



# CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

## XI LEGISLATURA

153ª Seduta pubblica – Martedì 19 novembre 2024

Deliberazione n. 95

OGGETTO: DISEGNO DI LEGGE RELATIVO A “VARIAZIONI DELLE CIRCOSCRIZIONI COMUNALI DEI COMUNI DI VIGONZA E DI NOVENTA PADOVANA DELLA PROVINCIA DI PADOVA”.  
*GIUDIZIO DI MERITEVOLEZZA E INDIVIDUAZIONE DELLE POPOLAZIONI INTERESSATE AL REFERENDUM CONSULTIVO*  
(Progetto di legge n. 284)

### IL CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

VISTO il disegno di legge relativo a “*Variazioni delle circoscrizioni comunali dei Comuni di Vigonza e di Noventa Padovana della Provincia di Padova*” (deliberazione della Giunta regionale n. DGR 14/DDL del 12 luglio 2024);

PRESO ATTO che nel caso in esame la variazione delle circoscrizioni comunali consiste nella “aggregazione ad altro di parte di territorio di uno o più comuni” ai sensi dell’articolo 3, comma 1, lettera a) della legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25: aggregazione che concerne entrambi i comuni, ovverosia il comune di Vigonza che cede al comune di Noventa Padovana la frazione di S. Vito, mentre il comune di Noventa Padovana trasferisce al comune di Vigonza le aree intercluse a nord del fiume Brenta;

CONSIDERATO che, per la fattispecie in esame, trovano applicazione gli articoli 5, commi 2 e 3 e l’articolo 6, comma 1 della legge regionale n. 25 del 1992, ai sensi dei quali il Consiglio regionale deve pronunciarsi sia sul giudizio di meritevolezza, sia sulla individuazione delle popolazioni interessate;

ATTESO CHE si ritiene esperibile, dal punto di vista giuridico, un percorso di definizione contestuale, con un unico provvedimento amministrativo, della sussistenza delle condizioni di meritevolezza della iniziativa e della individuazione della popolazione interessata, in quanto: da un lato, l’iniziativa della Giunta regionale, per come strutturata, e poi corredata dagli elementi acquisiti in sede di percorso istruttorio della Prima commissione consiliare, fornisce gli elementi a supporto di entrambe le determinazioni; dall’altro, la qualificazione giuridica del relativo provvedimento in termini di provvedimento amministrativo e la sua pubblicità mediante pubblicazione sul BUR, sono funzionali alla previsione della esperibilità degli ordinari rimedi giurisdizionali e della decorrenza dei relativi termini (60 giorni per il ricorso al

Tribunale amministrativo regionale e 120 giorni per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica) che, per un verso, costituiscono condizioni di procedibilità per l'ulteriore corso del procedimento attivato con l'iniziativa, per l'altro, consentono l'effettività di tutela delle diverse situazioni giuridiche che si intendessero assumere come lese dal provvedimento: quanto sopra coniugando garanzie di tutela e speditezza del procedimento;

CON RIFERIMENTO al preliminare giudizio di meritevolezza:

RILEVATO che il giudizio di meritevolezza è ascrivibile a funzioni di indirizzo e programmazione, proprie del Consiglio regionale e che dal Consiglio regionale vengono attivate in tale forma, in assenza, come nel caso di specie, di preventiva definizione (da parte della Giunta regionale e con approvazione dello stesso Consiglio) del programma per la revisione delle circoscrizioni comunali, di cui all'articolo 10 bis della legge regionale n. 25 del 1992 e che nel caso in esame non ricorrono le condizioni esimenti dalla procedura di meritevolezza di cui all'articolo 5, comma 1, della stessa legge, ovvero: né la condizione della conformità al programma regionale, in quanto allo stato, come detto, non definito, né la fattispecie di fusione in esito ad un "percorso qualificato" e, di conseguenza, si è ritenuto che il progetto in esame dovesse essere sottoposto ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 5, previa istruttoria della competente commissione consiliare, al preliminare giudizio di meritevolezza del Consiglio regionale;

