

# COMUNE DI PADOVA

Settore Urbanistica e Servizi Catastali



**P.I.**

**Intervento/i**

**86**

**Anno**

**2025**

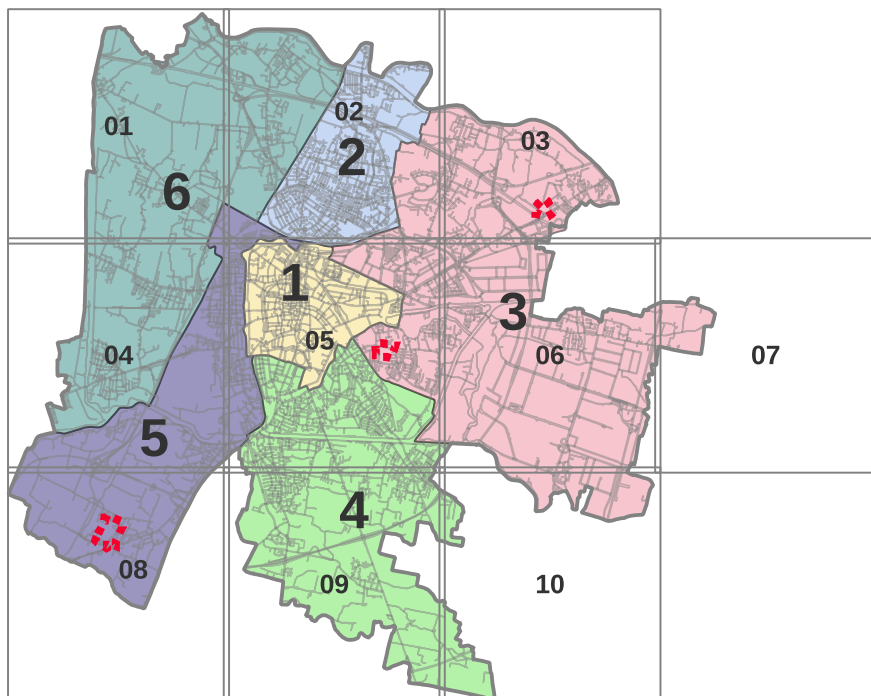
**Scala**

**-**

## VARIANTE AL PIANO DEGLI INTERVENTI IN ADEGUAMENTO ALLA LEGGE N. 105/2024, IN TEMA DI MUTAMENTO DI DESTINAZIONE D'USO DEGLI IMMOBILI.

### CONTRODEDUZIONI ALLE OSSERVAZIONI

Localizzazione:3-5



zona oggetto di VARIANTE  
CARTOGRAFICA

Capo Settore  
arch. Nicoletta Paiaro

Funzionario A.S.  
avv. Luisa Zugolaro

Progettista  
Funzionario E.Q.O.  
arch. Vanni Baldisseri

#### COLLABORATORI ALLA PROGETTAZIONE

arch. Attilio Dello Vicario  
arch. Enrico Ferreguti  
geom. Letizia Moletta  
dott. Manuele Nicoletta  
geom. Annalisa Simonato

RELAZIONE DI CONTRODEDUZIONI

settembre 2025

**“Variante al Piano Degli Interventi in adeguamento alla  
legge n. 105/2024, in tema di mutamento di destinazione  
d’uso degli immobili”**

**RELAZIONE  
DI CONTRODEDUZIONI**

## 1. PREMESSA

La presente relazione istruttoria descrive i criteri adottati per la valutazione delle osservazioni pervenute alla variante n.86 al Piano degli Interventi (PI) del Comune di Padova.

Lo strumento urbanistico generale (PI vigente) della Città di Padova, approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 6 del 13/02/2023, si pone all'interno di uno scenario che supera l'idea della città che si espande a favore dell'idea di una città che si riqualifica, anche in relazione alla molteplicità di zone urbanizzate in situazione di degrado.

Il Piano, nella consapevolezza dell'importanza dell'uso/consumo di suolo e della sicurezza idraulica, ma non solo, del territorio e della conclusione della fase di crescita in espansione della Città, si pone come obiettivo-guida quello di avviare un processo di lunga durata di rigenerazione urbanistica e ambientale della città esistente.

