



Politecnico
di Torino

Corso di Laurea Magistrale in Pianificazione Urbanistica e Territoriale
A.A. 2025/2026

Tesi di Laurea Magistrale

**La prima Variante al Piano Territoriale di
Coordinamento
della Provincia di Asti.
Tra sperimentazione e nuove opportunità**

Candidato
Massimo Aimone

Relatrice
Prof.ssa Carolina Giaimo

Co-relatore
Dott. Giulio Gabriele Pantaloni

Sessione
Luglio 2026

*A Rosa,
a Lorenzo, Matteo e Chiara*

INDICE

Abstract	7
Introduzione	10
Tema generale	10
Obbiettivo	11
Metodo	12
Modalità di utilizzo di strumenti di AI generativa	15
PARTE 1 - PROFILI ISTITUZIONALI E NORMATIVI	17
Capitolo 1 - Le radici dell'istituzione provinciale.	18
1.1 Il periodo ottocentesco	18
1.2 L'avvento del fascismo e il ruolo della Provincia	22
1.3 La Costituzione repubblicana	23
Bibliografia Cap. 1	26
Capitolo 2 - Il ruolo della pianificazione provinciale nel quadro di riferimento normativo.....	27
2.1 Gli anni Sessanta/Settanta	27
2.2 La riforma delle autonomie locali (L. 142/1990) e la funzione di pianificazione	29
2.3 L'approvazione del Testo Unico degli Enti Locali D.Lgs. 267/2000	32
2.4 La riforma del Titolo V della Costituzione e l'istituzionalizzazione della Città metropolitana	33
2.5 La legge Delrio L. 56/2014 e il riordino delle funzioni provinciali.	35
Bibliografia Cap. 2	39
PARTE 2 - LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE NELLA PROVINCIA DI ASTI.....	40
Capitolo 3 - La Provincia di Asti	41
3.1 Caratteri socio-demografici	41
3.2 Caratteri economici	48
3.3 Caratteri morfologico-insediativi e infrastrutturali	59
3.4 Caratteri amministrativi	65
Bibliografia Cap. 3	71
Capitolo 4 - L'aggiornamento della pianificazione territoriale piemontese. La collaborazione tra Regione Piemonte e Provincia di Asti.	72
4.1 Il sistema della pianificazione provinciale nel quadro normativo regionale.....	72
4.2 Il processo e gli atti propedeutici all'aggiornamento del Piano Territoriale 2011 della Regione Piemonte.....	77
4.3 L'adozione della Variante di aggiornamento al Piano Territoriale Regionale.....	80

4.4	L'attività della sperimentazione nell'ambito del progetto di collaborazione tra Regione Piemonte e Provincia di Asti.....	82
4.5	La proposta di rafforzamento del ruolo delle Province come soggetti di raccordo tra il livello regionale e locale.....	87
	Bibliografia Cap. 4.....	90

Capitolo 5 - La prima variante al Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Asti e il ruolo della pianificazione territoriale. 91

5.1	Il PTCP vigente	91
5.2	Gli obiettivi e i temi rilevanti della prima variante al PTCP.....	96
5.3	Il tema del consumo di suolo come strumento per l'attuazione delle strategie del piano.....	102
5.4	L'introduzione della componente 'strategica' del piano.....	106
	Bibliografia Cap. 5	110

Capitolo 6 - Le nuove prospettive della pianificazione provinciale 112

6.1	La pianificazione territoriale nella proposta di Legge di principi fondamentali e norme generali per il Governo del territorio e la pianificazione, presentata dall'Istituto Nazionale di Urbanistica.	112
6.2	Gli attuali disegni di legge di superamento della Legge 56/2014.	119
	Bibliografia Cap. 6	126

Capitolo 7 - Conclusioni: Una possibile proposta di ridefinizione dei contenuti della Legge Delrio 128

Abstract

Il presente lavoro di tesi indaga l'evoluzione del ruolo delle Province all'interno dell'ordinamento istituzionale italiano, focalizzando l'attenzione sulla pianificazione territoriale di area vasta. In un contesto storico caratterizzato dalla progressiva perdita di autorevolezza e incisività degli strumenti provinciali, l'elaborato esplora la necessità di un rinnovamento del governo del territorio al livello intermedio, che si deve rivestire del ruolo strategico per il coordinamento dello sviluppo locale e delle questioni di rilievo sovracomunale. Dal punto di vista normativo, l'analisi considera gli effetti della Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Riforma Delrio), che ha trasformato le Province in Enti di secondo grado a suffragio ristretto, determinando una drastica riduzione di funzioni, risorse finanziarie e personale. Nonostante il depotenziamento e la mancata abolizione costituzionale a seguito del referendum del 2016, gli enti provinciali hanno dimostrato una persistente utilità nel supporto ai Comuni e nell'esercizio delle funzioni fondamentali, rimanendo tuttavia sospesi in un limbo normativo in attesa di una riforma radicale.

La ricerca adotta un approccio metodologico che combina l'analisi dell'evoluzione normativa sulle Province, l'analisi dei principali caratteri territoriali della Provincia di Asti, lo studio documentale sull'aggiornamento del sistema di pianificazione territoriale nella Regione Piemonte. La dimensione applicativa si sviluppa attraverso l'esame del caso studio della prima Variante al Piano Territoriale di Coordinamento (PTCP) della Provincia di Asti, attualmente in fase di stesura. Questa esperienza viene analizzata come possibile laboratorio sperimentale volto a testare nuove funzioni attuative per incrementare l'efficacia della pianificazione provinciale e la capacità di risposta in tempi ragionevoli alle istanze locali, attraverso l'introduzione di una componente strategica per la regia dei finanziamenti. Il processo di costruzione della variante al PTCP si inserisce nella cornice della contestuale revisione del Piano Territoriale della Regione Piemonte, attraverso lo sviluppo di un'attività di

collaborazione tra i due Enti (percorso conclusosi nel 2022) finalizzato alla revisione del sistema di pianificazione territoriale piemontese che intende individuare la Provincia come soggetto di raccordo e cerniera istituzionale tra la scala regionale e quella comunale.

Infine, l'elaborato proietta la riflessione oltre i confini del caso studio, esaminando criticamente le prospettive di riforma della *governance* d'area vasta nel panorama nazionale. Vengono valutati i contenuti della proposta di Legge di principi sul Governo del territorio presentata dall'Istituto Nazionale di Urbanistica nel 2024 e i disegni di legge per il superamento della Riforma Delrio attualmente in discussione al Senato della Repubblica. La tesi si conclude con la formulazione di una proposta organica di policy per il rilancio strategico delle Province, evidenziando come l'efficacia dell'azione amministrativa e urbanistica sia indissolubilmente legata al ripristino della rappresentanza democratica diretta, all'autonomia finanziaria tramite trasferimenti certi e alla necessità di territorializzazione delle risorse.

Abstract

This thesis work investigates the evolving role of the Provinces within the Italian institutional system, focusing on large-scale territorial planning. In a historical context characterized by the progressive loss of authority and impact of provincial instruments, the thesis explores the need for a renewal of territorial governance at the intermediate level, which must assume a strategic role in coordinating local development and issues of supra-municipal importance. From a regulatory perspective, the analysis considers the effects of Law No. 56 of 7 April 2014 (Delrio Reform), which transformed the Provinces into second-level bodies with restricted suffrage, resulting in a drastic reduction in functions, financial resources, and personnel. Despite their weakening and failure to be abolished by the Constitution following the 2016 referendum, provincial bodies have demonstrated continued usefulness in supporting municipalities and performing fundamental functions, yet they remain suspended in a regulatory limbo awaiting radical reform.

The research adopts a methodological approach that combines analysis of provincial legislation, analysis of the main territorial characteristics of the Province of Asti, and a documentary study on the updating of the territorial planning system in the Piedmont Region. The applied dimension is developed through the examination of the case study of the first variant to the Territorial Coordination Plan (PTCP) of the Province of Asti, currently being drafted. This experience is analyzed as a potential experimental laboratory aimed at testing new implementation functions to increase the effectiveness of provincial planning and the ability to respond promptly to local needs, through the introduction of a strategic component for managing funding. The process of developing the variant to the PTCP is part of the concurrent revision of the Piedmont Region's Territorial Plan, through the development of a collaborative activity between the two bodies (a process completed in 2022) aimed at revising the

Piedmont territorial planning system, which aims to establish the Province as a connecting body and institutional hub between the regional and municipal levels.

Finally, the thesis extends its reflection beyond the case study, critically examining the prospects for reforming large-area governance within the national landscape. It evaluates the contents of the proposed Law of Principles on Territorial Governance presented by the National Institute of Urban Planning in 2024 and the bills to overhaul the Delrio Reform currently under discussion in the Senate. The thesis concludes with the formulation of a comprehensive policy proposal for the strategic revitalization of the Provinces, highlighting how the effectiveness of administrative and urban planning action is inextricably linked to the restoration of direct democratic representation, financial autonomy through guaranteed transfers, and the need for territorialization of resources.

Introduzione

Tema generale

Il presente lavoro di tesi trae origine dalla riflessione sul ruolo delle Province all'interno dell'ordinamento istituzionale italiano, in un momento in cui la pianificazione territoriale provinciale ha perso di autorevolezza ed incisività. L'esperienza lavorativa maturata negli anni in qualità di dipendente pubblico, proprio nel settore della pianificazione territoriale, presso la Provincia di Asti ha stimolato una riflessione sulla necessità di un rinnovo del governo dell'area vasta, da intendersi come buon governo del bene comune, utile per coordinare l'organizzazione e lo sviluppo del territorio basato sull'approccio della cooperazione interistituzionale, in particolare per le questioni che assumono una rilevanza sovracomunale.

L'elaborato indaga quindi il ruolo della pianificazione territoriale provinciale nel governo del territorio, con particolare riferimento al quadro normativo nazionale e regionale e alla capacità delle Province di tradurre strategie sovraordinate in azioni locali. La legge 7 aprile 2014, n. 56, ha trasformato le Province in enti di secondo grado, i cui organi di governo non sono eletti direttamente dai cittadini, con la contestuale sensibile riduzione di funzioni, di risorse finanziarie e di personale. All'indomani della loro mancata abolizione, a seguito del risultato referendario del 2016, gli enti intermedi hanno saputo però dimostrare l'utilità per il Paese grazie all'esercizio delle funzioni fondamentali e al supporto fornito ai Comuni del territorio. Anche se, solo in parte, tornate al centro del dibattito nazionale e nonostante le manifestazioni sulla necessità di ridefinirne il ruolo, gli enti rimangono ancora in attesa di una radicale riforma legislativa che ridefinisca l'assetto introdotto dalla Legge Delrio. L'elaborato intende quindi mettere in evidenza le possibili nuove prospettive di ruolo dell'ente intermedio, sulla base del dibattito attuale ed in relazione al processo di rescaling istituzionale.

Tali riflessioni sono supportate dall'individuazione di un caso studio, ovvero la Prima Variante al Piano Territoriale di Coordinamento (PTCP) della Provincia di Asti.

Attualmente nella fase di stesura, la Variante viene analizzata come terreno di sperimentazione per nuove funzioni attuative e strumenti di coordinamento territoriale. L'obiettivo è quello di interrogarsi su un nuovo ruolo del PTCP che, seppur ancora collocato nell'attuale contesto normativo, possa garantirne una maggiore incisività nell'attuazione delle politiche di pianificazione e potenziarne la capacità di risposta alle dinamiche territoriali, in tempi certi e adeguati alle istanze che provengono dal territorio. L'attività di formazione del nuovo strumento di pianificazione provinciale astigiano sta avvenendo contestualmente alla revisione del Piano Territoriale della Regione Piemonte, diventando così occasione per l'attivazione di un progetto di collaborazione (concluso nel 2022) finalizzato all'aggiornamento della pianificazione territoriale piemontese, con la possibilità di sperimentare nuovi ruoli dei rispettivi Enti.

Obbiettivo

L'obiettivo è valutare criticamente le potenzialità ed i limiti dell'istituzione Provincia all'interno dell'ordinamento italiano, in particolare dell'attuale sistema della pianificazione provinciale, proponendo possibili linee operative per rafforzarne il ruolo di ente intermedio. Il presente lavoro di tesi si propone quindi dimostrare la centralità strategica e l'imprescindibilità di un rinnovato ruolo delle Province, evidenziando al contempo la necessità di un intervento di riforma legislativa volto a ridefinirne stabilmente le funzioni, da definire parallelamente alla definizione del quadro legislativo del Governo del territorio.

A supporto di quanto sopra esplicitato, la tesi mira a:

- Analizzare l'attuale quadro normativo di riferimento per le Province e la pianificazione territoriale provinciale, identificando gli aspetti critici e le difficoltà operative che condizionano l'efficacia dell'azione provinciale. Nello specifico, l'attuale assetto istituzionale risulta condizionato principalmente da tre elementi critici: il metodo di elezione indiretta, l'incertezza e la carenza di risorse finanziarie con cui sono chiamate ad operare, la difficoltà a ripartire le funzioni di area vasta.
- Verificare come la variante al Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Asti possa costituire un modello replicabile di raccordo tra politiche regionali, strumenti provinciali e progettualità comunali. Uno degli obiettivi di fondo della Variante al PTCP, mira al rafforzamento del ruolo dell'Ente intermedio, attraverso l'introduzione della componente strategica, quale strumento utile per la regia dei finanziamenti per l'area vasta provinciale.
- Formulare di principi da considerare per il miglioramento normativo e strumentale della *governance* provinciale del territorio, attraverso l'individuazione degli elementi cardine per la stesura di un nuovo testo di riforma della disciplina delle Province. All'indomani della mancata riforma costituzionale del 2016 che

mirava all'abolizione delle Province, il conseguente dibattito ha favorito la stesura di alcuni disegni di legge sul superamento della Legge Delrio, che ancora oggi si fa attendere. Le proposte di riforma per la *governance* provinciale dovrebbero concentrarsi in particolare sul superamento delle criticità della Legge 56/2014, quindi attraverso il ripristino della rappresentanza democratica, la rideterminazione delle funzioni fondamentali e l'autonomia finanziaria, attraverso la previsione di trasferimenti certi e utili a garantire il corretto esercizio delle funzioni.

