisi preliminari, ritenendoli idonei esclusivamente all'applicazione degli standard urbanistici previsti dal D.M. 1444/1968, senza, per contro, approvarli.

Mantennero le previgenti nomenclature anche le successive Varianti al P.R.G., approvate nel biennio 1982-1983; mi riferisco, in particolare, alla Variante ai Servizi per la Zona Industriale, approvata con deliberazione della Giunta Regionale n. 2708 del 28 maggio 1982, alla Variante ai Servizi e alle Norme Tecniche di Attuazione -con cui si è proceduto a una ricognizione organica e complessiva di tutte le Zone, ridefinendo altresì, più in generale, il sistema dei servizi- e alla Variante per il Centro Direzionale, entrambe approvate con deliberazione della Giunta Regionale n. 962 del 15 febbraio 1983.

## **2.2. La Deliberazione del Consiglio comunale n. 544 del 17 marzo 1986.**

L'assenza di una corrispondenza nominalistica tra la pianificazione comunale e le categorie ministeriali ha reso necessaria, a seguito dell'entrata in vigore della c.d. Legge n. 431/1985 (c.d. Legge Galasso), un'attività ricognitiva, volta a dirimere ogni incertezza interpretativa in ordine all'ambito di applicazione del vincolo *ope legis* da essa introdotto.

Così, l'Amministrazione comunale incaricò l'architetto Renzo Gonzato -allora Responsabile del Settore Urbanistica- di redigere una puntuale analisi tecnica, per accertare la corrispondenza sostanziale tra le zone del P.R.G. del Comune di Padova e quelle previste dal D.M. 1444/1968, muovendo anche dagli elaborati in precedenza adottati.

Le risultanze di siffatta attività confluirono nella Deliberazione del Consiglio comunale n. 544 del 17 marzo 1986, con la quale venne approvato un elaborato cartografico di riclassificazione dell'intero territorio comunale secondo i criteri di cui al suddetto Decreto Ministeriale. In particolare, con esso venne sancita -anche ai fini dell'applicazione del regime vincolistico introdotto dalla Legge 431/1985- una piena equiparazione funzionale tra le Z.T.O. così come individuate dalla normativa nazionale e le corrispondenti zonizzazioni del P.R.G. comunale, a prescindere dal *nomen iuris* utilizzato.

In forza, dunque, di questo approccio sostanzialista, che privilegiava lo stato di fatto e l'effettiva morfologia urbana, l'esclusione dal vincolo fu affrancata dalla mera denominazione formale e subordinata, invece, alla rispondenza oggettiva dell'area ai parametri fissati dalla normativa statale per le zone "A" e "B".

L'assetto derivante dalla predetta ricognizione garantì una gestione della tutela paesaggistica coerente con il dettato di cui alla Legge Galasso n. 431/1985 sino al 1999, allorché la stessa Deliberazione n. 544/1986 venne messa in discussione in occasione della ristrutturazione edilizia di un magazzino sito in via Facciolati, in prossimità del Ponte Voltabarozzo, sul Canale Scaricatore.

L'immobile, pur ricadendo entro la fascia di rispetto di 150 metri dalla sponda dell'argine fluviale, era inquadrato dal P.R.G. vigente nell'alveo delle Z.T.O. di tipo "B" (nello specifico, all'interno della categoria "Servizi Idrici di Quartiere") e, pertanto, si reputava escluso dal vincolo paesaggistico *ope legis*. I lavori furono dunque avviati in assenza del preventivo rilascio dell'autorizzazione ambientale; sennonché, la Soprintendenza ne impose

l'acquisizione, eccedendo tra l'altro l'inefficacia della zonizzazione comunale, perché priva del necessario avallo da parte della Regione.

La vicenda si risolse, alla fine, senza ulteriori conseguenze, giacché il titolo autorizzatorio venne poi conseguito e la relativa indagine giudiziaria per abuso edilizio non ebbe seguito. Nondimeno, il dubbio sollevato in quella sede dalla Soprintendenza determinò una grave paralisi nel rilascio dei titoli abilitativi per gli interventi analogamente ricadenti entro la fascia di 150 metri dai corsi d'acqua, perché non era chiaro se essi dovessero essere assoggettati o meno alle procedure prescritte dalla Legge Galasso, ingenerando così una situazione di incertezza giuridica a danno dei cittadini.

Al fine di superare tale criticità, d'intesa tra l'architetto Gianfranco Zulian e l'allora Capo Settore Edilizia Privata, l'ingegnere Erminia Anziani, venne definita una specifica procedura operativa: per gli interventi in Zona a destinazione privata soggetta a tutela dello stato di fatto (ex art. 23 NTA del P.R.G., definite quali "ZTO B"), il rispetto dei parametri previsti dal D.M. 1444/1968 per le Zone B (segnatamente, superficie coperta maggiore del 12,5% e indice di edificabilità maggiore di mc 1,5/mq) doveva essere verificato, con riferimento alla situazione di fatto esistente al 1985, contestualmente alla presentazione dell'istanza di concessione del titolo edilizio.