### 1.1 Procedura della Variante

1. *L'avvio delle attività finalizzate all'approvazione della variante si identifica nell'illustrazione operata dal Sindaco in Consiglio comunale, del Documento Preliminare.*
2. *Il piano degli interventi è adottato e approvato dal consiglio comunale.*
3. *Entro otto giorni dall'adozione, il piano è depositato a disposizione del pubblico per trenta giorni consecutivi presso la sede del comune decorsi i quali chiunque può formulare osservazioni entro i successivi trenta giorni. Dell'avvenuto deposito è data notizia mediante avviso pubblicato con le modalità di cui all'articolo 32 della legge n. 69 del 2009; il comune può attuare ogni altra forma di divulgazione ritenuta opportuna.*
4. *Nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni il consiglio comunale decide sulle stesse ed approva il piano.*

#### 1.1.1. Iter della Variante

*Il Documento Preliminare è stato presentato dal Sindaco in occasione del Consiglio Comunale svoltosi in data 24/03/2025.*

*Prima dell'adozione, la variante Piano degli Interventi (PI) è stata inviata al Genio Civile di Padova e al Consorzio di Bonifica Bacchiglione, con nota prot. 0162206 in data 20/03/2025.*

*G Enti hanno favorevolmente espresso il parere di competenza rispettivamente con note prot. 0188918 del 02/04/2025 e prot. 0222069 del 18/04/2025.*

*Il Piano è stato quindi adottato con delibera di Consiglio Comunale n.36 del 14/04/2025.*

*Gli elaborati sono stati depositati e a disposizione del pubblico dal 16/4/2025 al 15/5/2025.*

*Successivamente ai termini di deposito e pubblicazione del Piano (dal 16/4/2025 al 15/5/2025), sono pervenute agli uffici n. 2 osservazioni nei termini previsti (dal 16 maggio al 14 giugno 2025).*

## 1.2 Osservazioni pervenute

A seguito della pubblicazione della variante, il Comune di Padova ha ricevuto le seguenti 2 osservazioni:

N.	Protocollo	Normativa	Zona	Destinazioni P.I.
1	n.0327902 del 16/06/2025  (pervenuta il 13/6/2025)	Art.35	Ponte di Brenta  Residenza Breda	F5/d
2	n.0359187 del 01/07/2025  (fuori termine)	Art.15	Centro Storico  Ambiti Centrali	A1  Unità di piano  classe C

Delle osservazioni presentate di seguito esplicitate, una è stata tecnicamente ritenuta non rispondente ai principi della variante al P.I. in oggetto e conseguentemente si propone di non accoglierla, mentre una è stata tecnicamente ritenuta coerente con gli obbiettivi della variante e, quindi, si propone di accoglierla parzialmente.



## 2. DETTAGLIO DELLE OSSERVAZIONI

### Osservazione n.1

---

#### Localizzazione

L'area è localizzata nei pressi della zona di Ponte di Brenta.

#### Destinazione Urbanistica

Piano degli Interventi **vigente**: ZONA TERRITORIALE OMOGENEA **F5/d**.

Piano degli Interventi **adottato**: ZONA TERRITORIALE OMOGENEA **F5/m**.

#### Sintesi dell'osservazione

La Fondazione Breda, proprietaria del complesso "Residenza Breda", ha formulato osservazioni avverso la Variante al Piano degli Interventi (Variante al P.I.) del Comune di Padova, adottata con deliberazione consiliare n. 36 del 14.04.2025. Contesta in particolare la modifica all'art. 35 delle NTO che, suddividendo la precedente sotto-categoria "d" della ZTO F5 in due nuove sotto-categorie ("d" per servizi sanitari e "m" per servizi socio-assistenziali), ha ricondotto l'intero compendio "Residenza Breda" (inclusi gli edifici dismessi "Villa Rosa" e "Quirinale") alla sotto-categoria "m", limitando le destinazioni d'uso a sole RSA. La Fondazione lamenta una restrizione non giustificata, in contrasto con la ratio della L. 105/2024 ("Salva-Casa"), e sostiene che tale vincolo comporti un grave danno patrimoniale per la valorizzazione, alienazione e rilancio dell'immobile, anche in considerazione delle procedure giudiziali in corso. Chiede pertanto il ripristino dell'originaria formulazione dell'art. 35 delle NTO, che ricomprendeva congiuntamente i servizi sanitari e socio-assistenziali nella sotto-categoria "d". In subordine, ha richiesto l'estensione delle destinazioni d'uso per le porzioni immobiliari del complesso "Residenza Breda" non utilizzate come RSA, quali "Villa Rosa" e "Quirinale".