Metodo

Il percorso metodologico per l'analisi e la formulazione di principi per il miglioramento della *governance* provinciale combina analisi normativa, studio documentale, analisi territoriale e confronto istituzionale e partecipato fra Regione Piemonte, Provincia e Comuni. Esso si articola nelle fasi indicate di seguito:

- Lettura storica-evolutiva del ruolo provinciale a partire dalle radici istitutive ai giorni nostri e revisione critica del quadro normativo di riferimento nazionale e regionale evidenziando il ruolo della pianificazione territoriale provinciale nella sua evoluzione;
- Analisi territoriale dei principali caratteri della Provincia di Asti mediante elaborazione ed interpretazione di dati statistici, predisposizione di rappresentazioni cartografiche, ricognizione delle vocazioni e delle dinamiche locali;
- Approfondimento sul sistema di pianificazione territoriale della Regione Piemonte, attraverso la lettura del quadro attuale di riferimento e dei caratteri salienti del percorso di revisione del Piano Territoriale Regionale che mira al rafforzamento del ruolo strategico dello strumento di pianificazione;
- Attività di confronto istituzionale e partecipato con Regione, Provincia e Comuni, conclusa nel 2022 nell'ambito del quadro di riforma della programmazione e della pianificazione territoriale e urbanistica regionale, utilizzata come fonte primaria per la ridefinizione degli Ambiti di integrazione territoriale del Piano Territoriale Regionale e l'individuazione degli strumenti per il rafforzamento del ruolo degli enti intermedi come soggetti di raccordo tra il livello regionale e il livello locale;
- Esame dettagliato del processo di costruzione della prima Variante al Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Asti, con descrizione delle strategie, degli strumenti e delle azioni previste;
- Analisi del ruolo della pianificazione territoriale provinciale nel progetto della Legge di principi sul Governo del territorio proposta dall'Istituto Nazionale di Urbanistica nel 2024 e analisi comparata delle proposte di riforma sugli aspetti organizzativi e funzionali delle Province, attraverso l'approfondimento sui

contenuti dei disegni di legge, attualmente in discussione al Senato della Repubblica;

- Sintesi critica e proposta finale che integra evidenze empiriche, vincoli normativi e possibili indicazioni di policy per la ridefinizione del ruolo provinciale nella *governance* territoriale.

La Tesi si articola in due Parti: 'Profili istituzionali e normativi' e 'La pianificazione territoriale nella Provincia di Asti'.

La Parte 1 analizza i profili istituzionali e normativi delle Province, attraverso la lettura dell'assetto istituzionale, organizzativo e funzionale nella loro evoluzione legislativa, mettendo in evidenza il cambiamento del ruolo dell'Ente nelle diverse epoche storiche e della pianificazione provinciale a partire dagli anni Sessanta fino alla Riforma Delrio. Costruisce quindi le basi concettuali e giuridiche necessarie per comprendere i vincoli, le possibilità e le linee di evoluzione della pianificazione provinciale.

La Parte 2 sposta l'attenzione sul tema della pianificazione territoriale nella Provincia di Asti, attraverso la lettura su come la funzione e il ruolo delle Province, riconosciuti dall'assetto istituzionale e normativo nazionale e regionale, si traducono concretamente all'interno dello strumento di pianificazione provinciale astigiano, individuando i caratteri della sua possibile evoluzione attraverso la prima Variante al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

L'articolazione in due parti separa chiaramente la dimensione teorico-normativa dalla dimensione applicativa e territoriale. Questo consente di mettere a fuoco prima il quadro di riferimento e le condizioni istituzionali che vincolano e orientano la pianificazione, in particolare quella provinciale, quindi di mostrare come quelle condizioni si traducono in scelte concrete attraverso il caso studio della Provincia di Asti.

Nello specifico, la Parte 1 si configura nei Capitoli 1 e 2.

Il Capitolo 1 tratta l'evoluzione storica dell'ente provinciale nelle sue fasi chiave, attraverso: la ricostruzione storica delle radici dell'istituzione provinciale tramite l'analisi del periodo ottocentesco che ha visto l'estensione del modello amministrativo sabauda a tutto il Paese; l'evoluzione durante il periodo fascista che trasforma la Provincia in un mero organo di controllo del governo centrale; la lettura delle scelte costituzionali repubblicane, che consacrano l'ente come autonomo ente territoriale della Repubblica. L'approfondimento viene sviluppato in riferimento alle norme fondamentali che hanno definito i compiti e l'assetto istituzionale dell'ente nel tempo, proponendo una sintesi critica delle continuità e rotture istituzionali.

Il Capitolo 2 tratta il ruolo della pianificazione provinciale nell'evoluzione normativa recente, a partire dagli anni Sessanta, in cui, dopo le importanti trasformazioni urbanistiche dal secondo dopoguerra, ha avuto origine il dibattito sulla programmazione economica e territoriale. Successivamente, l'approvazione della Legge 8 giugno 1990, n. 142, nell'ambito della riforma delle autonomie locali, rappresenta per le Province un punto di svolta, riconoscendone il ruolo di ente

intermedio con compiti di pianificazione territoriale di coordinamento dei Comuni, mansione confermata anche nel decennio successivo con l'approvazione del D.Lgs. 267/2000. Nuove implicazioni sono scaturite dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che prevede il ridisegno dell'assetto gerarchico dei livelli amministrativi con l'istituzionalizzazione delle Città metropolitane e pone sullo stesso piano i diversi soggetti istituzionali come enti autonomi; inoltre, introduce la materia del governo del territorio tra le competenze legislative esclusive e concorrenti delle Regioni. Infine, viene affrontata la questione legata all'approvazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56, che ridefinisce il sistema degli enti di area vasta, istituendo le Città metropolitane e trasformando le Province in enti di secondo livello a suffragio ristretto, prevedendone uno svuotamento di funzioni e di risorse ed il conseguente riordino delle funzioni provinciali.

La Parte 2 si compone dei Capitoli 3, 4, 5, 6 e 7.

Il Capitolo 3 descrive la Provincia di Asti nelle sue caratteristiche territoriali secondo le diverse declinazioni, evidenziandone le peculiarità e gli aspetti di debolezza. Il capitolo prevede una descrizione socio-demografica del territorio, attraverso la lettura dei principali indicatori sulla popolazione, in grado di fornire la fotografia del quadro attuale e del trend relativo all'ultimo ventennio. I caratteri economici sono descritti attraverso l'analisi dei principali settori di attività economica (agricolo, delle attività manifatturiere, del commercio e delle costruzioni), tramite l'analisi delle imprese insediate con i loro addetti, allo scopo di evidenziare le caratteristiche salienti e le attuali dinamiche evolutive. La descrizione dei caratteri della Provincia di Asti avviene anche attraverso la lettura delle caratteristiche morfologico-insediative e infrastrutturali del territorio, basata sugli usi e sulle coperture del suolo, sulla morfologia e su come questi elementi abbiano influenzato l'evoluzione degli insediamenti urbani nei diversi ambiti territoriali provinciali. Infine, viene affrontato il tema legato alla struttura e all'organizzazione amministrativa, affrontando il tema della frammentazione comunale, illustrato attraverso dati, tabelle e cartografia.

Il Capitolo 4 affronta l'aggiornamento della pianificazione regionale e la collaborazione tra la Regione Piemonte e la Provincia di Asti, nell'ambito dei processi di revisione dei rispettivi strumenti di pianificazione. Dopo un primo inquadramento sui caratteri della pianificazione provinciale nel quadro normativo regionale, il Capitolo descrive il percorso, le finalità e i caratteri della Variante di aggiornamento del Piano Territoriale Regionale. In questo percorso è stata avviata un'attività di collaborazione con l'Ente provinciale, conclusa nel 2022, che ha consentito la ridefinizione degli Ambiti di Integrazione Territoriale e la maturazione di un confronto tecnico in merito alla valutazione del ruolo proposto per le Province, come soggetti di raccordo tra la scala regionale e quella locale, di cui se ne riportano i dettagli e il risultato conseguito.

Il Capitolo 5 tratta la prima Variante al Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Asti nel suo percorso di costruzione, attualmente ancora in fase di stesura. Dopo un primo inquadramento sulla ricostruzione storica e critica dello

strumento di pianificazione territoriale vigente, vengono descritti gli elementi che hanno condotto alla necessità di aggiornare il PTCP e le strategie generali della variante, gli obiettivi e le azioni chiave. Attraverso la Variante al Piano, la Provincia intenderebbe altresì introdurre nuovi strumenti considerati come strategici per il conseguimento degli obiettivi del Piano, quali il contenimento del consumo di suolo e la perequazione territoriale. Infine, la Provincia intende introdurre nel Piano la componente strategica, oggetto di una pianificazione partecipata condivisa con i Comuni e utile strumento per la regia dei finanziamenti di area vasta provinciale.

Il Capitolo 6 esplicita le possibili nuove prospettive della pianificazione provinciale nel quadro normativo nazionale, attraverso un'analisi critica della proposta di Legge sui principi della *governance* del territorio proposta nel 2024 dall'Istituto Nazionale di Urbanistica, necessaria per affrontare in modo sistematico la questione del Governo del territorio e per far fronte alle nuove sfide della società urbana attuale. La proposta di Legge pone, inoltre, in una nuova visione, il ruolo della pianificazione di area vasta, che dovrebbe assumere la funzione strategica per lo sviluppo dei territori nelle diverse scale di riferimento. In secondo luogo, il Capitolo offre una panoramica ed il confronto degli attuali disegni di legge in discussione al Senato della Repubblica, volti al superamento della Legge 56/2014 attraverso la proposta di modifica sia dell'aspetto organizzativo e funzionale, sia della modalità elettiva del Presidente e del Consiglio provinciale. Le criticità e i limiti posti dalla riforma Delrio, incompiuta per via della mancata riforma costituzionale per il conseguimento dell'abolizione delle Province, rimangono ancora un nodo irrisolto.

Il Capitolo 7 è quello conclusivo, che avanza una proposta sui possibili contenuti per la ridefinizione della Legge 56/2014, finalizzata al rilancio del ruolo strategico delle Province nell'ordinamento istituzionale italiano. Viene elaborata un'ipotesi di riarticolazione delle funzioni e dell'organizzazione amministrativa, fornendo una riflessione critica sugli effetti per la pianificazione territoriale, sulla necessaria territorializzazione delle risorse e sull'innovativa implementazione della componente strategica in grado attribuire all'Ente intermedio un ruolo primario per il governo dell'area vasta, offrendo spunti di riflessione per sviluppi futuri della ricerca.

Modalità di utilizzo di strumenti di AI generativa

Ai fini della redazione del presente lavoro di Tesi, l'utilizzo degli strumenti di *Artificial Intelligence* generativa è avvenuto con un uso estremamente limitato, occasionale e controllato. Tale supporto è stato impiegato esclusivamente come ausilio complementare per chiarimenti concettuali oppure per la revisione ortografica e linguistica del testo. Ogni output generato dallo strumento è stato sistematicamente sottoposto ad un rigoroso processo di verifica, validazione e correzione critica. Si precisa che l'intero impianto della Tesi, che ha compreso la ricerca bibliografica, la scelta della metodologia, l'analisi e l'interpretazione dei dati,

nonché la stesura dei contenuti, è frutto del lavoro integrale e originale dell'autore. Questa scelta risponde a una precisa posizione etica e intellettuale che rifiuta l'uso pervasivo dell'AI, non condividendone l'applicazione laddove essa rischi di sostituirsi al pensiero critico e alle capacità analitiche della mente umana.

Parte 1

PROFILI ISTITUZIONALI E NORMATIVI

Capitolo 1

Le radici dell'istituzione provinciale.

1.1 Il periodo ottocentesco

L'ordinamento amministrativo italiano affonda le sue radici da quel momento di rottura determinato dalla Rivoluzione Francese e nel successivo modello napoleonico, che produce radicali cambiamenti degli assetti politici e delinea un nuovo rapporto tra il centro e la periferia dello Stato. Fin dai primi provvedimenti assunti dall'Assemblea Costituente dopo il 1789 si provvede ad un nuovo assetto istituzionale che, seppur basato sull'imprescindibile dogma dell'unità e indivisibilità dello Stato, si fonda sui principi dell'uniformità e del decentramento, prevedendo una suddivisione del territorio che supera l'assetto comunale e provinciale dell'antico regime (Aimo 2010).

L'ordinamento napoleonico di carattere gerarchico, accentrato e anti autonomistico, trova quindi, negli anni a venire, una rapida diffusione nella penisola italiana, in particolar modo nello Stato sabaudo, territorio dal 1802 annesso all'Impero francese subendone direttamente l'imposizione, e nel Regno di Napoli, oggetto di occupazione francese. Il modello prevede l'introduzione dei Dipartimenti, che assumono la forma di circoscrizione di dimensione provinciale, suddivisi a loro volta in Distretti, Cantoni e Comuni, dotati di ordinamenti politici e amministrativi, che nel nuovo quadro amministrativo, costituiscono punto di riferimento per il controllo dei processi politici sul territorio. Analogamente, l'organizzazione del Regno di Napoli assume rilievo significativo sotto il profilo amministrativo, che segue il modello napoleonico, con l'introduzione delle Intendenze provinciali, istituzione che, coadiuvata da un Segretario generale ed un Consiglio d'intendenza, guida le sorti dell'intera provincia (Bonini 2003). La successiva caduta dell'Impero francese e la Restaurazione non cancellano in ogni caso l'organizzazione amministrativa del periodo napoleonico, in particolare per il Piemonte, dove con l'Editto reale del 10

novembre 1818 n. 859 di Vittorio Emanuele I, si conferma la suddivisione del Regno in Divisioni, Province, Mandamenti e Comuni¹. Si tratta di un'organizzazione basata sullo schema francese, secondo un ordine di gerarchia strutturato su quattro livelli, quali, a parte il livello comunale, prive di personalità (Pavone 1964). Analoga organizzazione caratterizza il Regno Lombardo-Veneto, suddiviso in due governi, a cui fa capo uno specifico ambito regionale. Costituito il 7 aprile 1815, viene stabilita la suddivisione in Province, Distretti e Comuni, con le relative amministrazioni, ma rimandando ad una fase successiva la definizione dei confini e della denominazione territoriale. Così, il governo di Milano viene ripartito in nove province suddivise in classi, mentre il governo di Venezia è articolato in delegazioni, ciascuna suddivisa in distretti, in analogia con i cantoni napoleonici. Per il controllo del territorio, a partire dal 1819, sono insediati i commissari distrettuali (Bonini 2003). Fin dalle prime fasi della Restaurazione, si delinea un duplice modello di organizzazione territoriale: il modello austro-lombardo e quello franco-piemontese, dove sarà poi quest'ultimo ad influenzare fortemente il periodo del Risorgimento, costituendo l'ossatura dell'ordinamento per l'Italia unita.