Tale procedura, sebbene effettivamente applicata, si rivelò, tuttavia, eccessivamente onerosa e spesso inidonea a garantire univoci e oggettivi margini di certezza.

### **2.3. La Conferenza di Servizi del 25.06.2001.**

In seguito, anche con l'assistenza dell'Avvocatura civica, il Comune di Padova avviò un ciclo di incontri con la Soprintendenza.

In particolare, durante la Conferenza di Servizi del 25.06.2001, il Soprintendente, architetto Guglielmo Monti, sollevò talune riserve circa l'efficacia della zonizzazione comunale. In quella sede, infatti, egli rappresentò che il Comune di Padova aveva "istituito" le Zone territoriali omogenee, in applicazione del D.M. 1444/1968, solo con la Deliberazione di Consiglio comunale n. 544 del 17.3.1986 (in data successiva, dunque, all'entrata in vigore della Legge Galasso). Per tale ragione, secondo il Soprintendente, il regime di esenzione dal vincolo non sarebbe stato applicabile nel corrispondente territorio patavino, rendendosi necessaria l'autorizzazione paesaggistica per ogni intervento ricadente nelle fasce di rispetto ambientale.

Di contro, nel corso della summenzionata Conferenza, l'architetto Gianfranco Zulian, Capo Settore Pianificazione Urbanistica, evidenziò, invece, come la deliberazione *de qua*, ancorché successiva alla data di riferimento del 6.09.1985, non avesse, in realtà, sostituito le zone territoriali omogenee di cui al D.M. 1444/1968, ma si fosse esaurita in una mera "ricognizione" delle zone territoriali preesistenti, aventi le medesime caratteristiche delle zone A e B, sostanziandosi quindi nella sola ridenominazione delle stesse in conformità al lessico ministeriale. Così, l'area già definita "centro Storico" venne perimetrata come zona A e la "Zona residenziale di completamento" venne delimitata come zona B.

Secondo tale prospettazione, dunque, il P.R.G. del 1983 del Comune di Padova contemplava -già prima dell'entrata in vigore della Legge Galasso 431/1985- zone che, seppur con diversa nomenclatura, possedevano tutti i requisiti oggettivi propri delle Zone A e B, poi effettivamente divenute anche nominalmente tali con la Delibera ricognitoria del Consiglio comunale n. 544 del 17.03.1986. Quest'ultima, pertanto, non spiegava alcun effetto costitutivo: semplicemente, rappresentava la formalizzazione di uno stato di fatto e di diritto già consolidatosi anteriormente alla data di riferimento del 6 settembre 1985.

A fronte di tali argomentazioni, il Soprintendente ammise, in linea di principio, che, una volta accertata la corrispondenza sostanziale tra le fattispecie, non vi sarebbe stata ragione per negare l'esenzione, ma ribadì la difficoltà di agire sulla scorta di un atto ufficiale (la

Delibera 544/1986, appunto) temporalmente successivo alla data di rilievo del 6 settembre 1985, manifestando altresì alcuni dubbi circa l'assoluta coincidenza tra i due perimetri.

La civica Avvocatura prospettò, dal canto suo, l'assunzione della planimetria del P.R.G. del 1983 quale parametro di riferimento per l'individuazione delle aree escluse dalla tutela paesaggistica, poiché essa, rappresentando una situazione di fatto sicuramente antecedente alla data del 6 settembre 1985, era maggiormente idonea a garantire la piena corrispondenza delle zone "Centro Storico" e "Residenziali di completamento" alle categorie ministeriali rispettivamente "A" e "B".

La Conferenza di Servizi si concluse, infine, con la definizione di un protocollo di intesa, con cui venne sancita la seguente prassi operativa, così trasfusa nel relativo verbale di seduta:

*"- effettuare una istruttoria dei progetti di interventi edilizi all'interno della fascia di 150 metri dai corsi d'acqua sia dal comune sia dalla soprintendenza sulla base della planimetria che rappresenta l'intero territorio comunale in scala 1/100000 ove vengono evidenziate le fasce di tutela nei 150 mt dai corsi d'acqua e che costituisce la sintesi, in scala ridotta, delle tavole approvate con deliberazione della G.R. n. 962 del 15.2.1983*

*- vengono considerati esclusi dalla tutela ambientale e quindi non soggetti ad autorizzazione ambientale (art. 151 Decreto legislativo 490/99) se collocati nella fascia dei 150 mt dai corsi d'acqua, gli interventi edilizi che ricadono in zone di PRG classificate rispettivamente come Centro Storico in quanto equivalente alla zona A e come Zona residenziale di completamento perché equivalente alla zona B*