#### Controdeduzione

La modifica apportata all'art. 35 delle NTO con l'introduzione della sottocategoria "m" per servizi socio-assistenziali, e l'inclusione in essa dell'intero compendio "Residenza Breda" sono state disposte ai sensi della potestà pianificatoria conferita al Comune dall'art. 23-ter, comma 1-quater, del d.P.R. n. 380/2001, come introdotto dalla L. n. 105/2024. Detta potestà è stata esercitata nel rispetto dei seguenti principi-guida della pianificazione urbanistica: tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale, culturale e paesaggistico e del territorio rurale; utilizzo sostenibile delle risorse non rinnovabili e tutela della biodiversità; riduzione del consumo di suolo non urbanizzato; rapporto coerente tra localizzazione delle funzioni, sistema della mobilità e infrastrutture tecnologiche ed energetiche.

Nella fattispecie, infatti:

- i) sotto il profilo culturale-ambientale il compendio “Residenza Breda” inverte un episodio significativo dell’edilizia periurbana padovana novecentesca, tuttora integro nella sua originaria estensione, che non è stata compromessa da successivi frazionamenti. Del compendio, inoltre, fa parte integrante l’edificio “Villa Rosa”, vincolato con provvedimento ministeriale ai sensi degli artt. 20 e 21 del D.Lgs. 42/2004, che lo riserva esclusivamente agli utilizzi a “*spazi sociali ad interesse collettivo, struttura di accoglienza diurna e/o anche notturna a forte valenza sociale*”. La Variante recepisce tali vincoli e ne garantisce la compatibilità urbanistica, evitando usi non coerenti con la tutela dell’integrità architettonica del compendio;
- ii) sotto il profilo della sostenibilità dell’utilizzo delle risorse non rinnovabili e del consumo di suolo, l’unitarietà e l’univocità della destinazione socio-assistenziale assicurano, anche in proiezione futura, la stabile presenza in loco della funzione. Le risultanze demografiche, infatti, rendono inconfutabile e primario il pubblico interesse non solo al mantenimento, ma anche all’incremento della disponibilità e della capienza di strutture di tale genere. In tale senso, l’ambito di “Residenza Breda” per omogeneità ed estensione si presta ad assecondare anche le future esigenze della comunità padovana; i volumi attualmente dismessi, pertanto, costituiscono una risorsa fondamentale per assicurare la futura adeguabilità della struttura socio-assistenziale alle esigenze future. Comprometterla oggi consentendo di adibirla, anche solo in parte, a funzioni diverse inverrebbe una madornale incongruità programmatoria;
- iii) sotto il profilo dell’accessibilità, il compendio è situato in posizione facilmente raggiungibile anche mediante il sistema di trasporto pubblico; inoltre, gravita su di una porzione del territorio comunale priva di strutture analoghe, sicché la sua localizzazione appare del tutto coerente anche sotto il profilo della distribuzione territoriale delle strutture socio-assistenziali;
- iv) sotto il profilo della coerenza intrinseca della Variante, la concentrazione della destinazione ammissibile nel compendio sulla sola funzione socio-assistenziale costituisce un effetto diretto della riorganizzazione degli usi prevista dalla Variante urbanistica, coerente con il modello di zonizzazione e la distribuzione dei servizi pubblici territoriali. Tale rideterminazione non compromette le potenzialità di riuso del patrimonio edilizio esistente, ma ne indirizza la riconversione verso funzioni ad alta valenza sociale compatibile con il quadro normativo e con i vincoli architettonici esistenti, conserva una significativa attrattività in termini di sostenibilità gestionale, accesso a forme di finanziamento pubblico e capacità di risposta alla domanda socio-

assistenziale locale. Va sottolineato che la sotto-categoria “m” è stata introdotta per rafforzare e tutelare la rete territoriale delle RSA, in coerenza con le politiche sociali e sanitarie regionali e nazionali, anche al fine di favorire l’accesso a fondi pubblici e convenzionamenti con il SSN. La scelta dell’Amministrazione risponde all’obiettivo di sostenere presidi stabili di accoglienza per anziani in un contesto demografico in trasformazione, con una crescente domanda di assistenza.