Per il Regno di Sardegna, infatti, nel periodo di Carlo Alberto, vengono approvate alcune riforme legislative sulla riorganizzazione dell'ordinamento statale, in particolare nel periodo compreso tra il 1836 e il 1842, in grado di incidere in modo significativo sull'apparato delle Intendenze. L'organizzazione dell'amministrazione periferica dello Stato è disciplinata attraverso l'approvazione delle Regie Lettere Patenti del 25 agosto 1842 e del 31 dicembre 1842, per far fronte ai bisogni dell'amministrazione sulla gestione del contenzioso amministrativo che riguardavano privati cittadini, impresari di lavori pubblici e l'amministrazione. Attraverso questi provvedimenti viene prevista l'istituzione e la regolamentazione di Intendenti Generali, degli Intendenti e dei Consigli d'Intendenza. Questa nuova struttura ha quindi la capacità di concretizzare, per la prima volta, un ruolo definito delle Divisioni all'interno dell'ordinamento del Regno, da cui avranno poi origine le Province dell'Italia unita; in secondo luogo, con la figura dell'Intendente Generale si creano le premesse per la nascita della figura del prefetto, pilastro cardine dell'ordinamento amministrativo dello Stato italiano dopo la sua unificazione (Aimo 2009).

Il successivo Regio Editto del 27 novembre 1847 n. 659, emanato da Re Carlo Alberto, rappresenta il primo testo organico che disciplina l'ordinamento dell'amministrazione comunale e provinciale. Le Province assumono «corpo morale», ovvero personalità giuridica con facoltà di possedere un'amministrazione con il compito di rappresentarne gli interessi. Viene istituito il Consiglio provinciale, composto, sulla base del numero di abitanti del territorio, per un terzo dai Sindaci dei Comuni e per due terzi da candidati proposti dai Consigli Comunali. Il Consiglio ha un suo Presidente, mentre la figura dell'Intendente della Provincia, in qualità di

¹ La scelta dell'organizzazione amministrativa dettata dal Regio editto di Vittorio Emanuele I del 10 novembre 1818, n. 859 nasceva dal seguente intento «*volendo Noi ridurre all'uniformità la circoscrizione dei nostri Stati di terraferma, per procurare il maggior comodo dei popoli, e rendere più efficace la azione del nostro Governo*» (Pavone 1964)

rappresentante del Governo, esercita le funzioni di «commissario regio» con poteri di controllo sulle attività del Consiglio (Petracchi 1962).

Poco tempo dopo, con l'Editto del 4 Marzo 1848, l'articolo 74 dello Statuto Albertino riconosce costituzionalmente i Comuni e le Province, negando qualsiasi principio di differenziazione ed autonomia statutaria; infatti, veniva stabilito che «*Le istituzioni comunali e provinciali, e la circoscrizione dei comuni e delle province sono regolati dalla legge*», escludendo che Province e Comuni potessero dotarsi di regole proprie e avere potestà legislativa e amministrativa propria. Secondo le disposizioni previste dal Regio Decreto 7 ottobre 1848 n. 807 "Riforma sabauda dell'amministrazione locale", il territorio viene strutturato su tre livelli gerarchici ben definiti, costituiti da Divisioni, Province e Comuni. Ciascun Ente era costituito da un organo elettivo (Consiglio) e un organo monocratico (Intendente generale, provinciale e Sindaco) nominato dallo Stato centrale. È, inoltre, prevista la possibilità per chiunque di poter ricoprire allo stesso tempo la carica di consigliere comunale, provinciale e divisionale. La possibilità di cumulo delle cariche elettive contribuisce in modo inesorabile all'intreccio fra loro delle relazioni di Comuni, Province e Divisioni, aprendo alla predominanza di interessi e vantaggi personali a discapito degli interessi pubblici locali (Petracchi 1962).

A quest'ultimo provvedimento, fece seguito l'approvazione della cosiddetta Legge Rattazzi n. 3702 del 23 ottobre 1859, che, nelle linee di tendenza, riprende i contenuti della Legge del 1848, secondo il modello franco-napoleonico. L'articolo 1 stabilisce che «*il Regno si divide in Province, Circondarii, Mandamenti e Comuni.*» Per il susseguirsi alle annessioni al Regno d'Italia, la sua efficacia si estende progressivamente alla Lombardia, agli Stati dell'Italia centrale ed alle Province del sud. Con l'ingrandimento dei confini nazionali, scompaiono le antiche Divisioni, mentre le Province assumono un ruolo differente, diventando veri e propri «corpi morali». Esse sono costituite da tre organi differenti: il Consiglio, la Deputazione e il Governatore. In linea di principio, la Provincia è ora vista come un «associazione di Comuni» che si deve assumere il compito di tutelarne gli interessi (Aimo 2017). In linea di principio per il decentramento amministrativo, la Provincia viene immaginata dal legislatore per assicurare che «*da qualunque punto del territorio fosse possibile arrivare al centro dell'amministrazione, ossia al capoluogo, in una giornata di viaggio*» (De Martin 2009).

Con l'unificazione dell'Italia del 17 Marzo 1861, viene assunto come principio cardine, l'accentramento amministrativo di origine napoleonica previsto dalla Legge del 1859, estendendo la cosiddetta 'piemontesizzazione', a tutti i territori appartenenti al nuovo Regno d'Italia le leggi vigenti nel Regno di Sardegna. Il modello si serve di un imponente apparato burocratico e di un'organizzazione molto centralizzata, gerarchica e autoritaria, finalizzata al controllo e alla stabilizzazione del contesto politico e sociale da parte del Governo centrale. I titolari di Comuni e Province sono di nomina governativa e la loro attività è soggetta al controllo di funzionari statali. In rappresentanza del governo della Provincia è nominato il Prefetto, con il compito di

vigilare sull'esercizio delle funzioni comunali (Manganaro e Viotti 2012). In parallelo, a partire da questo periodo, la dimensione provinciale assume un ruolo di interesse per diventare la sede ordinaria di organizzazioni sociali, economiche e politiche, (camere di commercio, diocesi, partiti politici, associazioni sindacali, ...) creando forti relazioni con le comunità locali (De Martin 2009). In questa nuova conformazione, all'indomani dell'unità d'Italia, la Provincia diventa progressivamente elemento di riferimento per il territorio decentrato, come sede per l'erogazione di servizi per le comunità, ma, allo stesso tempo, oggetto delle decisioni e al controllo del Governo centrale.

Nel periodo successivo all'unità d'Italia, si sviluppa un vivace dibattito sull'assetto istituzionale dello Stato, in particolare nell'età crispina. A lato del sistema politico liberale fondato prevalentemente sull'individualismo, si fa strada la crescente politicizzazione delle masse, che manifesta interessi e pressioni sociali contrapposti, mettendo in evidenza i limiti su cui era nato il Regno d'Italia. Emerge, quindi, la crisi dell'individualismo che scatena il dibattito di economisti, giuristi, politici, teorici sulle scienze sociali, su temi di grande rilevanza pubblica, come il sistema parlamentare e il concetto di Stato amministrativo (Cammarano 1999). Viene messo in discussione il sistema di ordinamento degli enti locali del 1865, criticato per la complessità burocratica, per la necessità di una semplificazione e per il forte accentramento dei poteri, aprendo così il dibattito alla possibilità di aumentare l'autonomia delle collettività locali. Si arriva in questo modo alla riforma del 1888 di Francesco Crispi², che ridisegna l'assetto democratico e amministrativo locale. Nel periodo crispino si apre alla possibilità di aggregazione delle Province, secondo un disegno di regionalismo prefettizio. In questa nuova organizzazione, per il Presidente del Consiglio provinciale viene però previsto un ruolo centrale, che gli consente di assumere profili differenti a seconda delle personalità o delle situazioni. Si viene a creare l'anomala situazione caratterizzata da due Presidenti nelle figure del Presidente del Consiglio provinciale e nel Presidente della Deputazione provinciale: il primo assume maggiore capacità di esercitare un ruolo più influente, mentre il secondo ha una funzione meramente amministrativa (Bonini 2009). Con la Legge del 1888 viene anche istituita per ogni capoluogo di Provincia la Giunta provinciale amministrativa, con competenze di controllo e di merito prima attribuiti alla Deputazione provinciale. In questo modo, la Provincia perde la funzione di organo governativo assumendo quella di ente autarchico territoriale, su cui vigila, senza poteri di amministrazione, il Prefetto (Driscaldi 2018). Nel successivo periodo del Governo Giolitti, relativo ai primi decenni del XX secolo, l'istituzione della Provincia va incontro ad una palese perdita di importanza, sia sul piano politico che quello istituzionale, anche a seguito di interventi legislativi (prevalentemente sul sistema elettorale) che non ne cambiano la natura. Permane, quindi, la figura di un Ente intrappolato tra l'esigenza di una modernità e la volontà di mantenimento dell'accentramento amministrativo dello Stato (Polsi 2004).

² La Riforma è approvata con la Legge 30 dicembre 1888, n. 5865 e successivamente trasfusa nella Legge 10 febbraio 1889, n. 5291.

1.2 L'avvento del fascismo e il ruolo della Provincia

Con l'avvento del Fascismo in Italia, la vicenda delle Province si configura in un atteggiamento altalenante e ambiguo che caratterizza il ventennio fascista. Nei primi anni del regime, permane un dibattito contrapposto, tra chi ritiene le Province un «ente parassitario» privo di identità e utilità, puntando alla loro rimozione dall'ordinamento, e chi si pone in modo resistente per il loro mantenimento, come nel caso dell'Unione delle Province. Nel mutato contesto politico del regime fascista, la Provincia riesce comunque a resistere all'abolizione, anche se dovrà subire una lenta e graduale trasformazione, messa in atto attraverso i diversi momenti normativi di modifica.

La prima vera tappa di questo percorso è rappresentata dall'approvazione del Regio decreto del 30 dicembre 1923 n. 2839, che nasce con l'intento di assimilare l'organizzazione provinciale a quella comunale, allo scopo di far diventare le Province Enti di natura meramente tecnico-amministrativa. Viene infatti rimossa la componente con maggiore incisività politica, attraverso l'eliminazione della figura del Presidente del Consiglio provinciale, le cui funzioni ricadono sul Presidente della Deputazione. Per quest'ultimo organo vengono poi assegnate le nuove funzioni amministrative. Qualche anno più tardi, la figura del Presidente del Consiglio provinciale viene ripristinata con la Legge del 18 giugno 1925, mettendo in evidenza l'altalenante indecisione nel periodo del regime fascista. Si deve attendere il 1928 per una vera e consistente riforma, attraverso l'approvazione della Legge del 27 dicembre, n. 2962, che prevede l'abolizione di tutti gli organi di governo della Provincia, quali il Consiglio, la Deputazione ed il suo Presidente. Tali organi sono sostituiti integralmente, dal Preside ed un rettorato, come organo collegiale, i cui membri sono formati, oltreché dal Preside, dai rettori, tutti di nomina reale. Viene quindi di fatto completamente eliminata la componente politica dall'Ente intermedio, che rimane privo di una rappresentatività locale e subisce il depotenziamento funzionale e amministrativo nel suo complesso. Oltretutto, nell'ambito delle sedute del rettorato, il Prefetto ha facoltà di intervento, con la possibilità di esercitare una pressione politica utile al condizionamento delle scelte in discussione. L'irrilevanza delle Province nel periodo fascista è ulteriormente appesantita dalla nascita di nuovi Enti, che hanno il compito ricoprire funzioni marcatamente di natura 'provinciale', come ad esempio l'Azienda delle strade, l'Opera nazionale maternità e infanzia, l'Opera nazionale orfani di guerra, ecc. (Aimo 2009).

La riorganizzazione dell'istituzione provinciale non avviene solamente a livello amministrativo, ma anche rispetto alla dimensione spaziale, che assume un ruolo determinante nell'organizzazione del regime. Nel periodo del regime fascista vengono infatti messi in atto cambiamenti in merito alla geografia degli Enti provinciali. Tra il 1923 ed il 1927, sono istituite complessivamente ben 23 Province, portando il numero complessivo a 92. La tendenza permane anche nel decennio successivo, anche se in misura ridotta. La stessa Provincia di Asti nasce con l'approvazione del Regio Decreto del 1° aprile 1935, n. 297. Al di là delle ragioni ufficiali legate alla necessità di riassetto

dei livelli di governo a seguito dell'abolizione di circondari e sottoprefetture, la vera motivazione della riorganizzazione amministrativa è legata al conseguimento di una razionalizzazione del controllo statale e prefettizio sulle aree periferiche del Paese. In secondo luogo, la creazione dei nuovi Enti poteva di fatto compensare gli effetti negativi derivanti dall'abolizione dei circondari e offrire nuove possibilità di impiego pubblico, secondo una logica di favoritismi e privilegi (Aimo 2009).

Il quadro di riforma amministrativa delle Province, si completa con un'ulteriore modifica legislativa che, attraverso il Testo Unico delle Leggi Comunali e Provinciali del 3 marzo 1934, n. 383, sistematizza in un testo univoco l'intera organizzazione amministrativa, finanziaria e contabile. Particolare rilevanza assume il sistema dei controlli, che subisce rilevanti modifiche. Ora, la competenza è riconosciuta in capo ai Prefetti e alla Giunta provinciale amministrativa (per la quale viene variata la composizione dei suoi membri, la cui nomina di 3 componenti è riservata al Partito Nazionale Fascista). Si viene pertanto a definire una situazione in cui la figura del 'controllore' e del 'controllato' fanno riferimento ad uno stesso soggetto istituzionale (Driscaldi 2018).

Le Province, nel periodo del regime fascista, seppur considerate enti inutili e parassitari, sono comunque riuscite a sopravvivere, subendo però una forte riorganizzazione e depotenziamento in senso amministrativo, funzionale e spaziale. In tale processo di riforma è però lampante come tali scelte siano frutto di un disegno finalizzato alla loro trasformazione in uno strumento per il controllo autoritario esercitato dal Governo centrale, a discapito della precedente e originaria autonomia locale.