*- vengono parimenti esclusi dalla tutela ambientale le "Aree per servizi di quartiere", come individuate nel PRG, quando esse siano correlate alle Zone residenziali di completamento, in quanto funzionali alle stesse, nonché le "Zone di tutela delle unità insediative di interesse storico, architettonico e ambientale esterne al Centro Storico" come individuate nel PRG, in quanto equiparate al Centro Storico*

*- si concorda che seguono la procedura della legge Galasso, se collocati nella fascia dei 150*

*mt dai corsi d'acqua, gli interventi edilizi ricadenti tutte le altre zone di PRG".*

#### **2.4. Le perplessità sollevate dalla Soprintendenza.**

A pochi giorni dalla sottoscrizione del citato protocollo d'intesa, il Soprintendente Guglielmo Monti ne richiese, tuttavia, la sospensione, reputando doveroso sottoporre il tema all'attenzione dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia.

Quest'ultima, con nota prot. 11171 del 31.10.2001, invitò il Comune di Padova a verificare con rigore la conformità degli strumenti urbanistici adottati in data anteriore all'8.8.1985 rispetto alle prescrizioni di cui al D.M. 1444/1968.

L'Avvocatura osservò, in particolare, come la deroga di cui all'art. 1 della L. 431/1985 configurasse, secondo consolidato orientamento giurisprudenziale (in precedenza esposto), una norma di stretta interpretazione, in ragione della sua natura eccezionale. Pertanto, pur condividendo in linea di principio la tesi prospettata dall'Amministrazione comunale - secondo cui rileverebbe la sola identità sostanziale delle zone, al di là della loro formale classificazione- essa ritenne necessario, ai fini dell'esclusione del vincolo, che l'individuazione delle zone operata dallo strumento urbanistico generale comunale risultasse puntualmente conforme alle previsioni del citato Decreto ministeriale.

Ciò determinò un prolungato stallo procedimentale, ulteriormente aggravato, peraltro, dal fatto che gli uffici tecnici comunali ebbero cognizione del suddetto parere solo nel 2003, a causa di un mero errore materiale di archiviazione.

I successivi confronti con la Soprintendenza non condussero a esiti risolutivi. Come attestato dal verbale di riunione presso l'Avvocatura civica dell'8.10.2008, l'Amministrazione comunale esperì una nuova analisi comparativa tra le disposizioni del P.R.G. vigenti al 6 settembre 1985 e i parametri del D.M. 1444/1968, i cui esiti confermarono i criteri già recepiti

con la Deliberazione n. 544 del 17.03.1986.

Da quel momento, quindi, gli Uffici comunali hanno continuato a seguire la prassi ispirata da tale Deliberazione di Consiglio comunale, senza peraltro incontrare una formale opposizione della Soprintendenza. Vero è che il tema è stato da quel momento ignorato, come se il problema fosse stato superato, con una sorta di tacito compromesso tra Comune e Soprintendenza.

## **2.5. Gli interventi comunali più recenti.**

Il descritto assetto è stato successivamente recepito e integrato nel sistema della pianificazione concertata con l'approvazione del Piano di Assetto del Territorio (PAT), avvenuta con Deliberazione della Giunta Provinciale n. 142 del 4 settembre 2014.

Nello specifico, l'art. 5, comma 5.3.2, delle Norme Tecniche del PAT, nel disciplinare i vincoli paesaggistici sui corsi d'acqua ai sensi dell'art 142, D. Lgs. 42/2004, ha trasposto integralmente le esenzioni previste dalla norma statale, così disponendo: *“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”*. Il PAT. ha, dunque, demandato al Piano degli Interventi (P.I.) la puntuale identificazione cartografica delle aree sottratte all'applicazione del vincolo.

Nelle more del completamento del nuovo strumento operativo e in applicazione del regime transitorio di cui all'art. 48, comma 5, L.R Veneto n.11/2004, il previgente P.R.G. ha mantenuto valore ed efficacia di Piano degli Interventi per le parti compatibili con il piano strutturale. In tale fase, la prassi amministrativa ha operato in continuità con gli indirizzi della Deliberazione del Consiglio comunale n. 544/1986, escludendo dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica gli interventi ricadenti nelle zone allora identificate come A e B.

Il Secondo Piano degli Interventi, adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 49 del 12 aprile 2022 e approvato con deliberazione n. 6/2023, ha operato una nuova ricognizione organica del sistema vincolistico, conformemente ai dettami del PAT, imprimendo tuttavia una netta soluzione di continuità rispetto al passato: l'art 39 delle NTO ("Vincoli sui beni culturali e paesaggistici"), infatti, assoggetta a tutela i corsi d'acqua individuati ai sensi dell'art 142, comma 1, lett c), D. Lgs. n. 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).