CONSIDERATO che, ai sensi del comma 3 dell'articolo 5 della legge regionale n. 25 del 1992, "ai fini dell'espressione del giudizio di meritevolezza da parte del Consiglio regionale, la competente commissione consiliare deve acquisire il parere dei consigli comunali interessati e svolgere ogni altro atto istruttorio, in base al quale formulare una relazione al Consiglio, affinché questo possa decidere circa l'esistenza dei requisiti formali e delle ragioni civiche e/o di opportunità storica, culturale, sociale, economica e/o di funzionalità istituzionale e di razionalizzazione dei servizi che sono a fondamento della variazione proposta, motivando specificatamente le ragioni di urgenza e/o di merito che giustifichino la difformità dalle indicazioni del programma";

ATTESO che si ritiene sussistano le condizioni per l'espressione, ed in termini positivi, di un giudizio di meritevolezza come da dati emersi in sede di esame istruttorio di commissione, nei termini di seguito rappresentati:

a) vuoi oggettive, e comunque riconducibili alla sussistenza di requisiti formali: in tal senso - che riveste, anche, una valenza di regolarità del procedimento - assumono significato e rilievo l'acquisizione, ed in termini favorevoli, pur se non unanimi, dei pareri dei consigli comunali interessati e la constatazione che la variazione circoscrizionale richiesta non dà luogo a soluzioni non coerenti dal punto di vista geografico-territoriale, quali, in via meramente esemplificativa, la creazione di circoscrizioni territoriali connotate da enclave territoriali o comunque da elementi di discontinuità o non coerenza, ma al contrario ricompono in un quadro unitario e coerente dal punto di vista geografico, da un lato territori divenuti sostanzialmente periferici, se non estranei geograficamente a seguito della rettifica dell'alveo del Fiume Brenta in epoca austriaca (con l'aggregazione della frazione di San Vito del Comune di Vigonza al Comune di Noventa Padovana) e dall'altro alcune zone intercluse del territorio di Noventa Padovana su cui insistono, senza che rilevi popolazione residente, attività produttive la cui proprietà ricade a scavalco dei due territori comunali;

b) vuoi afferenti al merito e quindi nella discrezionalità di valutazione del legislatore, ritenendosi di poter considerare quali elementi utili a declinare tale esercizio di discrezionalità, gli argomenti addotti vuoi dalla relazione accompagnatoria del progetto di legge n. 284, richiamando le deliberazioni dei Consigli comunali interessati, vuoi dagli stessi Comitati costituitisi e dai soggetti a vario titolo auditi o che hanno fornito il proprio contributo e che, pur di segno non univoco, appaiono rilasciare, in via prevalente, sia un insieme di elementi di ragioni civiche e tradizioni storiche, che in quanto coltivate - vedi richieste della comunità di San Vito, espressasi anche in forme istituzionali, quale il referendum consultivo - sono ora divenute fatto culturale e sociale, sia un insieme di ragioni di funzionalità istituzionale e di razionalizzazione dei servizi, codificando quanto oggi già oggetto di assetto nei rapporti fra Comuni di Vigonza e Noventa Padovana e di interesse per la comunità di San Vito, riconducibili ad una valutazione di sussistenza, consolidata nel tempo, di un assetto di fatto che assume quale “baricentro” per la comunità di San Vito, il Comune di Noventa Padovana e viceversa, per i territori interclusi del Comune di Noventa Padovana destinati ad attività produttive, il Comune di Vigonza;

CON RIFERIMENTO alla individuazione della popolazione interessata:

RILEVATO che la relazione e documentazione accompagnatoria del progetto di legge, di iniziativa della Giunta regionale, propone, ai sensi dell’articolo 6, comma 1, della legge regionale n. 25 del 1992, ritenendo che la fattispecie in esame rientra nei “casi particolari” di cui al medesimo articolo 6, comma 1 e sia contraddistinta dalla “caratterizzazione distintiva dell’area interessata” e dalla “mancanza di infrastrutture o di funzioni territoriali di particolare rilievo per l’insieme dell’ente locale”:

- 1) per quanto riguarda il trasferimento della frazione di S. Vito dal comune di Vigonza al Comune di Noventa Padovana, una valutazione in concreto che conduce a circoscrivere le popolazioni interessate ai soli elettori residenti nella frazione di S. Vito e di assenza di popolazione interessata per il resto del territorio dei due comuni di Vigonza e Noventa Padovana;
- 2) per quanto riguarda il trasferimento delle aree intercluse a nord del Fiume Brenta dal comune di Noventa Padovana al comune di Vigonza, una valutazione in concreto di assenza di popolazione interessata, non risultando popolazione residente all’interno delle aree stesse;

CONSIDERATO che le argomentazioni della Giunta regionale si sostanziano nei presupposti di fatto, come delineati nei documenti e delibere comunali e nei presupposti di diritto, come interpretati e applicati alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, nei termini di seguito rappresentati e che fondano l’interesse qualificato della sola popolazione di San Vito:

a) per i presupposti di fatto:

- 1) la porzione di territorio coinvolta dalla variazione circoscrizionale del comune di Vigonza si caratterizza in modo distintivo, trattandosi di territorio che confina in gran parte con il comune di Noventa Padovana, mentre la parte di confine con il comune di appartenenza è divisa dal corso del fiume Brenta creando una forma di distacco dal comune stesso e di difficoltà per il raggiungimento del centro di Vigonza. Sussiste, infatti, una sola viabilità tra la frazione ed il resto del comune, costituita da una bretella che porta al ponte sul Brenta di via San Marco ricadente nel comune di Padova.

La frazione di S. Vito si caratterizza, anche, per la presenza di alcune infrastrutture

o di funzioni territoriali prive di particolare rilievo per l'insieme dell'ente locale in quanto non frequentate dal resto degli abitanti di Vigonza e costituite da una scuola per l'infanzia con sala polivalente ed ambulatorio medico e dal cimitero.

I cittadini della frazione di S. Vito hanno sviluppato un forte senso di appartenenza con il comune di Noventa Padovana per ragioni storiche, culturali e, in particolare, geografiche ed hanno per questi motivi coltivato le relazioni sociali nello stesso, e frequentato da sempre i servizi e le strutture scolastiche del comune di Noventa Padovana. Di qui la presentazione all'inizio del 2023 di una istanza formale con 500 firme degli abitanti di S Vito per chiedere ai rispettivi comuni di esprimersi su una eventuale variazione territoriale per passare nel comune di Noventa Padovana.

Per la frazione di San Vito, quindi, sussiste un interesse attuale e concreto ad essere amministrata dal Comune di Noventa Padovana per le questioni inerenti, tra l'altro, alla viabilità dell'area, all'accesso alle agevolazioni tariffarie per i servizi scolastici riservate ai residenti, alla minore distanza dagli sportelli comunali;

2) nelle aree interessate alla variazione del comune di Noventa Padovana non sono presenti elettori residenti e si tratta di porzioni intercluse e collocate, con riguardo all'intera proprietà, a scavalco tra i due comuni;