1.3 La Costituzione repubblicana

Dopo il crollo del regime fascista e l'avvento della Repubblica, il quadro dell'assetto istituzionale dello Stato entra inevitabilmente al centro del dibattito, che, nell'ottica di un netto cambio di passo rispetto al passato, mette in discussione le problematiche relative all'assetto territoriale e alla riorganizzazione dello Stato. Il dibattito all'interno dell'Assemblea Costituente, seppur prevalentemente concentrato sull'introduzione del nuovo istituto delle Regioni, coinvolge naturalmente anche la questione legata alle Province, manifestando posizioni contrapposte.

La stesura iniziale del Titolo V, riferito appunto alle autonomie locali, porta il titolo «Le Regioni e i Comuni», senza contemplare le Province. Ancora una volta questi Enti rischiano la soppressione, per via di posizioni contrarie al loro mantenimento, in ragione dell'inutilità, di un'economia dei costi e di una maggiore complicazione della struttura amministrativa dello Stato in vista dell'istituzione delle Regioni. Altri costituenti si manifestano invece favorevoli al mantenimento, ritenendo la Provincia non solo «*un centro di attività e di interessi [...] difficilmente sradicabile*»³, quindi un

³ Dalla dichiarazione dei Costituenti Tosato e Bozzi nella riunione della Sottocommissione del 29 luglio 1946 (De Marco, 2015)

ruolo vivamente sentito dalle periferie, ma un Ente solido e ben strutturato con la capacità di poter ampliare le proprie funzioni (Manganaro e Viotti 2012). La discussione affronta in ogni caso tematiche differenti, relative in particolare al livello di autonomia o di autarchia degli enti locali, ma la forma più appropriata sembra quella relativa al riconoscimento della Provincia come ente autonomo (De Marco 2015). Su questi presupposti, in sede di riunione dell'Assemblea Costituente del 17 luglio 1947, anche se con qualche minimo adeguamento normativo, viene approvato il testo definitivo degli articoli 128, 129 e 133 della Carta Costituzionale del 1948, prevedendo l'autonomia amministrativa degli Enti provinciali. Il destino delle Province è quindi quello di essere mantenute in vita, secondo quanto disposto dal testo costituzionale entrato in vigore nel 1948, di cui si richiamano alcuni contenuti sostanziali. L'articolo 5, tra i principi fondamentali, sancisce i principi dell'autonomia e del decentramento amministrativo, promuovendo le autonomie locali, riconosciute dalla Repubblica stessa. L'articolo 114 apre il Titolo V riferito all'ordinamento strutturale dello Stato, stabilendo che *«La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni.»* È utile infine richiamare il contenuto dell'articolo 128, riferito al medesimo Titolo V, che riconosce alle Province (ed ai Comuni) l'autonomia amministrativa *«nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni.»*

Secondo questa struttura, la Costituzione riconosce il potere legislativo sull'ordinamento degli enti locali esclusivamente in capo allo Stato, in una visione sostanzialmente accentrata e fondata sulla suddivisione gerarchica dei diversi livelli amministrativi. È inoltre importante sottolineare che per la prima volta il principio dell'autonomia degli enti locali entra a far parte dell'ordinamento costituzionale, anche se è ancora necessario attendere prima che ne venga data attuazione all'interno dell'apparato legislativo italiano (Drisaldi 2018).

Nonostante le perplessità emerse durante i lavori dell'Assemblea Costituente, le Province rimangono in vita, mantenendo, dal punto di vista organizzativo, il medesimo impianto legislativo che derivava dalla Legge di cui al Testo Unico del 1934. L'unica novità riguarda l'aggiornamento del sistema elettivo, attraverso l'introduzione della componente democratica. Attraverso la Legge 9 giugno 1947 n. 530 e una serie di leggi speciali, viene ristabilita la modalità elettiva prefascista, introducendo il suffragio femminile. Ritornano quindi i principi di elettività degli amministratori locali, l'elezione a suffragio universale ed il pluralismo dei partiti. Con l'introduzione di questo sistema, il Consiglio provinciale torna ad essere l'organo di riferimento primario eletto a suffragio universale, mentre la Giunta assume il potere esecutivo dell'Ente, con a capo il Presidente, votato ed eletto dallo stesso Consiglio. Per quanto concerne le funzioni, alle Province continuano ad essere assegnati compiti così come previsti dal T.U. del 1934, senza subire modifiche. Nonostante il ritorno delle elezioni secondo un sistema democratico, le competenze rimangono quasi identiche al passato, limitandosi principalmente alla gestione delle strade, dell'edilizia scolastica, di assistenza socio-sanitaria e di igiene pubblica (Fabrizzi 2008).

Il nuovo assetto della Repubblica mantiene pertanto all'interno del suo ordinamento istituzionale gli Enti provinciali, costituzionalmente riconosciute quali

enti dotati di autonomia amministrativa. Tale aspetto non troverà subito attuazione legislativa delle Province, che continuano ad essere regolate dall'impianto normativo precedente la Costituzione, che già assegnava funzioni ridotte e risorse limitate.

Bibliografia Cap. 1

- Aimo P. (2009), "Le province nel regime fascista", *Le province dalle origini alla Costituzione*, Milano, pp. 201-208.
- Aimo P. (2010), "Introduzione. La genesi del modello: l'amministrazione "alla francese"", *Stato e poteri locali in Italia (1848-1995)*, Roma, Carocci, pp. 13-21.
- Aimo P. (2017), *Comuni e Province: Ottocento e Novecento. Storie di istituzioni*, University Press Pavia.
- Bonini F. (2003), "L'orizzonte politico-istituzionale vicino: la nascita delle circoscrizioni provinciali in Italia", *Storia Amministrazione Costituzione*, pp. 268-304.
- Bonini F. (2009), "I presidenti delle Province dall'Unità alla Grande guerra", in P. Aimo (a cura di), *Le province dalle origini alla Costituzione*, Milano, Quaderni ISAP, pp. 165-170.
- Cammarano F. (2009), *Storia politica dell'Italia liberale*, Il Mulino, Bologna, pp. 411-417.
- De Marco E. (2015), "Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e prospettive di riforma", *Rivista AIC*, n. 2/2015.
- De Martin G.C. (2009), "Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia", Relazione al Convegno "Comuni e Province in Italia e Francia", *Federalismi*, n. 17/2009.
- Drisaldi L. (2018), "Dalla Provincia all'Area vasta: profili ricostruttivi dell'Ente intermedio", in Ricciardi G.C., Venturi A. (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta. Riflessioni teoriche, esperienze e proposte applicative a partire dal caso della Regione Lombardia*, Giappichelli.
- Fabrizzi F. (2008), "La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'Assemblea costituente ad oggi", *Federalismi*, n. 23/2008.
- Manganaro F., Viotti M. (2012), "La Provincia negli attuali assetti istituzionali", *Federalismi*, n. 4/2012.
- Pavone C. (1964), *Amministrazione centrale e amministrazione periferica*, Milano, Giuffrè, pp. 6-14.
- Petracchi A. (1962), *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, Vol. I, Neri Pozza, Venezia, pp. 116-122.
- Polsi A. (2004), "Profilo dell'ente provincia dall'unificazione al fascismo", *Storia amministrazione costituzione*, vol. 11, pp. 205-215.

Capitolo 2

Il ruolo della pianificazione provinciale nel quadro di riferimento normativo.

2.1 Gli anni Sessanta/Settanta

Nei due decenni successivi al secondo dopoguerra, non si è mai verificato un significativo intervento di modifica legislativa degli enti locali, che rimane incardinato sulla struttura del Testo Unico delle Leggi Comunali e Provinciali del 3 marzo 1934, n. 383, senza quindi imprimere un reale effetto dei principi autonomistici previsti dalla Costituzione. Soltanto a partire dalla metà degli anni Sessanta, la questione legata all'ordinamento degli enti locali, torna al centro del dibattito, in un periodo di grande contestazione sociale, politica ed economica.

In questi anni, diventa prioritaria l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario. Nel 1970, con la nascita degli Enti regionali e l'elezione dei primi Consigli regionali, assume importanza lo Statuto dell'Ente, che introduce disposizioni di principio tendenzialmente dirette all'adozione di un modello amministrativo connotato dalla collaborazione con gli enti locali, che sono chiamati a partecipare, tra l'altro, alle politiche di programmazione regionale (Driscaldi 2018). In parallelo alla questione regionale, si colloca quella legata alla pianificazione e ai temi convergenti della sovracomunalità e dell'intercomunalità, al centro del Congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica del 1956. In questa sede, il dibattito, relativamente al riordino amministrativo, si concentra sulla necessità di individuare un ruolo dell'ente intermedio, che manca tra il livello regionale e quello comunale, incentrando gli interrogativi su quale ente pianificatore, quale la estensione territoriale, quali i poteri da attribuire (Vigliano 1956). La suggestione arriva anche dal Piano Regionale Piemontese del 1946⁴, che non si muove solamente in una dimensione comunale e

⁴ Il Piano regionale piemontese compilato nel 1946 dal Ministero dei Lavori Pubblici, per far fronte all'emergenza post-bellica, rappresenta il primo esperimento in Italia di pianificazione urbanistica regionale (Astengo, Bianco, Renacco, Rizzotti (1947)

sub-comunale, ma assume anche carattere provinciale/comprensoriale e regionale. La questione si scontra con l'assetto dettato dalla Legge urbanistica 1150/1942, che contrappone la pianificazione territoriale di coordinamento, funzione attribuita allo Stato e mai esercitata, con gli obiettivi dei piani intercomunali di cui all'articolo 12, finalizzati cioè «*allo sviluppo degli aggregati edilizi di due o più Comuni contermini*»⁵ (Bottini 2007). La stagione successiva concentra il dibattito sulla proposta di un nuovo Codice dell'Urbanistica, da parte dell'Istituto Nazionale di Urbanistica nel 1961, in parallelo alla questione della programmazione economica. Al centro della riforma, si colloca la pianificazione regionale attuata mediante le funzioni attribuite agli Enti comprensoriali per la pianificazione territoriale, che però non tiene conto del sistema organizzativo e circoscrizionale dello Stato. Solo a seguito della nascita delle Regioni, attraverso l'approvazione delle specifiche leggi regionali, avviene l'istituzione dei Comprensori con compiti in materia di programmazione e pianificazione territoriale. Questo determina la creazione di una nuova entità istituzionale che assume forme differenti nei diversi ambiti regionali, con competenze, poteri, rapporti con i vari livelli amministrativi differenti (Istituto Nazionale di Urbanistica 1987).

Nel periodo degli anni '70, il dibattito urbanistico tenta di comprendere quale avrebbe potuto essere l'ente più adatto per la gestione della programmazione economica e lo sviluppo dell'assetto urbano, in una visione ampliata dell'urbanistica che si muove verso la dimensione della pianificazione territoriale (Giaimo 1999). Il dibattito si sviluppa a livello nazionale in modo incentrato sulla riforma delle autonomie locali, valutando la necessità di introdurre un ente intermedio tra Regione e Comune, in coerenza con la riforma degli enti regionali. Il confronto risulta essere maggiormente di tipo giuridico-amministrativo, senza risvolti diretti sulla pianificazione territoriale, ma legato al riconoscimento delle tipologie di organismi di primo o secondo grado (Giaimo 1999). Contestualmente, il dibattito assume rilievo anche alla scala regionale, legato in particolar modo alla sperimentazione di nuovi organismi territoriali nella forma dei Comprensori, riconosciuti ad opera di alcune Regioni attraverso specifiche leggi (Giaimo 1999). Nascono in quest'ottica i Comprensori, intesi come ambiti territoriali sovra-comunali ottimali per unire le esigenze abitative, produttive e infrastrutturali nella programmazione e nella pianificazione del territorio. L'esito di questa esperienza si rivela in realtà poi come un fallimento sotto il profilo politico ed operativo, determinando la loro progressiva liquidazione tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 (Istituto Nazionale di Urbanistica 1987).

In parallelo alle questioni sulle Regioni e sui Comprensori, si è sviluppato un acceso confronto pubblico, accademico, giuridico e politico su come riorganizzare il governo locale, con un'attenzione particolare alle Province. In questo contesto, sono state presentate diverse proposte di legge parlamentari che mirano alla modifica dell'assetto o alla loro soppressione, poiché considerate enti costosi e poco utili.

⁵ Citazione dell'articolo 12 "Piani regolatori generali intercomunali" della Legge 17 agosto 1942, n. 1150

Nonostante ciò, non si è mai giunti a una vera e propria riforma degli enti locali. (Drisaldi 2018).

2.2 La riforma delle autonomie locali (L. 142/1990) e la funzione di pianificazione

Verso la fine degli anni '80, la vicenda legata alle autonomie locali entra in una fase decisiva con l'approvazione di una specifica ed incisiva riforma, dopo un'attesa di oltre cinquant'anni dalla approvazione del Testo Unico del 1934.

La riforma fa seguito alla approvazione da parte del Consiglio Europeo della Carta d'Europa delle autonomie locali nel 1985, ratificata dallo Stato italiano con la Legge 30 dicembre 1989, n. 439. In particolare, la Carta ha un carattere innovativo sull'autonomia locale, riconoscendo all'art. 3 che *«l'assegnazione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tenere conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze ed efficacia ed economia»*. Inoltre, introduce il principio legato alla prossimità al cittadino, prevedendo che, in linea di massima, i servizi e le funzioni debbano essere gestiti dall'ente territoriale gerarchicamente più basso e vicino alla popolazione (Manganaro e Viotti 2012).

I principi della Carta europea vengono quindi trasferiti all'interno della Legge di riforma degli enti locali 8 giugno 1990, n. 142. L'articolo 2 riconosce l'autonomia degli enti locali, stabilendo che la Provincia è designato quale Ente intermedio fra Comune e Regione con il compito di curare e promuovere lo sviluppo della comunità provinciale. L'autonomia degli enti locali è riconosciuta sotto diversi profili (Drisaldi 2018):

- Il profilo amministrativo: agli enti vengono attribuite funzioni proprie riconosciute dalla legge o che possono essere delegate da Stato e Regioni;
- Il profilo normativo: agli enti è riconosciuta la possibilità di emanare propri Statuti, attraverso i quali hanno la possibilità di regolare l'organizzazione amministrativa, le relazioni con gli enti, l'ordinamento degli uffici, la gestione dei servizi pubblici, ecc.
- Il profilo finanziario: agli enti viene riconosciuta l'autonomia finanziaria che si realizza attraverso la disponibilità certa di risorse proprie e trasferite.