Tale mappatura, recependo i più recenti orientamenti giurisprudenziali, ha ridefinito l'estensione delle zone tutelate, superando formalmente i criteri di cui alla storica Deliberazione n. 544/1986; essa costituisce, allo stato attuale, l'unico parametro di riferimento seguito dal Comune di Padova per l'applicazione del vincolo paesaggistico di cui all'art. 142, D. Lgs. 42/2004.

E mentre il centro storico continua ad essere esentato dal vincolo paesaggistico, perché assimilato alla zona A del D.M. n. 1444 del 1968, le aree che erano state inizialmente esentate dal vincolo, perché assimilate alle zone B, vengono oggi ritenute paesaggisticamente vincolate.

La qual cosa, oltre ad avere sostanzialmente aggravato il regime autorizzatorio per gli interventi edilizi da eseguirsi all'interno di quelle aree, dapprima esentate, ha fatto recentemente emergere il problema della legittimità degli interventi eseguiti e dei titoli edilizi rilasciati, all'interno di quelle stesse aree, in assenza dell'autorizzazione paesaggistica, dal 1985 al 2022, sul presupposto che tale autorizzazione non fosse necessaria per quanto scritto sopra.

Tale dubbio, emerso di recente in relazione a nuove pratiche edilizie relative a

edifici realizzati in quell'arco temporale, in assenza di autorizzazione paesaggistica, ha creato però una situazione di grave incertezza. Che è quella per cui codesti Ordini professionali hanno ritenuto di chiedere il mio parere.

### **3. Prospettive per il Comune di Padova.**

Sulla scorta delle considerazioni sviluppate sin qui, procederò ora a delineare le prospettive d'azione e le soluzioni adottabili dall'Amministrazione comunale per la definizione della vicenda.

#### **3.1. L'ammissibilità di un'attività ricognitiva.**

Alla luce di un'attenta e sistematica lettura del quadro normativo vigente e sulla scorta delle considerazioni sin qui rassegnate, non si ravvisano ragioni ostative al riconoscimento di un'attività di ricognizione come quella che il Comune aveva tentato di fare, in accordo con la Soprintendenza, pur con le dovute precisazioni.

Pare, infatti, pienamente ammissibile la facoltà dei Comuni di accertare lo stato di fatto del territorio alla data del 6 settembre 1985, soluzione che risulta, peraltro, la più coerente sotto il profilo logico-giuridico, nonché ammessa anche dalla stessa Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia nella nota prot. 11171 del 31.10.2001 ove, in effetti, non è stato censurato il potere di verifica in sé, bensì l'eventuale difetto di corrispondenza sostanziale tra le zone previste dal piano comunale vigente nel 1985 e quelle previste dal D.M. del 1968.

Del resto, il disposto normativo di cui all'art. 142, comma 2, lett. a), D. Lgs. n. 42/2004, si presta anche a un'interpretazione sostanziale e non solo formalistica.

Sebbene la giurisprudenza amministrativa affermi sovente che l'eccezione *de qua* abbia carattere eccezionale e sia, dunque, di stretta interpretazione, in quanto «*non può che*

*essere riferita alle sole "zone territoriali omogenee A e B", come espressamente previsto dalla norma, e non può essere estesa»; (così, Cons. St., Sez. IV, 29/02/2024, n. 1967; v. anche T.A.R. Puglia, Sez. I, n. 84/2023), sussiste altresì un antitetico orientamento ermeneutico che valorizza, invece, l'esclusione dal vincolo paesaggistico anche in presenza di nomenclature urbanistiche non coincidenti con le locuzioni letterali "zone omogenee classificate come A" e "zone omogenee classificate come B".*

In linea con quest'ultimo indirizzo, le espressioni definitorie divergenti dal dato normativo di cui al D.M. n. 1444 del 1968 possono ritenersi equivalenti qualora le aree presentino, sul piano sostanziale, le medesime caratteristiche di omogeneità previste dal legislatore statale.

In tal senso, si è pronunciato anche il Consiglio di Stato, Sezione II, con la sentenza n. 2977 del 12/04/2021, così statuendo: *«la difforme nomenclatura utilizzata dallo strumento urbanistico comunale non può, di per sé sola, precludere l'applicazione della deroga prevista dal comma 2 dell'art 142 d.lg.s n 42/2004: diversamente opinando, infatti, si avallerebbe, nella sostanza, , e in maniera del tutto illegittima, un'interpretazione abrogatrice della citata norma di legge, o comunque la creazione di "zone grigie" sottratte al relativo ambito di applicazione, laddove vi siano piani regolatori (e dunque forniti normative di livello comunale) non allineati alle definizioni uniformi (di zona A, B, ecc.) contenute nella fonte sovra-ordinata nazionale, operando una diversa qualificazione delle zone in cui è suddiviso il territorio municipale».*

Ne consegue che, superato il rigido formalismo letterale in ordine alla denominazione delle zone, possa, dunque, riconoscersi in capo ai Comuni il potere di ricognizione fattuale delle caratteristiche delle stesse, purché esso venga esercitato, previa istruttoria, nell'alveo delle proprie competenze e in aderenza alle categorie legislative, così consentendo di dare piena attuazione alle scelte di tutela già effettuate dal legislatore con la L. n. 431/1985.