Proprio per questi motivi , la variante adottata dal Comune è , contrariamente a quanto affermato dal proponente, pienamente rispondente all’interesse pubblico, in quanto diretta a soddisfare un importante bisogno della collettività , meritevole di tutela anche attraverso gli strumenti urbanistici

- v) sotto il profilo dell’organizzazione degli spazi e dei volumi, il compendio, data la connessione tra gli edifici, non si presta ad utilizzi promiscui, che imporrebbero pesanti trasformazioni edilizie, e andrebbero a obliterare tutte le carature di interesse pubblico sopraelencate.

Ciò posto, si osserva che l’Osservazione proposta dal Commissario liquidatore della Fondazione Breda avanza, quale unico motivo del dissenso rispetto alla Variante, l’asserita *“penalizzazione delle possibili iniziative da assumere per il rilancio della struttura”*.

Tale doglianza non è sostenuta da analisi estimatorie di sorta, nemmeno embrionali: è proposta, infatti, a livello meramente illazionistico. Anche a prescindere da tale carenza di supporto, l’aspettativa di rendita di posizione, fondiaria ed edilizia, del singolo proprietario, costituisce aspettativa di mero fatto.

In tale contesto, in sede di Variante urbanistica l’Amministrazione gode di ampio potere discrezionale senza obbligo di motivazione specifica; le scelte pianificatorie, infatti, costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità e non sono condizionate dalla pregressa indicazione di destinazioni d’uso edificatorie diverse e più favorevoli, essendo sfornita di tutela la generica aspettativa alla non reformatio in peius o alla reformatio in melius delle destinazioni impresse da un previgente piano regolatore.

Per quanto dianzi esposto, la concentrazione della destinazione ammissibile nel compendio sulla sola funzione socio-assistenziale risulta del tutto coerente con le linee portanti della Variante, che è improntata ai principi di coerenza urbanistica e pubblico interesse, e persegue un assetto ordinato e sostenibile del territorio tutelando i valori storico-artistici del patrimonio architettonico.

Eventuali, ipotetiche ripercussioni economico-finanziarie derivanti dalla modifica del profilo funzionale non alterano le condizioni di efficacia e accessibilità agli strumenti di trasformazione urbanistica. L’impianto della Variante consente infatti interventi di

riqualificazione edilizia, rifunzionalizzazione compatibile e valorizzazione, in linea con la strategia complessiva di rigenerazione urbana del sistema insediativo. Alla luce delle prescrizioni impartite e della normativa vigente in materia di tutela del patrimonio culturale, l'inserimento di usi sanitari nella "Casa Rosa" risulta non compatibile in via ordinaria e subordinato a una verifica puntuale della Soprintendenza, la cui approvazione non può essere considerata né automatica né scontata.

### **Conclusione**

Alla luce delle argomentazioni sopra esposte, si propone di **non accogliere** l'osservazione, né per la domanda principale (reintroduzione della formulazione che ammetteva nel compendio le destinazioni a servizi sanitaria e socio assistenziale), né per la domanda subordinata (consentire negli edifici "Quirinale" e "Villa Rosa" anche la destinazione a servizi sanitari).

## Osservazione n.2

---

### Localizzazione

L'area oggetto della richiesta riguarda principalmente la zona del Centro Storico.

### Destinazione Urbanistica

Piano degli Interventi:

Il Piano degli interventi classifica l'area oggetto di istanza, come ZONA TERRITORIALE OMOGENEA A1, principalmente nelle Unità di classe C.

### Sintesi dell'osservazione

Il tecnico incaricato, per conto del Gruppo Synlab, segnala l'interesse ad aprire un punto prelievi per analisi mediche nel centro storico di Padova. L'attività proposta si inserisce in una più ampia strategia di espansione del Gruppo, che mira a offrire servizi diagnostici di prossimità in ambito urbano, in particolare in zone ad alta densità residenziale e con una popolazione sempre più anziana.