L'introduzione della Legge 142/1990 non comporta significative modifiche alla struttura degli organi degli enti locali, che sostanzialmente rimangono i medesimi. Con uno sguardo limitato alle Province, viene riconfermata la figura del Consiglio provinciale⁶, come organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo, con il compito di approvare Statuto, regolamenti, piani, programmi e bilanci. La Giunta⁷ è l'organo esecutivo, a cui è attribuita la competenza degli atti di amministrazione non riservati al Consiglio o al Presidente. Infine, la figura del Presidente, quale organo monocratico, che ricopre il ruolo di rappresentanza dell'Ente, di sovrintendenza al funzionamento dei servizi e degli uffici, di esecutività degli atti.

⁶ Vedere articolo 32 della Legge 8 giugno 1990, n. 142

⁷ Vedere articolo 33 della Legge 8 giugno 1990, n. 142

Per quanto riguarda il sistema elettivo delle Province, l'articolo 34 prevede che il Presidente venga eletto nell'ambito della prima adunanza del Consiglio, entro sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti o dalla data in cui si è verificata la vacanza consiliare o la dimissione. L'elezione del Consiglio avviene invece secondo quanto previsto dalla Legge 10 settembre 1960, n. 962, che prevede un sistema elettorale proporzionale, che garantisce la rappresentanza istituzionale delle forze politiche, accentrando il ruolo dei partiti politici. Questo impianto normativo, rimasto in vigore per oltre trent'anni, viene però superato con la riforma attuata dalla Legge 25 marzo 1993, n. 81, che introduce l'elezione diretta del Presidente della Provincia (e dei Sindaci) da parte degli elettori. Questa nuova modalità elettiva, collocata nella nuova forma istituzionale dell'Ente provinciale, contribuisce ad un avvicinamento tra cittadini e rappresentanza politica, accentuando il livello di responsabilità diretta degli amministratori provinciali nei confronti della cittadinanza (Palombelli 2012).

A completamento del quadro fornito sulla Legge 142/1990, è opportuno richiamare l'elenco delle funzioni riconosciute in capo agli Enti provinciali, nell'ambito delle quali la legislazione regionale può individuare ulteriori mansioni da attribuire alle Province⁸. In linea generale alle Province viene riconosciuto ruolo di programmazione e gestione delle funzioni amministrative relativamente ad una serie di materie molto ampia. In particolare, vengono attribuite funzioni di programmazione e di pianificazione territoriale, funzioni operative nei settori della istruzione, della viabilità, dei trasporti, dell'ambiente e dello sviluppo locale. Allo stesso tempo, è riconosciuta alla Provincia la funzione di assistenza verso i Comuni e gli altri enti locali del territorio e la possibilità di svolgere, in collaborazione con essi, attività attraverso convenzioni, accordi di programma, forme associative.

Uno specifico approfondimento è doveroso per la funzione della pianificazione territoriale che, dopo decenni di ricerca di una giusta dimensione infraregionale, viene affidata alla Provincia, collocandola al centro della riforma delle autonomie locali del 1990 (Giaimo 1999). Al susseguirsi di un lungo dibattito nei decenni precedenti sul possibile ruolo dell'Ente intermedio, la scelta sulla centralità del ruolo della Provincia nasce da due ordini di necessità: la prima basata sulla ricerca di una maggiore partecipazione alla vita politica da parte delle comunità locali e di suddivisione del potere amministrativo tra gli enti territoriali autonomi, secondo il principio del pluralismo degli enti locali; la seconda necessità è riferita alla ricerca di una maggiore efficienza amministrativa guidata dall'Ente intermedio, attraverso la promozione dell'aggregazione, secondo una adeguata dimensione spaziale e demografica, con lo scopo di aumentare il livello di qualità e di gestione dei servizi collettivi (Giaimo 1999). In questo disegno, che attribuisce alla Provincia nuovi compiti, i Comuni sono chiamati a cedere una parte del loro potere decisionale ed amministrativo a favore degli Enti di livello sovracomunale (quale la Provincia) o sub-comunale (quale le Circoscrizioni di decentramento comunale). Questa condizione disegna un ordinamento amministrativo nuovo, dove le Amministrazioni comunali si

⁸ A questo proposito fare riferimento a quanto disposto dall'articolo 3 della Legge 142/1990

devono occupare della gestione dei servizi di base alla scala locale, mentre le Province hanno il compito di promuovere lo sviluppo economico e sociale e la tutela del territorio alla scala territoriale (Giaimo 1999). A tal fine, ai sensi dell'articolo 15 della legge, la Provincia acquisisce il compito di supporto alla programmazione economica, territoriale ed ambientale regionale attraverso la raccolta ed il coordinamento delle proposte avanzate dai Comuni e partecipando alla formazione del programma regionale di sviluppo. Oltre al coordinamento dell'attività programmatica dei Comuni, la legge individua, quale strumento di pianificazione territoriale, il piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP), con il compito di definire gli indirizzi generali dell'assetto del territorio sulla base alcune indicazioni fornite in merito all'individuazione delle principali vocazioni territoriali, alla localizzazione delle principali infrastrutture e linee di comunicazione, alla definizione delle linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologia, idraulico-forestale, di consolidamento dei suoli e di regimazione delle acque, all'opportunità di istituire riserve e parchi naturali. Nel definire il proprio PTCP, la Provincia assume altresì il ruolo di verifica della compatibilità degli strumenti di pianificazione locale con le indicazioni del proprio strumento di pianificazione, così come viene richiesto agli Enti e alle amministrazioni pubbliche di conformarsi, nell'esercizio delle proprie competenze, alle previsioni poste dagli strumenti di pianificazione e programmazione provinciale (programmi pluriennali e PTCP).

L'aspetto più innovativo introdotto dalla Legge 142/1990 è pertanto riferito al riconoscimento del potere pianificatorio attribuito alla Provincia, attraverso l'individuazione di obiettivi e linee programmatiche per lo sviluppo del territorio alla scala provinciale, a cui, in funzione del diverso grado di cogenza secondo forme di indirizzo o prescrittive, i Comuni sono tenuti a dare attuazione attraverso l'attività pianificatoria locale (Giaimo 1999).

Secondo il nuovo quadro normativo posto dalla riforma delle autonomie locali, è chiaro come il ruolo della Provincia sia stato chiaramente elevato, attribuendole l'autonomia amministrativa in materia di pianificazione territoriale. L'ente, ora, è chiamato a svolgere quella funzione di raccordo tra la scala locale e quella regionale, attraverso, da un lato, l'attuazione delle previsioni e degli indirizzi regionali, e dall'altro, il coordinamento dell'attività pianificatoria comunale. Tale compito è concretizzato in particolare attraverso il piano territoriale di coordinamento provinciale, che deve individuare gli indirizzi di assetto e sviluppo del territorio, in una complessità e diversità di ambiti, quali quello ambientale, infrastrutturale, insediativo, della difesa del suolo. La Provincia, all'interno dei livelli dell'ordinamento locale, diventa in quest'ottica, il punto di riferimento sia alla scala regionale che sub-provinciale, ponendosi appunto come anello di giunzione dei diversi livelli amministrativi, attraverso cui definire le proprie politiche di indirizzo per la gestione e lo sviluppo del territorio, dando allo stesso tempo attuazione alle politiche territoriali dettate dalla Regione.

2.3 L'approvazione del Testo Unico degli Enti Locali D.Lgs. 267/2000

Con la riforma delle autonomie locali del 1990 inizia un decennio in cui rapidamente si rafforza ulteriormente il sistema delle autonomie locali attraverso l'approvazione di diversi dispositivi legislativi. Da questo periodo scaturisce l'approvazione del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il Testo Unico degli Enti Locali (TUEL), che, oltre a sistematizzare tutti i precedenti provvedimenti legislativi in materia di enti locali, raccoglie gli orientamenti giurisprudenziali riferiti ad aspetti problematici emersi ed introduce nuovi aspetti innovativi. A partire dall'impianto della Legge 142/1990, aggiornata al quadro giuridico ed amministrativo di quel momento, diventa il testo normativo unico di riferimento per la gestione amministrativa degli enti locali. Il testo si compone complessivamente di 275 articoli divisi in quattro parti: ordinamento istituzionale, ordinamento finanziario e contabile, associazioni di enti locali, e disposizioni transitorie ed abrogazioni. In queste saranno affrontati i temi e gli aspetti inerenti alle Province.

Tra le disposizioni generali, è opportuno richiamare i contenuti dell'articolo 3, che al comma 3 definisce il ruolo della Provincia nell'ambito delle autonomie amministrative, definendola quale *«ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo»*. Tale principio è ripreso, con minime modifiche, dalla Legge 142/1990. In materia di autonomia degli enti locali, secondo quanto discende dall'articolo 114 della Costituzione, l'articolo 3 stabilisce, in modo chiaro ed esteso, che le Province hanno *«autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica»*. Lo stesso articolo prevede inoltre che gli Enti sono titolari di funzioni proprie e di funzioni conferite dallo Stato o dalle Regioni, secondo il principio di sussidiarietà.

Lo statuto è l'atto fondamentale che esprime l'autonomia dell'Ente, trovando legittimazione direttamente nella Costituzione, contribuendo a declinare i relativi principi autonomistici (Driscaldi 2018). Esso stabilisce le regole fondamentali per l'organizzazione dell'Ente, le funzioni degli organi, le possibili forme di collaborazione tra Comuni e Province, le tutele per le minoranze consiliari e i modi di partecipazione dei cittadini. Lo Statuto è approvato dal Consiglio provinciale con voto palese, pubblicato sul Bollettino Ufficiale Regionale, affisso per trenta giorni all'albo pretorio ed inserito nella raccolta ufficiale del Ministero dell'Interno.

Le funzioni che il D.Lgs. 267/2000 attribuisce alle Province (articolo 19), discendono grosso modo da quanto già disposto dalla precedente riforma degli Enti locali del 1990. Nello specifico, le competenze riguardano funzioni che assumono un interesse provinciale e che possono riguardare *«vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale»* in materia di difesa del suolo, ambiente, cultura, viabilità e trasporti, protezione di parchi e riserve naturali, rifiuti, istruzione secondaria di secondo grado e assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni. Alla Provincia vengono

confermati i compiti di programmazione territoriale (articolo 20), attraverso un'attività di raccolta delle istanze che derivano dalla scala locale, assicurando il coordinamento della pianificazione dalla scala regionale e quella locale. Lo strumento principale è rappresentato dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, di natura sovraordinata alla scala locale, che assume il ruolo di definire gli indirizzi generali di assetto del territorio, secondo una pianificazione di area vasta (Drisaldi 2018).

Il Testo Unico degli Enti locali, di cui al D.Lgs. n. 267/2000, prevede una riorganizzazione dell'intero sistema locale, all'interno del livello di legge ordinaria, ponendo un ordine nel quadro legislativo disceso dalla prima riforma messa in atto con la Legge 142/1990. Nel dibattito politico, amministrativo e giuridico, emerge oltremodo la necessità crescente di una riforma costituzionale in grado di riconoscere un nuovo assetto territoriale dello Stato, che prenderà forma con la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Drisaldi 2018).

2.4 La riforma del Titolo V della Costituzione e l'istituzionalizzazione della Città metropolitana

La Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ha elevato a rango costituzionale i processi di decentramento amministrativo per il riconoscimento dell'autonomia locale avviati attraverso la legislazione ordinaria negli anni Novanta, con la Legge 142/1990 e le successive riforme cosiddette "Bassanini" (Drisaldi 2018).

La modifica è riferita al Titolo V della Parte seconda della Costituzione, relativo all'ordinamento della Repubblica, in particolare per quanto concerne le Regioni, le Province ed i Comuni. Nello specifico, in questa sede verranno analizzati brevemente le modifiche costituzionali che hanno rilevanza rispetto l'Ente provinciale, prevedendo una disanima dei principali contenuti.

L'Articolo 1 della Legge costituzionale 3/2001 prevede l'integrale sostituzione dell'articolo 114 della Costituzione, prevedendo un nuovo testo che ridisegna l'architettura della Repubblica, invertendo l'ordine degli Enti che la compongono, a partire da quello più vicino ai cittadini: «*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*». Il nuovo testo evidenzia una traiettoria dal basso verso l'alto, che valorizza la prossimità ai cittadini e ed esplicita la volontà di rifondare l'ordinamento della Repubblica, a partire dalle istituzioni più vicine alla popolazione, quali i Comuni e le Province (Drisaldi 2018). Il secondo comma stabilisce che i Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni sono enti autonomi, secondo i principi fissati dalla Costituzione. Il principio dell'autonomia assume quindi in questa sede una rilevanza costituzionale per tutti gli Enti, diversamente a quanto previsto fino a quel momento, stabilito solamente con legge ordinaria (Drisaldi 2018). Un terzo aspetto significativo riguarda l'introduzione della Città Metropolitana all'interno dell'ordinamento istituzionale della Repubblica, Fino a quel momento storico istituite solo a livello normativo e introdotte per la prima

volta con la Legge 142/1990. Si affianca quindi alla Provincia, nel livello intermedio, un nuovo livello istituzionale rappresentato dalla Città Metropolitana.

L'Articolo 3 sostituisce integralmente l'articolo 117 della Costituzione, in materia di potestà regolamentale. Tale principio viene modificato rispetto alla sua formulazione esistente, dove le Regioni a statuto ordinario potevano legiferare in un elenco circoscritto di materie, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato. Nella nuova stesura, invece, la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nella misura stabilita dalla Costituzione stessa. La nuova formulazione attribuisce allo Stato la competenza esclusiva nelle materie elencate, escludendo in questo modo la potestà legislativa regionale; tra queste potremmo segnalare i seguenti ambiti legislativi: politica estera, immigrazione, difesa, moneta e mercati finanziari, ordine pubblico e sicurezza, giurisdizione e norme processuali, legislazione elettorale, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, ecc.. La nuova stesura dell'articolo 117 individua, in secondo luogo, le materie in cui lo Stato definisce solamente i principi fondamentali (attraverso specifica legge quadro), lasciando alle Regioni la competenza di definire la normativa di dettaglio. Sono le cosiddette 'materie di legislazione concorrente', tra cui è doveroso richiamare il Governo del territorio, concetto introdotto in luogo della materia dell'Urbanistica, secondo un concetto molto più ampio. Esso va inteso come un sistema vasto e articolato di funzioni collegate tra loro, comprendendo tutto ciò che è relativo all'uso del territorio, coinvolgendo tutti i livelli istituzionali della Repubblica (Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato), dove ognuno di essi ha la responsabilità e il compito di gestire attività fondamentali, in cui rientra la pianificazione del territorio (Barbieri 2023). Infine, l'articolo 3 comma 3 individua una competenza residuale della potestà legislativa riconosciuta in capo alle Regioni in riferimento a ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Anche l'Articolo 4 riscrive totalmente l'articolo 118 della Costituzione in materia di funzioni amministrative. In particolare, il comma 1 introduce il concetto di sussidiarietà verticale, in base al quale le funzioni amministrative sono attribuite di norma ai Comuni e successivamente allocate ai livelli sovramunicipali (Province, Città metropolitane, Regioni, Stato) solo se l'ente inferiore non è adeguato o per assicurarne l'esercizio unitario, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. L'ultimo comma stabilisce che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni devono assicurare l'autonoma iniziativa dei cittadini (singoli e associati) per lo svolgimento delle attività di interesse generale.