A ben vedere, siffatta interpretazione si pone altresì in linea con la *ratio* della stessa deroga introdotta al comma 2 dell'art. 142, D. Lgs. n. 42/2004, che è quella di «*consentire la realizzazione di opere già avviate in esecuzione dei piani vigenti all'entrata in vigore della legge nonché in relazione ad aree già urbanizzate o comunque "oggetto di una pianificazione che ha ritenuto maturo il tempo dell'esecuzione di interventi sul territorio*» (così, Cons. St., Sez. IV, 17/10/2018, n. 5945, e ripreso anche da T.A.R. Puglia Lecce, Sez. I, 12/11/2025, n. 1512) e, dunque, di «*temperare la previsione generale del vincolo al fine di evitarne l'incidenza su aree fortemente urbanizzate e antropizzate*» (così, T.A.R. Lazio Roma, Sez. II quater, n.12294/2025; v., sul tema, anche Cons. St., Sez. IV, 16 aprile 2015, n. 1957).

Esemplificativa, sul punto, è la recente sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 25/09/2025, n. 7533, secondo cui «*le Amministrazioni comunali, nell'effettuare la perimetrazione di cui all'art. 46 della L.R. n. 31 del 2002, dovevano individuare la parte del territorio che, alla data del 6 settembre 1985, risultava consolidata dal punto di vista dell'insediamento urbano, facendo riferimento agli strumenti urbanistici vigenti o adottati, precisando poi «Per fare questo, è necessario specificare, ora per allora, il perimetro continuo del territorio urbano consolidato a quella data, che comprenda tutte le aree edificate con continuità e i lotti interclusi*».

### **3.2. (Segue) Natura e confini dell'attività ricognitiva.**

Una volta ammessa -sulla scorta delle osservazioni che precedono- la possibilità per i Comuni di procedere a una ricognizione concreta dello stato di fatto del territorio alla data del 6 settembre 1985, devo, però, a questo proposito precisare che occorre perimetrare con rigore i confini della relativa attività istruttoria.

Tale “delimitazione” risulta, infatti, essenziale per garantire che l'azione amministrativa resti confinata nell'alveo delle proprie attribuzioni, scongiurando così il rischio

di indebite interferenze nel riparto di competenze Stato-Regioni-Enti Locali.

Invero, se da un lato deve riconoscersi all'autorità amministrativa il compito di individuare le aree aventi le caratteristiche delle zone "A" e "B", dall'altro lato tale attività, ove non ancorata a parametri oggettivi e legislativamente predefiniti, rischierebbe di tradursi in quella delegificazione sostanziale della materia che la Corte costituzionale ha stigmatizzato con riferimento all'art. 12 della Legge della Regione Veneto 26 maggio 2011, n. 10 nella sentenza n. 66/2012, giacché essa demandava, di fatto, *«all'autorità amministrativa l'individuazione dei territori che presentavano, alla data del 6 settembre 1985, caratteristiche analoghe a quelle inserite nelle zone "A" e "B" degli strumenti urbanistici generali»* (così, Corte Cost. sent. n. 66/2012), consentendo che la deroga fosse, in concreto, rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione locale.

Per scongiurare tale deriva, ritengo corretto affermare che l'istruttoria comunale debba ancorarsi a parametri certi, oggettivi e determinati dalla legge statale. Nel caso di specie, i criteri di riferimento non potranno, dunque, che essere quelli prescritti dall'art. 2 del D.M. 1444/1968, che qualifica come zone B (di completamento) quelle *“parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, ove la superficie coperta degli edifici esistenti è superiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria e nelle quali la densità territoriale sia superiore a 1,5 mc/mq”*.

In questo modo, l'accertamento tecnico dei Comuni assumerebbe non solo natura squisitamente ricognitiva, ma, al contempo, rispetterebbe i requisiti predeterminati dal legislatore statale, giacché esso si limiterebbe esclusivamente a verificare se, alla data di riferimento (6 settembre 1985), la porzione di territorio considerata possedesse intrinsecamente i suddetti requisiti normativi.

Operando secondo tali modalità, l'Ente locale non eserciterebbe alcuna indebita funzione para-legislativa, né introdurrebbe alcuna innovazione nell'ordinamento, ma si

limiterebbe, invece, a un mero riscontro dello stato di fatto, basato sui cogenti parametri normativi di cui al citato Decreto ministeriale.