L'intervento riguarderebbe locali al piano terra attualmente ad uso commerciale, in edifici ricadenti in zona A1 nella porzione di Centro Storico individuata come "Ambiti Centrali" – Unità di piano classe C. Sebbene le Norme Tecniche Operative (NTO) vietino il cambio di destinazione in direzionale ai piani terra in tali ambiti, viene evidenziato come l'attività rientri a pieno titolo tra i "servizi di interesse generale", già ammessi e riconducibili alla destinazione direzionale.

Si propone pertanto una modifica normativa per consentire l'insediamento di attività direzionali anche al piano terra, almeno nei casi in cui siano identificabili come servizi per la cittadinanza, come nel caso di un centro prelievi medico. La richiesta non si limita a un caso particolare, ma mira a introdurre un principio estensivo valido per tutto il centro storico, in considerazione del mutato contesto demografico e delle esigenze di mobilità della popolazione.

### Controdeduzione

La normativa urbanistica vigente prevede il divieto di cambio di destinazione d'uso in funzione direzionale per i piani terra degli edifici ubicati negli "Ambiti Centrali" del Centro Storico, con l'obiettivo di tutelare la vocazione commerciale e la vitalità urbana dell'area.

Tuttavia, si propone una revisione di tale divieto assoluto, introducendo parametri qualitativi e localizzativi che consentano una maggiore flessibilità funzionale, senza compromettere l'identità commerciale dell'ambito. In particolare, si evidenzia che molte attività direzionali — quali studi professionali, servizi sanitari di prossimità, sportelli territoriali e servizi di utilità sociale — svolgono un ruolo strategico nel rafforzare la

coesione urbana, migliorando l'accessibilità ai servizi e contribuendo alla vivibilità degli spazi pubblici.

Dal punto di vista tecnico-urbanistico, tali funzioni direzionali, non generano aprioristicamente impatti negativi sul tessuto commerciale, se opportunamente regolamentate; inoltre possono favorire la permanenza di flussi pedonali rafforzano la mixité funzionale, elemento chiave per la resilienza e l'attrattività dei centri storici contribuendo alla vitalità urbana.

Si propone pertanto di superare il vincolo assoluto, prevedendo l'ammissione di destinazioni d'uso direzionali al piano terra, introducendo al contempo un limite massimo di 150 mq di superficie lorda di pavimento e subordinando tale possibilità alle seguenti condizioni:

- Localizzazione dell'attività nella parte retrostante dell'unità immobiliare, con un'unica apertura verso lo spazio pubblico adibita a ingresso.
- Mantenimento della possibilità di insediamento di attività commerciali verso lo spazio pubblico, salvaguardando la continuità della funzione vetrina.
- Rispetto della classe di piano e dei caratteri morfologici e storico-ambientali, al fine di garantire la compatibilità con il contesto urbano.

## Conclusione

Si propone di **accogliere parzialmente** l'osservazione, modificando l'art. 15 delle NTO, nel punto 5 lettera c), come di seguito riportato:

*"Nelle Unità di Piano di classe "B", "C", "D" ed "E", ricomprese nel perimetro della porzione di Centro Storico individuato nelle Tavv. di progetto del PI in scala 1:1.000 ("ambiti centrali"), ~~non~~ è consentito il cambio di destinazione d'uso in direzionale del piano terra degli edifici purché la SLP destinata a tale uso non sia superiore a 150 mq. e a condizione:*

- che l'attività possa essere localizzata nella parte retrostante dei locali dell'unità immobiliare interessata, con un'unica apertura verso lo spazio pubblico avente funzione di ingresso;
- che sia mantenuta la possibilità di insediamento di attività commerciali verso lo spazio pubblico, salvaguardando la continuità della "funzione vetrina";
- che sia rispettata la classe di piano e dei caratteri morfologici e storico-ambientali, al fine di garantire la compatibilità con il contesto urbano;

Sono fatti salvi i casi in cui l'ultima attività legittimamente esercitata all'interno dei locali oggetto di cambio di destinazione d'uso in data antecedente all'adozione del PI (12/04/2022) fosse direzionale come definito dall'Art. 6, comma 2, lett. d) delle presenti NTO.