L'articolo 5 della Legge costituzionale n. 3/2001 aggiorna l'articolo 119 della Costituzione, introducendo il concetto di autonomia finanziaria di entrata e di spesa per Regioni ed Enti locali, che assumono il potere di stabilire e applicare tributi ed entrate propri, secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica. Introduce, inoltre, l'istituzione di un fondo perequativo statale, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante, al fine di evitare disuguaglianze nell'erogazione dei servizi.

In ultimo, si ritiene doveroso segnalare la sostituzione integrale dell'articolo 127 della Costituzione, in attuazione dell'articolo 9 della Riforma costituzionale del 2001. La nuova disposizione incide in modo sostanziale sul livello di autonomia degli Enti locali, attraverso l'abrogazione dell'articolo 130 della Costituzione che prevedeva l'esercizio del controllo di legittimità dello Stato sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali, ora abolito.

La riforma della Costituzione approvata con la Legge 3/2001, rappresenta la conclusione di un processo di riforma degli Enti locali iniziato con l'entrata in vigore della Legge 142/1990, secondo un percorso che ha portato alla riorganizzazione dei livelli amministrativi della Repubblica e al sostanziale ed organico riconoscimento dell'autonomia amministrativa degli Enti locali. Con la riforma, i principi dell'autonomia e del decentramento amministrativo, fino a quel momento previsti esclusivamente da leggi ordinarie dello Stato, fanno ora parte dei cardini della Costituzione. Eliminando la vecchia gerarchia piramidale tra i diversi enti, lo Stato viene considerato con pari dignità istituzionale degli altri Enti locali, diventando più semplicemente una delle componenti territoriali della Repubblica, secondo una differenza meramente di estensione territoriale anziché qualitativa (Manganaro e Viotti 2012). Le Città Metropolitane e le Province rappresentano l'Ente intermedio all'interno del nuovo ordinamento della Repubblica, assumendo piena dignità costituzionale e piena autonomia amministrativa. I Comuni, definiti come autonomi e dotati di propri statuti, poteri e compiti, rappresentano il livello di governo più vicino ai cittadini, a cui è affidata la gestione diretta dei servizi, che può essere modificata e adattata in base ai bisogni reali di ogni specifico territorio.

2.5 La legge Delrio L. 56/2014 e il riordino delle funzioni provinciali.

In un contesto di crisi economica e di pressanti istanze volte al contenimento della spesa pubblica, la Legge Delrio del 2014, che si compone di un unico articolo ed un unico allegato, ridisegna in modo organico l'assetto italiano degli enti locali, nell'attesa di una compiuta riforma costituzionale del Titolo V, prevedendo l'istituzione e la disciplina delle Città metropolitane, la ridefinizione dell'assetto delle Province e una nuova disciplina in materia di Unioni e fusioni di Comuni.

In materia di Città metropolitane, introdotte all'interno dell'ordinamento della Repubblica con la riforma costituzionale del 2001, la Legge individua queste istituzioni come Enti territoriali di area vasta, in sostituzione delle Province omonime nelle Regioni a statuto ordinario, dotati di una specifica autonomia statutaria, regolamentare e finanziaria. Le Città metropolitane istituite in luogo del precedente Ente provinciale, ne ricalcano il confine territoriale. Si tratta di istituzioni per le quali viene prevista una *governance* di secondo livello, eliminando di fatto l'elezione diretta da parte dei cittadini. Gli organi di governo sono essenzialmente tre: a) il Sindaco metropolitano, che coincide di diritto con il Sindaco del Comune capoluogo ed

assume il compito di rappresentare l'Ente e di convocare gli altri organi; b) il Consiglio metropolitano, quale organo di indirizzo e controllo, eletto con voto ponderato dai sindaci e dai consiglieri comunali del territorio; c) la Conferenza metropolitana, composta da tutti i Sindaci dei Comuni del territorio, ha poteri propositivi e consultivi. Oltre ad ereditare le funzioni riconosciute in capo alle Province secondo la normativa previgente, le Città metropolitane hanno compiti strategici aggiuntivi in materia di pianificazione strategica e territoriale generale, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano, mobilità e viabilità, sviluppo economico e sociale, promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

La disciplina delle Province è contenuta nei commi dal 51 al 100 dell'articolo 1 della Legge 56/2014, prevedendo specificità per gli Enti interamente interessati da territorio montano o confinanti con Paesi stranieri. Il comma 3 definisce la Provincia come «*ente territoriale di area vasta*». L'espressione 'area vasta' delinea una dimensione territoriale sovralocale rispetto ai singoli Comuni, strettamente connessa alle competenze attribuite a questo livello amministrativo, configurandosi quale dimensione spaziale ideale per l'esercizio unitario di specifiche funzioni che richiedono un raggio d'azione territoriale, garantendo la gestione ottimale ed il conseguimento di economie di scala nella gestione dei servizi pubblici (Drisaldi 2018).

Gli organi di governo della Provincia, profondamente riformati rispetto alla forma precedente, sono disciplinati dal comma 54 che prevede tre organi: il Presidente della Provincia, il Consiglio provinciale, l'Assemblea dei Sindaci.

Il Presidente della Provincia viene eletto dai Sindaci e dai Consiglieri comunali dei Comuni compresi nel territorio provinciale. Gli compete il ruolo rappresentanza dell'Ente, di convocare e presiedere il Consiglio e l'Assemblea dei Sindaci, di sovrintendere al funzionamento dei servizi e degli uffici, di provvedere all'esecuzione degli atti e di esercitare le funzioni riconosciute dallo Statuto. La durata del mandato è prevista di quattro anni, fatto salvo il decadimento nel caso cessazione dalla carica di Sindaco.

Il Consiglio provinciale è l'organo di indirizzo e controllo dell'Ente. È composto dal Presidente della Provincia e da un numero di consiglieri variabile (da 10 a 16), in base alla popolazione del territorio provinciale. Viene eletto dai Sindaci e dai Consiglieri comunali con il meccanismo del voto ponderato (secondo i criteri stabiliti dall'Allegato A della Legge). Dura in carica due anni ed è composto da Sindaci e consiglieri comunali in carica (la cessazione da tale carica comporta la decadenza da consigliere provinciale). Ai sensi del comma 55, svolge le seguenti funzioni: propone lo Statuto e le sue successive modifiche all'Assemblea dei sindaci; approva i regolamenti interni dell'Ente, i piani e i programmi generali; approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal Presidente della Provincia; adotta gli schemi di bilancio su proposta del Presidente della Provincia e, successivamente al parere espresso dall'Assemblea dei sindaci, provvede all'approvazione definitiva del bilancio dell'Ente; esercita tutte le ulteriori competenze che gli vengono esplicitamente attribuite dallo Statuto provinciale.

L'Assemblea dei sindaci è invece composta da tutti i Sindaci dei Comuni della Provincia. È l'organo con poteri propositivi, consultivi e di controllo, secondo quanto disposto dallo Statuto. Ha il compito specifico di adottare o respingere lo Statuto proposto dal Consiglio e deve esprimere un parere (obbligatorio, ma non vincolante) sugli schemi di bilancio adottati dal Consiglio su proposta del Presidente.

Con uno sguardo sui compiti amministrativi della Provincia, suddividono le funzioni in fondamentali e non fondamentali di area vasta. Le prime, definite secondo quanto stabilito dai commi 85 e 86, sono: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale. A queste si aggiungono quelle previste dal comma successivo: a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo; b) cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

Per quanto riguarda le funzioni non fondamentali, il comma 89 stabilisce che lo Stato e le Regioni, nelle rispettive competenze, attribuiscono le funzioni al fine di conseguire le finalità di seguito indicate: individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni. Sono altresì valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali.

E' inoltre importante sottolineare gli ulteriori elementi di novità emergenti dalla Riforma Delrio, che rappresentano un cambiamento netto rispetto all'apparato normativo precedente. Il primo aspetto riguarda l'abolizione dell'elezione diretta del Presidente della Provincia e del Consiglio provinciale. Con la riforma, l'elezione degli organi avviene tramite un meccanismo di secondo livello, dove il corpo elettorale è costituito esclusivamente dai Sindaci e dai Consiglieri comunali in carica nei Comuni della Provincia, che esprimono un voto ponderato. La Legge 56/2014 prevede, in secondo luogo, l'abolizione della Giunta provinciale, l'organo esecutivo dell'Ente prima della Riforma. A tal proposito, la Legge 56/2014 non indica esplicitamente l'organo deputato ad assumere le funzioni delle ex giunte provinciali, anche se l'ipotesi più condivisa è che sia il Presidente a svolgere questo ruolo. Infine, la Riforma prevede

L'introduzione della totale gratuità degli incarichi (prevista dall'art. 1, comma 84), determinando criticità gestionali, istituzionali e operative all'interno delle Province italiane.

La Legge 56/2014 fissa, inoltre, quale termine ultimo per le Regioni per approvare le proprie leggi di riordino delle funzioni (non fondamentali) delegate o trasferite alle Province, il 31 dicembre 2024. Nella seduta della Conferenza unificata di Stato, Regioni, Comuni e Province dell'11 settembre 2014 viene sancito però un accordo concernente l'individuazione delle funzioni di cui al comma 89, nel quale la data del 31 dicembre viene individuata non più per l'approvazione delle leggi regionali, ma quale limite temporale per l'adozione degli idonei dispositivi normativi. Successivamente, nel corso del 2015 ciascuna Regione a statuto ordinario ha provveduto ad approvare una legge regionale di riordino, con tempistiche e situazioni diversificate, tendenzialmente riallocando una importante serie di funzioni pubbliche in capo alle Regioni (anche in vista della possibile abolizione delle Province con il referendum del 2016) e svuotando conseguentemente di contenuti e di efficacia le competenze provinciali in materia di coordinamento territoriale (Pompilio 2021).

La riforma delle Province attuata con la Legge 56/2014 è stata avviata, sul presupposto di una successiva riforma Costituzionale, annunciando nell'articolo 1, comma 51 che «*in attesa della riforma del Titolo V, parte II della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge*». Il legislatore, in questo modo, ha ritenuto necessario attribuire un carattere di provvisorietà alle disposizioni, carattere però che ancora oggi permane a distanza di oltre dieci anni, a seguito della mancata riforma Costituzionale bocciata il 6 dicembre 2016. Gli aspetti cruciali della riforma sono rappresentati fondamentalmente dalla ridefinizione dell'assetto istituzionale delle Province e della *governance* di questi Enti, dall'introduzione di un sistema elettivo di secondo grado, che esclude la rappresentatività politica dei cittadini, la complessiva riduzione di funzioni di competenza, associato alla disponibilità di risorse limitate per l'esercizio delle funzioni. La forma istituzionale dell'Ente, all'interno del quadro normativo delineato dalla legge n. 56/2014, subisce quindi una radicale trasformazione sotto il profilo giuridico-istituzionale, assumendo una connotazione prevalentemente tecnico-funzionale, svuotata della propria originaria funzione di rappresentanza dell'identità politica della comunità territoriale, per configurarsi piuttosto come supporto e coordinamento dei Comuni o per la gestione delle funzioni delegate dalla Regione (Benetazzo 2019).

Bibliografia Cap. 2

- Astengo G., Bianco M., Renacco N., Rizzotti A. (1947), "Piano regionale piemontese", *Metron*, n. 14, in Visentini M. (a cura di), Università Iuav di Venezia.
- Barbieri C. A. (2023), "Governo del territorio", *Significante&Significati, Urbanistica Informazioni*, n. 307/2023, p. 162.
- Benetazzo C. (2019), "Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi.", *Federalismi*, n. 5, pp. 1-32
- Bottini F. (2007), "Piano e sovracomunalità in Italia", *Urbanistica Informazioni*, n. 210, pp. 7-9.
- Drisaldi L. (2018), "Dalla Provincia all'Area vasta: profili ricostruttivi dell'Ente intermedio", in Ricciardi G.C., Venturi A. (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*.
- Giaimo C. (1999), "Tra pianificazione e forme istituzionali di governo del territorio", in *Governo del territorio e innovazione del Piano*, Franco Angeli, Milano.
- Istituto Nazionale di Urbanistica (1981), "L'esperienza comprensoriale delle Regioni nel processo di riforma delle autonomie e dei poteri locali", *Regioni Programmazione e Pianificazione Territoriale*, Bellagamba P., Bianchi G., Nigro G., Talia M. (a cura di), Edizioni delle Autonomie, Roma.
- Manganaro F., Viotti M. (2012), "La Provincia negli attuali assetti istituzionali", *Federalismi*, n. 4/2012.
- Palombelli G. (2012), "L'evoluzione delle circoscrizioni provinciali dall'Unità d'Italia ad oggi", *Unione Province d'Italia*, [https://www.provinceditalia.it/wp-content/uploads/docs/contenuti/2013/01/circoscrizioni_provinciali_Palombelli_24 OTTOBRE2012.pdf] (consultato il 22/06/2026).
- Pompilio M. (2021), "Il percorso della pianificazione territoriale di area vasta", *Nota 11/2021*, Fondazione Giandomenico Romagnosi, Scuola di Governo Locale.
- Vigliano G. (1956), "Il VI Congresso Nazionale di Urbanistica (Torino, 18-21 ottobre 1956)", *Atti e rassegna tecnica della società degli ingegneri e degli architetti in Torino*, n. 12, pp. 480-481

PARTE 2

LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE NELLA PROVINCIA DI ASTI

Capitolo 3

La Provincia di Asti

3.1 Caratteri socio-demografici

Attraverso l'analisi delle caratteristiche socio-demografiche del territorio astigiano, si intende fornire una fotografia della struttura della popolazione e delle sue dinamiche principali. La lettura viene restituita attraverso la considerazione dell'andamento della popolazione nell'ultimo ventennio, l'attuale incidenza di natalità e mortalità, gli indici di vecchiaia e di dipendenza strutturale. Lo studio si avvale in particolare dei dati ufficiali che derivano dalle rilevazioni dell'ISTAT che raccoglie e aggrega i dati ufficiali di comuni, province e regioni, resi disponibili dalla portale web informativo Tuttitalia.it (Tuttitalia 2025).