D'altronde, quanto sin qui esposto trova solido conforto anche nell'Accordo intervenuto il 9 ottobre 2003 tra la Regione Emilia-Romagna, il Ministero per i Beni e le Attività culturali e le Associazioni delle autonomie locali.

In tale sede, infatti, preso atto della divergenza tra la classificazione urbanistica regionale di cui alla L.R n. 47/1978 e le categorie ministeriali prescritte nel D.M. 1444/1968, si è deciso di demandare ai Comuni il compito di assicurare la certezza degli ambiti sottoposti al vincolo, non già attraverso una formale ricognizione delle zone omogenee individuate dai piani regolatori vigenti alla data del 6 settembre 1985, bensì mediante un accertamento di natura sostanziale, "ora per allora", volto a individuare le porzioni del tessuto urbano che, alla data suddetta, presentassero effettivamente le caratteristiche intrinseche delle zone A e B.

Sotto il profilo istruttorio, si chiariva, inoltre, che, le Amministrazioni comunali dovevano prioritariamente attingere alle risultanze degli strumenti urbanistici vigenti alla suddetta data del 6 settembre 1985. Qualora, tuttavia, risultasse adottato uno strumento urbanistico, ancorché approvato successivamente a tale data, destinato a dare una rappresentazione più aggiornata degli effettivi ambiti relativi agli agglomerati urbani che presentavano le caratteristiche proprie delle zone A e B, i Comuni erano tenuti a considerare, altresì, le indicazioni di detti piani adottati, in quanto idonei a offrire una ricostruzione più fedele dell'effettivo stato del tessuto urbano nel periodo di riferimento, sottolineando, infine, che i PPA adottati successivamente alla suddetta data del 6 settembre 1985, non producevano invece l'effetto di esonero dal vincolo paesaggistico in parola.

Anche se l'accordo in esame non lo specifica, è evidente che l'attività di tipo ricognitivo operata dai Comuni potrebbe acquisire maggiore certezza e stabilità qualora i risultati delle indagini effettuate fossero preventivamente validati dagli organi del Ministero, i

quali potrebbero così condividere la metodologia utilizzata e la rispondenza degli accertamenti compiuti alla *ratio* della norma statale sull'esclusione dal vincolo paesaggistico.

Peraltro, io credo che proprio lo spirito della legge del 1985 non consenta di escludere dal vincolo qualunque area in possesso degli indici di edificabilità previsti per le zone B, ma soltanto le aree che, formalmente dichiarate edificabili dallo strumento urbanistico vigente al 6 settembre 1985, avessero anche sviluppato a quella data un grado di effettiva edificazione almeno pari a quello stabilito per dette zone dalla norma statale. Con la conseguenza che, all'interno del Comune di Padova, dovrebbero comunque essere ritenute assoggettate a vincolo paesaggistico fin dal 1985 le aree che, all'epoca, avevano una destinazione incompatibile con l'edificazione, come le zone F e quelle vocate alla "tutela dello stato di fatto", pur quando inserite all'interno delle più ampie zone di completamento. Mentre abbiamo visto che il Comune, nel 1986, le aveva assimilate alle zone B e le aveva, in quanto tali, escluse dall'ambito di operatività del vincolo paesaggistico.

Per l'edificazione avvenuta all'interno di tali zone, quindi, il problema dell'assenza dell'autorizzazione paesaggistica non sarebbe comunque superabile nel modo appena illustrato. Rimarrebbe, per esse, la sola soluzione alternativa già sperimentata in altre realtà, come nello stesso Comune di Jesolo o in quello di San Martino Buonalbergo o, più di recente, a Codevigo, consistente nel far leva sull'incertezza obiettiva della situazione, sulla ignoranza e sulla buona fede delle Amministrazioni coinvolte e sull'affidamento dei cittadini, per individuare una data certa in cui il perimetro del vincolo è stato per la prima volta con certezza individuato, facendo decorrere solo da quel momento l'efficacia del vincolo stesso e l'obbligo di munirsi dell'autorizzazione paesaggistica.

Tale momento potrebbe essere individuato per la città di Padova, nell'adozione del secondo PI, intervenuta nel 2022, momento dal quale anche il Comune ha ritenuto assoggettate a vincolo paesaggistico tutte le aree di completamento esterne al centro storico, situate entro il limite di 150 m. dall'argine dei menzionati corsi d'acqua.

#### **4. Conclusioni.**

Considerato il quadro normativo delineato, gli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali sul tema e i precedenti che hanno affrontato *ex professo* la questione, mi sembra pertanto di poter concludere che una corretta esegesi del dato normativo di cui all'art. 142, D. Lgs. n. 42/2004, possa ancor oggi legittimare il Comune di Padova a procedere a una ricognizione fattuale aggiornata della realtà territoriale esistente alla data del 6 settembre 1985.