b) per i presupposti di diritto, soccorrono le valutazioni della Corte costituzionale e quindi il percorso logico-giudico delle sentenze n. 94/2000 e n. 97/2003, da ultimo approfondito nella recente sentenza n. 214/2019, e che, riflettendo sulla nozione di "popolazioni interessate", dopo aver evidenziato che tale nozione è stata oggetto di interpretazioni diverse a seconda del procedimento di variazione territoriale che veniva concretamente in considerazione, è approdato allo stato ad una elaborazione giurisprudenziale per la quale il disposto dell'articolo 133 della Costituzione non fonda un principio generale per cui la popolazione interessata debba corrispondere a tutti i cittadini residenti del comune coinvolto dalla modifica territoriale poiché "l'interesse che fonda l'obbligo della consultazione .....è riferito direttamente alle popolazioni e non agli enti territoriali". "Ne consegue che si può escludere che l'ambito della consultazione debba, necessariamente, ed in ogni caso, coincidere con la totalità della popolazione dei comuni coinvolti nella variazione."; in altri termini, "la consultazione dell'intera popolazione dei comuni coinvolti non è il principio, ma è l'eventuale risultato di una valutazione degli interessi esistenti nel caso di specie", atteso che "l'articolo 133, secondo comma, della Costituzione non si riferisce ai comuni quali enti esponenziali di tutti i residenti, né alla totalità dei residenti stessi nei comuni coinvolti dalla variazione, ma appunto alle popolazioni interessate affidando perciò, o al legislatore regionale attraverso una legge che detti criteri generali, oppure al competente organo regionale, caso per caso, la delimitazione del perimetro delle popolazioni da consultare nel singolo procedimento di variazione";

RITENUTO che, allo stato degli approdi giurisprudenziali, la ratio dell'articolo 133, secondo comma, della Costituzione vada individuata nella "idea che la "perimetrazione", o delimitazione, dell'ambito degli elettori da consultare vada compiuta sulla base di una valutazione, guidata o meno da criteri legali preventivi, relativa alle specifiche esigenze del caso concreto, avendo particolare attenzione agli elementi idonei a fondare ragionevolmente una valutazione di sussistenza o insussistenza di un interesse qualificato a essere consultati sulla variazione territoriale (sentenza n. 214 del 2019)";

ATTESO CHE, venendo alla legislazione regionale del Veneto, si evidenzia come il legislatore regionale abbia disposto (articolo 6, comma 1) "qualora si tratti

della variazione delle circoscrizioni comunali” (fattispecie dell'aggregazione) che "la consultazione referendaria deve riguardare l'intera popolazione del Comune di origine e di quello di destinazione, salvo casi particolari da individuarsi anche con riferimento alla caratterizzazione distintiva dell'area interessata al mutamento territoriale nonché alla mancanza di infrastrutture di funzioni territoriali di particolare prelievo per l'insieme dell'ente locale" e quindi, in concreto, per usare il linguaggio della giurisprudenza della Corte, abbia disposto che la "perimetrazione", o "delimitazione, dell'ambito degli elettori da consultare vada compiuta sulla base di una valutazione, guidata ..... da criteri legali preventivi, relativa alle specifiche esigenze del caso concreto, avendo particolare attenzione agli elementi idonei a fondare ragionevolmente una valutazione di sussistenza o insussistenza di un interesse qualificato a essere consultati sulla variazione territoriale”;

EVIDENZIATO che gli ulteriori elementi forniti e comunque acquisiti in fase di esame in Commissione non appaiono - pur se anche di diverso, e comunque non univoco, tenore - adeguati e sufficienti a fondare un'altra e diversa individuazione di popolazione interessata, o, quantomeno non in grado di mutare una valutazione di sostanziale coerenza al quadro normativo e giurisprudenziale della proposta di individuazione della popolazione interessata come formulata dalla Giunta regionale:

- vuoi con riferimento alla popolazione residente nelle frazioni di Busa e Perarolo, per le quali ricorrerebbero solo elementi di analogia territoriale, quali l'essere le comunità, unitamente a San Vito, prospicienti il corso del Fiume Brenta ovvero l'utilizzo della scuola dell'infanzia da parte di poco più di una decina di famiglie ivi residenti, ed il segnalato accesso all'ambulatorio medico per i servizi di medicina di base ubicato nella stessa struttura da parte di residenti nelle frazioni di Busa e Perarolo: elementi peraltro che, nel caso specifico della legislazione regionale del Veneto non appaiono sufficienti ad integrare i criteri legali definiti dall'articolo 6, comma 1, come presupposti giuridici su cui fondare l'individuazione della popolazione interessata;