L'andamento demografico

Nella Provincia di Asti, l'andamento del fenomeno demografico risulta pressoché allineato a quelli regionale e nazionale (Figura 1), con una popolazione in continuo calo, l'invecchiamento progressivo e una dinamica naturale negativa nell'ultimo decennio, solo in parte compensata dai flussi migratori. Al 31 dicembre 2024 la popolazione residente risulta essere complessivamente pari a 207.203 abitanti, in calo nell'ultimo ventennio di circa 7 mila unità. La diminuzione della popolazione avviene in modo continuativo dal 2013, con un tasso di riduzione variabile, che raggiunge valori minimi nel 2020 (-1,24%) e nel 2018 (-1,10%). La popolazione è maggiormente concentrata nel capoluogo provinciale (Asti) dove risiede oltre un terzo della popolazione (73.440 abitanti). Una quota pari al 19% abita invece nei cinque principali centri urbani della Provincia: Canelli, Costigliole d'Asti, Nizza Monferrato, San Damiano d'Asti e Villanova d'Asti (che presentano ciascuno una popolazione comunale compresa tra i 5 e 10 mila abitanti). La restante parte della popolazione (94.317 abitanti, il 46% della popolazione) è distribuita nei Comuni minori. Il calo di popolazione non coinvolge in modo generalizzato il territorio provinciale, ma risulta più o meno

mercato nelle diverse aree del territorio astigiano. Nella porzione nord si registrano variazioni negative mediamente comprese tra 1%-2% (fanno eccezione i Comuni di Penango e Viale che presentano trend di decremento più significativi); l'ambito meridionale, appartenente alla Langa Astigiana Val Bormida, presenta una marcata perdita di popolazione, con valori negli ultimi venti anni in riduzione di oltre il 20%. Solamente la porzione nord-ovest del territorio registra un aumento della popolazione residente importante, con incrementi in alcuni casi di oltre l'8% (Figura 3).

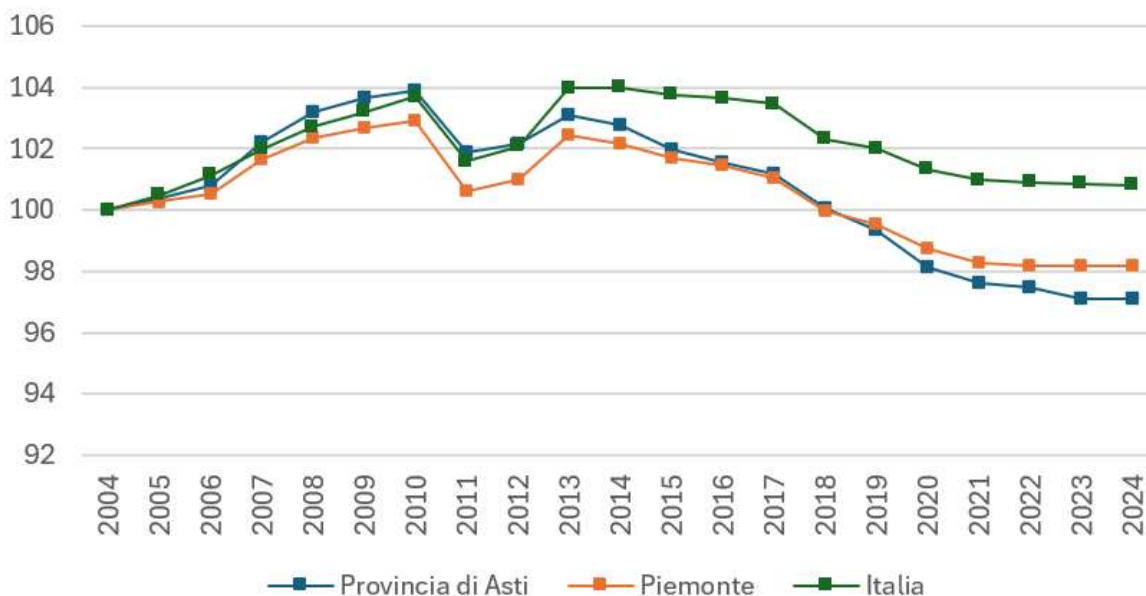


Figura 1 - Confronto della variazione demografica della popolazione dal 2004 al 2024 (2004 base 100) (elaborazione dell'autore su base dati Tuttitalia 2025)

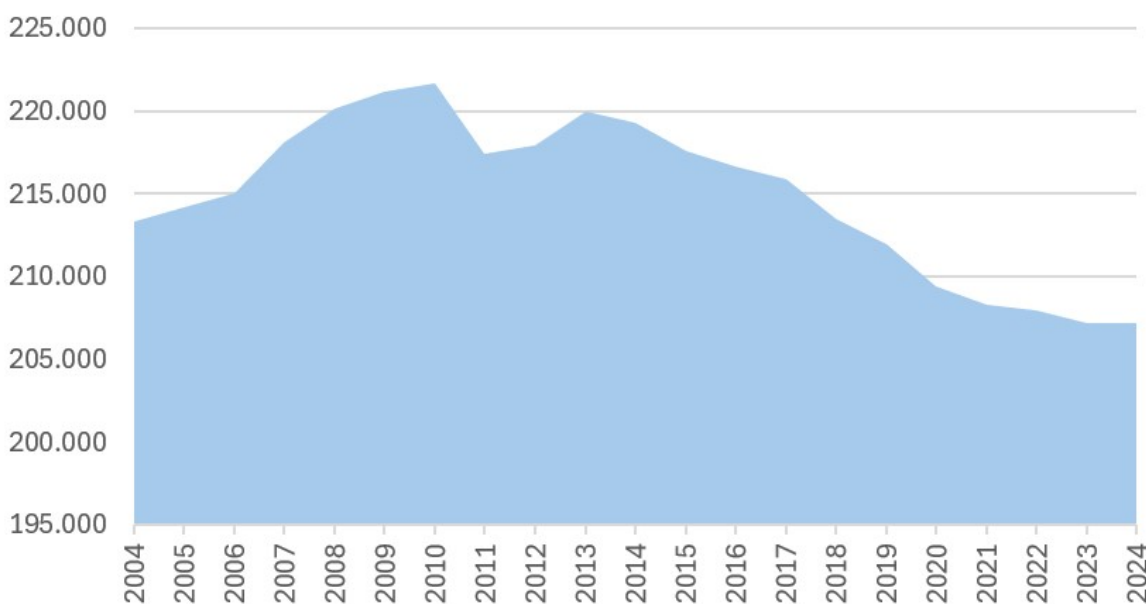


Figura 2 - Andamento della popolazione nella Provincia di Asti nell'ultimo ventennio (elaborazione dell'autore su base dati Tuttitalia 2025)

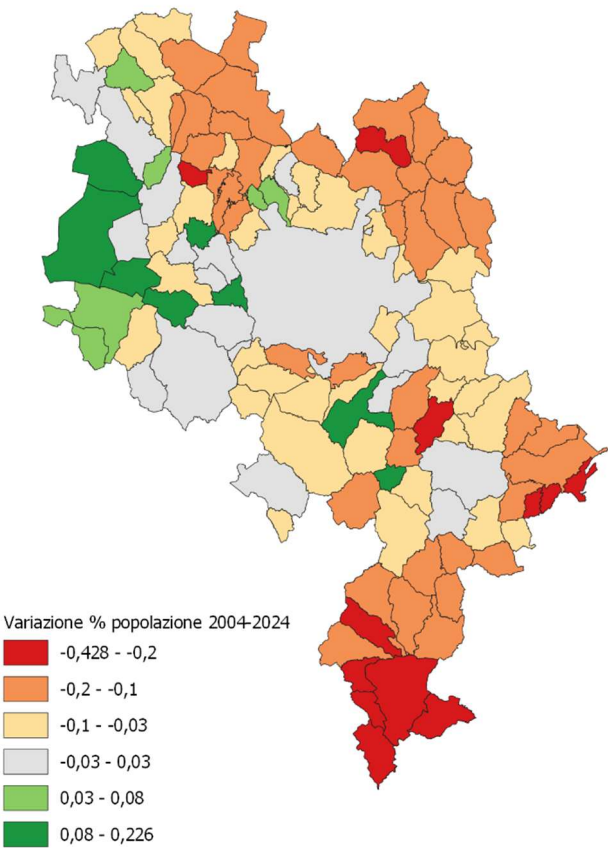


Figura 3 – Variazione percentuale di popolazione nella Provincia di Asti dal 2004 al 2024 (elaborazione dell'autore su base dati Tuttitalia 2025)

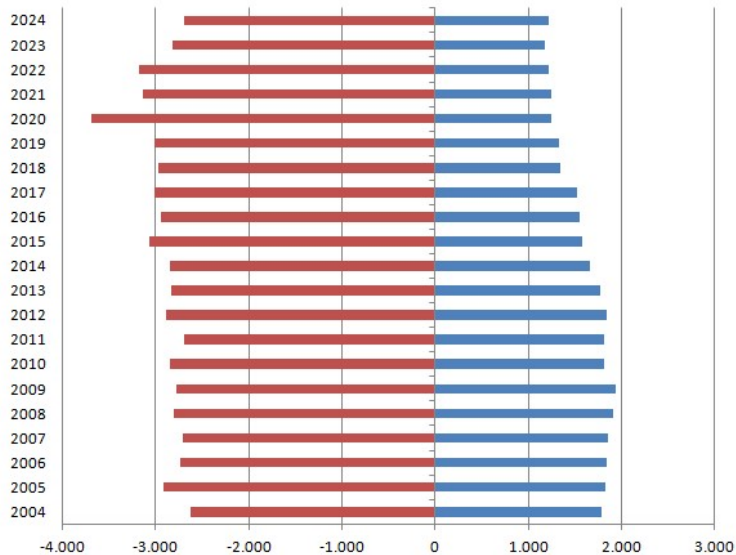


Figura 4 – Nascite e decessi nella popolazione residente dal 2004 al 2024 (elaborazione dell'autore su base dati Tuttitalia 2025)

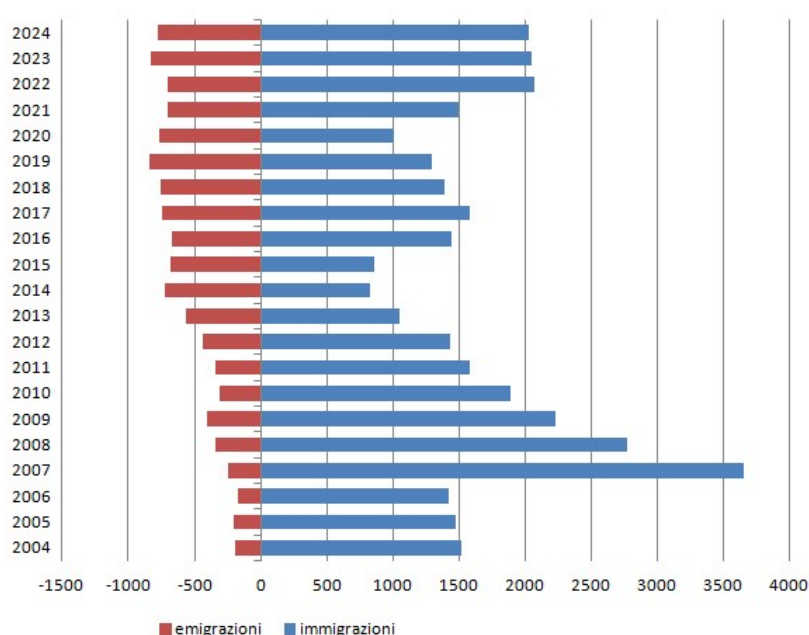


Figura 5 – Saldo migratorio con l'estero dal 2004 al 2024 (elaborazione dell'autore su base dati Tuttitalia 2025)

La diminuzione della popolazione deriva in particolar modo dal valore negativo del saldo naturale (Figura 4), non sufficientemente contrastata dai valori positivi legati al saldo migratorio interno e al saldo migratorio con l'estero (Figura 5). Le nascite sono state in costante calo dal 2009, ad eccezione dell'ultimo anno (2024) in cui si è registrato un valore positivo di +40 nascite rispetto l'anno precedente. I decessi nell'ultimo ventennio sono risultati in continuo aumento fino al 2020 (con un picco di 3689 decessi); gli anni successivi registrano però una marcata diminuzione (-27% rispetto al 2020). In presenza di una popolazione mediamente più anziana, la mortalità risulta essere di 13 morti ogni 1000 ab., superiore alla media regionale (12,4 morti ogni 1000 ab.). I flussi migratori dal 2004 sono risultati costantemente con valori positivi dal 2005 (ad eccezione del 2015, quando il saldo migratorio è stato negativo). Il saldo migratorio netto con l'estero nel 2024 è risultato pari a 1255 unità, in grado di compensare solo parzialmente il saldo naturale negativo (pari a -1482 abitanti). I trasferimenti di residenza tra Comuni rappresentano nell'ultimo anno una quota minima (il 23%) del flusso migratorio complessivo, a testimonianza del fatto che la riduzione della popolazione provinciale è attutita in realtà dalla immigrazione straniera che avviene sul territorio provinciale.

Nel 2024, la popolazione della Provincia di Asti presenta una struttura per età più anziana della media regionale. L'età media, in leggera crescita rispetto al 2024 (48,3), risulta al 1° dicembre 2025 pari a 48,5, superiore di 0,4 punti rispetto alle media regionale. Allo stesso modo il grado di invecchiamento della popolazione, rappresentato dall'indice di vecchiaia, è in aumento costante nell'ultimo decennio, che passa da 241,9 del 2024 a 250,7 del 2025 (anche in questo caso superiore alla media regionale di 240,3).