Deve privilegiarsi, infatti, un criterio di natura sostanziale: la sola divergenza nominalistica in ordine alla classificazione urbanistica non può essere di per sé idonea e sufficiente a precludere la riconducibilità delle zone territoriali considerate entro le categorie di cui alla predetta disposizione del Codice dei beni culturali e del paesaggio qualora tali zone presentassero, alla data del 6 settembre 1985, i caratteri sostanziali propri delle zone A e B. Anche perché, come ricordavo, le lettere A e B indicano soltanto i punti di un elenco e non hanno altro recondito significato.

Del resto, un approccio meramente letterale, oltre a risolversi in un eccessivo formalismo, risulterebbe altresì distonico rispetto alla *ratio* della deroga introdotta dal legislatore statale, che consiste nel temperare l'incidenza del vincolo su aree già fortemente urbanizzate e antropizzate.

In tal senso, è ragionevole reputare che, nella disposizione legislativa richiamata, le locuzioni "Zona A" e "Zona B" costituiscano formule linguistiche di sintesi, per individuare quelle porzioni del territorio comunale che il legislatore ha inteso assoggettare a una specifica disciplina rispetto al resto del territorio comunale in ragione delle loro caratteristiche oggettive.

Si ribadisce, tuttavia, che tale attività di ricognizione dovrebbe conformarsi a indefettibili presupposti, così sintetizzabili:

1. accertamento vincolato e meramente ricognitivo: l'attività del Comune dovrà risolversi in una verifica di carattere esclusivamente tecnico-esecutivo, priva di margini di apprezzamento discrezionale. In altri termini, l'Amministrazione comunale, ai fini di individuare correttamente quelle zone territoriali aventi le caratteristiche di cui alle zone "A" e "B" ministeriali, dovrà limitarsi a una verifica "ora per allora" della sussistenza intrinseca, da parte della porzione di territorio considerata, dei requisiti normativi fissati dalla legge di rango statale, escludendo qualsivoglia apporto innovativo o creativo alla classificazione territoriale. In caso contrario, si potrebbe incorrere nel rischio di una illegittima delegificazione sostanziale", già stigmatizzata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 66/2012 con riferimento all'art. 12 della Legge della Regione Veneto 26 maggio 2011, n. 10 nella sentenza n. 66/2012.

2. rispetto dei parametri oggettivi fissati dalla legge statale: l'istruttoria comunale dovrà, inoltre, necessariamente fondarsi sui parametri certi e oggettivi predeterminati dalla legge di rango statale. Nel caso di specie, i criteri di riferimento non potranno che essere quelli prescritti dagli artt. 2 e 7 del D.M. 1444/1968, i quali prescrivono, per le zone A e B, precisi limiti di densità edilizia.

3. metodologia collaborativa ed eventuale protocollo d'intesa con la Soprintendenza: sebbene l'Amministrazione comunale possa procedere *sic et simpliciter* in via autonoma, si ritiene assolutamente auspicabile l'attivazione di un percorso di verifica congiunta con la Soprintendenza, nel segno di una rinnovata leale collaborazione. In particolare, la sottoscrizione di un apposito protocollo d'intesa consentirebbe di consolidare gli esiti dell'attività ricognitiva effettuata dal Comune, prevenendo l'insorgenza di successive contestazioni in ordine alla legittimità dell'operato. E, a ben considerare, tale soluzione si appalesa come la più efficace e opportuna, in una prospettiva di equilibrata ponderazione degli interessi in gioco.

Quanto, infine, alle zone di P.R.G. diverse dal "Centro Storico" e dalla "Zona residenziale di completamento", credo che la soluzione ideale risieda, come anticipavo alla fine del precedente paragrafo, nell'individuazione di un preciso *dies a quo* dal quale fare decorrere

per tutti l'effettiva operatività del vincolo *ope legis*, in tal modo garantendo la legittimità dei moltissimi interventi realizzati *medio tempore* in buona fede dai cittadini, in assenza di autorizzazione paesaggistica.

Siffatta decisione, in effetti, è già stata sperimentata in altre realtà dove si è verificata una situazione paragonabile a quella patavina.

Nel caso del Comune di Codevigo, di cui ho avuto occasione di occuparmi, l'esigenza di vagliare la legittimità degli interventi edilizi eseguiti su immobili siti in aree vincolate -e, per l'effetto, di accertare l'effettiva sussistenza del nulla osta paesaggistico- è emersa, ad esempio, solo nel 2011, a seguito di un'istanza di verifica sollecitata dalla Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici di Venezia e Laguna. Proprio in ragione della dimostrata generale ignoranza dell'esistenza del vincolo, il Comune, la Regione e il Ministero, nel 2015, hanno stabilito di considerare esclusa l'operatività del vincolo paesaggistico *de quo* per il periodo compreso tra il 1 agosto 1985 (data di entrata in vigore del D.M. 01.08.1985, "*Dichiarazione di notevole interesse pubblico riguardante l'Ecosistema della Laguna veneziana sito nel territorio dei Comuni di: Venezia, Jesolo, Musile di Piave, Quarto D'Altino, Mira, Campagna Lupia, Chioggia e Codevigo*") e il 10 giugno 2011, quando, ricevuta la suddetta comunicazione della Soprintendenza, il Comune ha preso per la prima volta piena contezza della possibile esistenza del vincolo paesaggistico su una vasta porzione del proprio territorio, che riteneva per l'innanzi pacificamente esclusa.