- vuoi con riferimento all'intera popolazione del Comune di Noventa Padovana, quale Comune di destinazione, pure nella variante della esclusione dei quartieri più distanti (quello di Oltrebrenta e quello oltre il ponte sul Piovego verso Camin), anche in considerazione di una giurisprudenza che tende ad escludere, se non sussistano adeguati elementi nel caso di specie, una accezione di popolazione interessata talmente lata ed estesa rispetto alla popolazione residente nel territorio oggetto di richiesta di aggregazione, tale da inibire, ab origine, qualsiasi possibilità di cambiamento dello status quo;

ATTESO CHE tale ultimo argomento risulta, in tutte le ipotesi prese in considerazione, tanto più rilevante nel caso della Regione del Veneto, ove si ricorda, vige il comma 5 dell'articolo 6 della legge regionale n. 25 del 1992 che, per rinvio, dispone la applicazione ai referendum consultivi per le modifiche delle circoscrizioni territoriali, quale condizione di valido svolgimento della consultazione referendaria e quindi, per il prosieguo del procedimento, la partecipazione al voto della maggioranza degli aventi diritto;

ATTESO CHE QUINDI, conclusivamente, l'istruttoria condotta rilascia un quadro, di fatto e di diritto, da cui risulta complessivamente confermata, per usare le parole della Corte costituzionale, la sussistenza in capo alla frazione di San Vito di una peculiarità di situazione della relativa "comunità" che induce ad attribuire alla stessa una "peculiarità distintiva" ovvero a reputarla, se non un "fatto sociologicamente

distinto”, quantomeno, una situazione connotata, sul territorio, da caratteri di unicità, attesa la oramai secolare condizione di separatezza geografica dal Comune di Vigonza e che ne ha alimentato, di converso, un “comune sentire” di appartenenza alla comunità di Noventa Padovana che si è tradotto, negli anni, nella individuazione del Comune di Noventa Padovana quale “baricentro” per la comunità di San Vito sia per l’utilizzo delle infrastrutture ubicate in Comune di Noventa, sia per la condivisione dei servizi, costituendo così la richiesta aggregazione, la conversione di una situazione di fatto in una situazione di diritto rilasciando un disegno, quantomeno, più organico e funzionale delle relative circoscrizioni territoriali; ovvero in altri termini, ricorrono, nel caso di specie, elementi di superamento della frammentazione territoriale, di conseguimento di criteri di contiguità territoriale e di omogeneità sociale, economica e culturale (che, tra l’altro, costituirebbero i criteri direttivi del programma regionale di revisione delle circoscrizioni comunali di cui all’articolo 10 bis legge regionale n. 25 del 1992) unitamente al non ricorrere, nel caso di specie, della presenza di elementi di segno espressamente contrario rispetto alla invocata caratterizzazione distintiva del territorio e mancanza di infrastrutture di funzioni territoriali di particolare rilievo per l’insieme dell’ente locale;

PRESO ATTO che gli enti territoriali interessati hanno manifestato parere favorevole, anche se non in termini unanimi, alle rispettive aggregazioni previste nel progetto di legge n. 284 con i seguenti atti: deliberazione del Consiglio comunale di Vigonza n. 81 del 29 novembre 2023, esecutiva; deliberazione del Consiglio comunale di Noventa Padovana n. 22 del 22 gennaio 2024, esecutiva;

PRESO ATTO che nella seduta del 28 agosto 2024 la Prima Commissione consiliare ha provveduto a far illustrare le motivazioni a sostegno del progetto di variazione delle circoscrizioni territoriali mediante riaggregazione ai sindaci dei rispettivi comuni di Vigonza e Noventa Padovana;

PRESO ATTO che nella seduta dell’11 settembre, la Prima Commissione consiliare ha esperito le attività istruttorie previste dal comma 3 dell’articolo 5 della legge regionale n. 25 del 1992 e dal comma 1 dell’articolo 6 e, in quella del 23 ottobre, ha considerato, in prima disamina, i relativi esiti della propria attività istruttoria, per poi completare le valutazioni istruttorie nella seduta del 30 ottobre; sedute dalle quali è emerso, sulla base degli elementi di fatto acquisiti e alla luce del quadro di riferimento normativo in materia, un insieme, pur non univoco, di elementi che hanno portato la Commissione ad addivenire, a maggioranza, alla considerazione che sussistono i richiesti elementi per l’espressione, in termini positivi, di un giudizio di meritevolezza dell’iniziativa e, a maggioranza, elementi secondo i quali sussistono le condizioni per dare corso alla indizione ed espletamento di referendum della popolazione residente nella sola frazione di S. Vito, atteso che la fattispecie in esame rientra nei “casi particolari” di cui all’articolo 6, comma 1, presentando tale frazione, oggetto della proposta di riaggregazione, sia una “caratterizzazione distintiva” che la “mancanza di infrastrutture o di funzioni territoriali di particolare rilievo per l’insieme dell’ente locale”;

UDITA la relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il Presidente della stessa, consigliere *Luciano SANDONÀ*;

UDITA la relazione di minoranza della Prima Commissione consiliare, relatrice la Vicepresidente della stessa consigliera *Chiara LUISETTO*;

VISTI gli articoli 117 e 133 della Costituzione;

VISTA la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di lettura ed interpretazione all'articolo 133, comma 2 della Costituzione, ai sensi del quale "La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni";

VISTI l'articolo 5, commi 2 e 3 e l'articolo 6, comma 1 della legge regionale n. 25 del 1992;

CONSIDERATO altresì l'articolo 6, comma 5, della legge regionale n. 25 del 1992, che prevede per rinvio, l'applicazione ai referendum consultivi per le modifiche delle circoscrizioni territoriali, quale condizione di valido svolgimento della consultazione referendaria e quindi per il prosieguo del procedimento, la partecipazione al voto della maggioranza degli aventi diritto;

con votazione palese,

### **DELIBERA**

1) di ritenere, per le ragioni indicate in premessa e qui recepite quale parte integrante e sostanziale del presente provvedimento, ai sensi e per gli effetti di cui, rispettivamente, all'articolo 5, commi 2 e 3 e all'articolo 6, comma 1, della legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25:

a) meritevole di prosecuzione l'iter legislativo del progetto di legge n. 284, d'iniziativa della Giunta regionale, relativo a "Variazioni delle circoscrizioni comunali dei comuni di Vigonza e di Noventa Padovana della provincia di Padova";

b) quale popolazione interessata al referendum, quella residente nella sola frazione di San Vito del comune di Vigonza, atteso che non risulta popolazione residente nelle aree del Comune di Noventa Padovana oggetto di proposta di aggregazione al Comune di Vigonza;

2) di dare atto che nei confronti di tale provvedimento, a decorrere dalla data di sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto (BURVET), è ammesso ricorso entro 60 giorni al Tribunale amministrativo regionale del Veneto ed entro 120 giorni ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e che il decorso di tali termini costituisce condizione per la procedibilità dell'iter del progetto di legge n. 284 "Variazioni delle circoscrizioni comunali dei comuni di Vigonza e di Noventa Padovana della provincia di Padova";

3) di disporre la pubblicazione della presente deliberazione nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto (BURVET) ai sensi della legge regionale 27 dicembre 2011, n. 29.

---

Assegnati	n. 51
Presenti-votanti	n. 44
Voti favorevoli	n. 38
Astenuti	n. 7

**IL CONSIGLIERE-SEGRETARIO**  
f.to Erika Baldin

**IL PRESIDENTE**  
f.to Enoch Soranzo