Sotto questo profilo, pur emergendo elementi di differenziazione tra quel caso e quello patavino -avendo il Comune di Padova dimostrato una maggiore e pregressa consapevolezza della questione in esame e non potendosi dire completamente ignaro del problema- altrettanto meritevole di considerazione è l'atteggiamento tenuto in buona fede dall'Amministrazione comunale patavina e delle indicazioni date a migliaia di inconsapevoli cittadini e professionisti.

Il Comune, invero, sin dall'entrata in vigore della Legge n. 431/1985, al fine di perimetrare l'efficacia del relativo vincolo *ope legis*, avviò una tempestiva attività ricognitiva, i cui esiti confluirono nella Deliberazione del Consiglio comunale n. 544 del 17 marzo 1986. Con tale provvedimento -lo ricordo- venne infatti approvato un elaborato cartografico che riclassificava l'intero territorio comunale secondo i criteri di cui al D.M. 1444/1968 e venne sancita la piena equiparazione funzionale tra le Z.T.O. individuate dalla normativa nazionale e le corrispondenti zonizzazioni del P.R.G. comunale, superando, così, il dato meramente nominalistico, in favore della reale consistenza dei luoghi e dell'effettiva configurazione morfologica del tessuto urbano. Successivamente, tuttavia, l'(apprezzabile) approccio "proattivo" del Comune subì -come detto- una battuta d'arresto dinanzi ai rilievi critici della Soprintendenza, palesatisi dapprima nel 1999, in occasione della ristrutturazione edilizia dell'immobile sito in prossimità del Ponte sullo Scaricatore e poi ribaditi nel corso della Conferenza di Servizi del 25 giugno 2001.

Ciononostante, l'Amministrazione comunale ha mantenuto un costante rapporto di collaborazione con la Soprintendenza. E senza essere dalla stessa formalmente smentita, ha sostanzialmente continuato ad applicare, fino al 2022, l'indirizzo che si era data fin dal 1986.

In effetti, solo dopo l'adozione del Secondo Piano degli Interventi, avvenuta il 12 aprile 2022, con il quale è stata operata una nuova ricognizione organica del sistema vincolistico, il Comune di Padova ha definitivamente mutato la propria prassi applicativa, chiedendo sempre il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, anche all'interno delle zone di completamento, assimilabili alle zone B.

Il mio parere, in conclusione, è che, ferma restando l'esenzione del centro storico (sulla quale nessuno ha avanzato dubbi) e la possibilità di invocare la soluzione cautelativa da ultimo citata per tutte le situazioni dubbie, avviando la procedura che fu seguita nei casi di Jesolo, Greve in Chianti, San Martino Buonalbergo e Codevigo (che sono quelli che io per certo conosco), vi sia comunque spazio per concordare con la Soprintendenza l'esenzione

dall'obbligo dell'autorizzazione paesaggistica (sia per il passato che per il presente e il futuro) per tutte quelle zone edificabili di completamento che nel 1985 possedevano chiaramente e oggettivamente i requisiti delle zone B, da individuarsi sulla base di un'accurata analisi dello stato di fatto compiuta sulla scorta dei documenti di allora e possibilmente condivisa con la Soprintendenza stessa.

Sarebbe un ottimo servizio reso ai cittadini e ai professionisti, sia per ripagarli della fiducia riposta nella legittimità di una prassi che il Comune ha comunque seguito per quasi quarant'anni, sia per non gravarli di oneri e costi che appaiono, sul piano sostanziale, del tutto ingiustificati. Non vedo, infatti, perché debba essere chiesta l'autorizzazione paesaggistica per interventi che per legge dovrebbero esserne esenti, quando ciò può essere agevolmente evitato portando a termine un percorso che Comune e Soprintendenza avevano già impostato e condiviso, fermandosi inspiegabilmente a un passo dalla meta.

Nella speranza di aver contribuito a chiarire l'ambito di applicazione dell'art. 142 del D. Lgs. n. 42 del 2004 nelle c.d. zone territoriali omogenee di tipo A e B all'interno del territorio del Comune di Padova, l'occasione mi è gradita per porgere i migliori saluti.

avv. prof. Alessandro Calegari