Gli indici di vecchiaia e di dipendenza strutturale

L'indice di vecchiaia misura il numero di anziani presenti rispetto ad una popolazione di 100 giovani, permettendo di valutare il livello d'invecchiamento degli abitanti di un territorio. Nella Provincia di Asti, passa dal 204,4% nel 2004 al 241,9% nel 2024. I valori più bassi di tale indicatore si registrano nei Comuni di Coazzolo (128,8%) e Chiusano (169,0%), mentre i valori più alti nei Comuni di Serole (1750%) e Soglio (950%). I valori registrati sono principalmente frutto di due fenomeni distinti: il primo legato all'allungamento delle prospettive di vita. Nel 2004 infatti l'età media in Provincia di Asti era pari a 45,7 anni, mentre, come già citato, al 1° dicembre 2025 risulta essere pari a 48,5 anni. Il secondo fattore fa riferimento alla diminuzione del numero delle nascite,

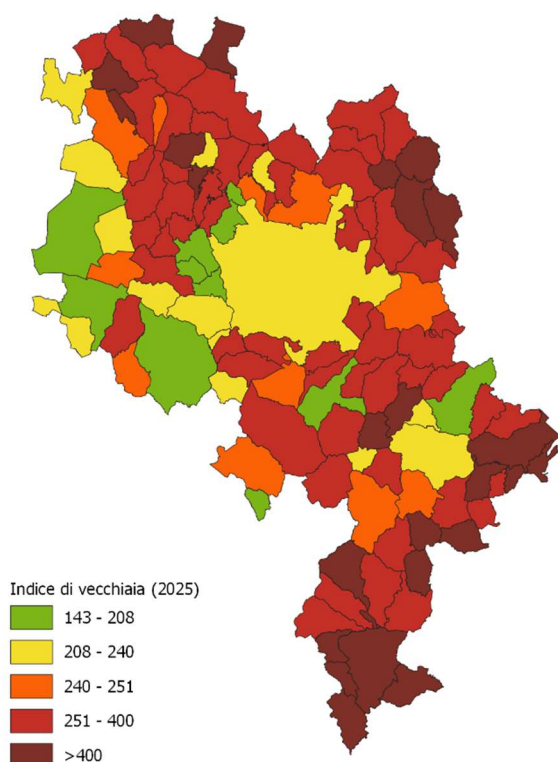


Figura 6 - Distribuzione territoriale dell'indice di vecchiaia nella Provincia di Asti al 2025(elaborazione dell'autore su base dati Tuttitalia 2025)

già descritto in precedenza e, conseguentemente, il rapporto tra generazioni sta diventando sempre più squilibrato, presentandosi in modo diversificato nelle diverse aree del territorio. Il fenomeno della mobilità territoriale interessa normalmente la popolazione più giovane o in età lavorativa ed è quindi usuale riscontrare gli ambiti che hanno perso più popolazione caratterizzati da una maggiore presenza di anziani. A livello comunale (Figura 7) emerge infatti come in particolare nel settore ovest della provincia si riscontri una situazione migliore in termini di presenza di giovani rispetto alla media nazionale. Il resto del territorio è caratterizzato da un indice di invecchiamento più alto (ad eccezione del capoluogo), con valori più critici nei territori più marginalizzati che corrispondono con le aree alle estremità nord, sud ed est del territorio provinciale (in cui l'indice di vecchiaia in alcuni casi è maggiore di 400).

L'indice di dipendenza strutturale misura il rapporto percentuale tra la popolazione in età non attiva (con età con meno di 14 anni e più di 65 anni) e la popolazione in età attiva (con età compresa tra 15 e 64 anni), fornendo in modo indiretto la misura di sostenibilità della struttura di una popolazione. Tale rapporto (in cui il denominatore rappresenta la fascia di popolazione che dovrebbe provvedere al sostentamento della fascia indicata al numeratore) esprime quindi il carico sociale ed economico teorico della popolazione in età attiva: valori superiori al 50 per cento indicano una situazione di squilibrio generazionale. Al 1° gennaio 2025 l'indice di dipendenza strutturale per la Provincia di Asti indica che ci sono 63,3 individui a carico ogni 100 che lavorano, situazione leggermente peggiore rispetto alla media regionale (61,5).

Anche in questo caso il settore ovest della Provincia risulta essere in una condizione più favorevole (Figura 8), mentre risultano maggiormente penalizzati gli ambiti più marginali del territorio, in particolare la zona sud della Langa Astigiana Val Bormida. La dinamica dell'indice suggerisce che, se non avranno luogo cambiamenti rilevanti nella struttura demografica della popolazione (immigrazione) nel futuro saranno

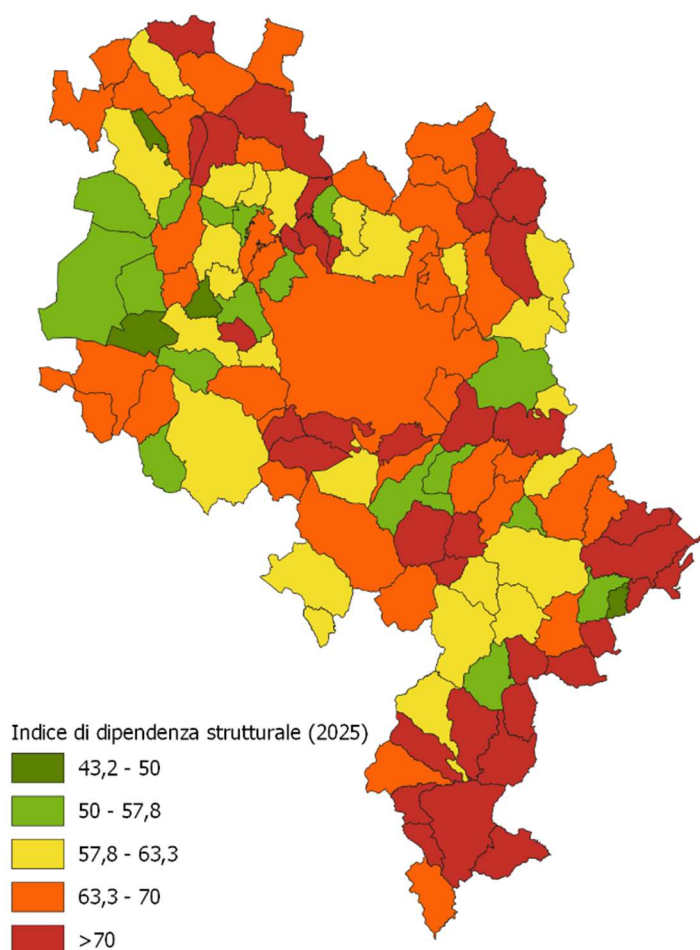


Figura 7 - Distribuzione dell'indice di dipendenza strutturale nella Provincia di Asti al 2025 (elaborazione dell'autore su base dati Tuttitalia 2025)

sempre maggiori le difficoltà sociali nella sostituzione della popolazione attiva che raggiunge l'età del pensionamento. Si segnala infine una particolare condizione che interessa alcuni Comuni (ad esempio Fontanile, Castelletto Molina, Dusino San Michele), che presentano un indice di vecchiaia alto e un basso livello di dipendenza strutturale: questa situazione indica una popolazione molto invecchiata, ma con un'elevata percentuale di persone in età lavorativa attiva, limitando il carico assistenziale globale.

La popolazione straniera

Gli stranieri residenti in Provincia di Asti al 1° gennaio 2025 sono 23.665 e rappresentano l'11,4% della popolazione residente, una quota che risulta costante nell'ultimo decennio. La comunità più numerosa è quella proveniente dalla Romania con il 27,8% di tutti gli stranieri presenti sul territorio, seguita dall'Albania (17,0%) e dal Marocco (9,9%). Le immigrazioni da paesi esteri si attestano negli ultimi anni in oltre 2 mila unità all'anno, trend cresciuto in modo significativo nell'ultimo decennio, attestandosi comunque su valori inferiori del triennio 2007-2009. Le migrazioni all'estero negli ultimi anni si sono attestate su valori più elevati rispetto ai primi anni del Duemila in cui si registravano 192 cancellazioni di residenza per l'estero, rispetto alle 773 cancellazioni del 2024 (+303%). Il saldo migratorio complessivo con l'estero è il risultato di due fenomeni tra loro contrapposti, che vede, da un lato, l'immigrazione straniera significativa, contrapposta da un numero di partenze verso altri Paesi ridotto, con il risultato dal 2004 di un incremento della popolazione straniera di 35 mila residenti e una perdita di cittadini italiani di circa 11 mila unità.

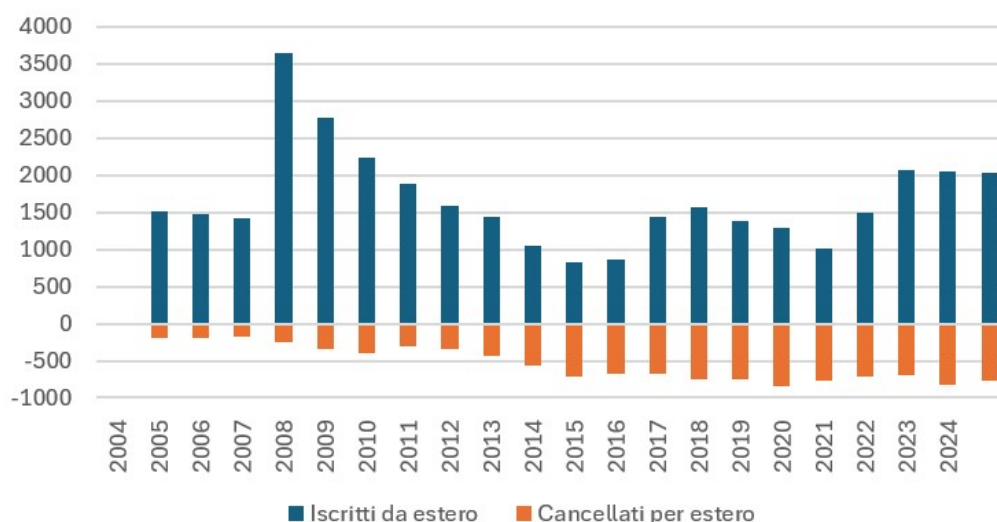


Figura 8 – Saldo migratorio rispetto a nuovi iscritti e cancellazioni con l'estero (2025) (elaborazione dell'autore su base dati Tuttitalia 2025)

3.2 Caratteri economici

In relazione al quadro conoscitivo sul sistema economico, viene di seguito analizzato il contesto territoriale attraverso l'analisi dei dati relativi alle imprese insediate con i loro addetti nei settori di attività economica, valutati sia in modo complessivo per l'intero territorio che su base comunale, al fine di mettere in evidenza le caratteristiche salienti e le attuali dinamiche evolutive. Attraverso la consultazione delle informazioni rese disponibili dalla dashboard di Infocamere⁹, è stata quindi costruita la fotografia dell'attuale situazione economica astigiana (Infocamere 2025).

Al termine del 2025, il sistema imprenditoriale risulta essere costituito da 21.431 imprese iscritte al Registro delle Imprese (di cui 19715 attive), circa il 5% di quelle complessivamente operanti in Piemonte. Il tasso di crescita annuale (rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente) evidenzia una situazione in lieve calo (-0,42%), in controtendenza con la variazione regionale che registra un valore leggermente positivo (+0,33%). L'incidenza del calo del numero di imprese è frutto del numero maggiore di cessazioni di attività (1140) rispetto alle nuove iscrizioni (1058), con un saldo negativo a fine 2025 di 82 imprese in meno rispetto l'anno precedente (Infocamere 2025). Quello descritto risulta essere un trend consolidato, se consideriamo l'ultimo decennio in cui si verifica un calo di -3093 imprese (-13,6%, inferiore alla media regionale di -9,0%) rispetto il 2013. Con riferimento alla natura giuridica, prevalgono imprese individuali (64,8%) mentre soltanto il 16,0% sono società di capitale e il 17,2% è rappresentato da società di persone.

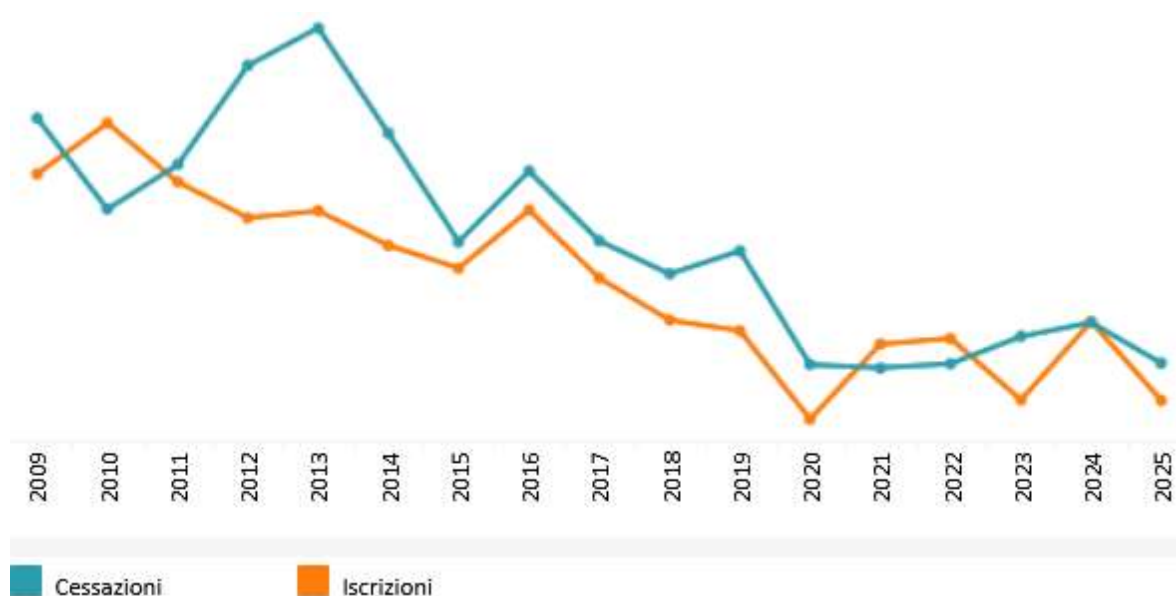


Figura 9 - Andamento delle iscrizioni e cessazioni di attività d'impresa dal 2009 al 2025 (fonte: Infocamere 2025)

⁹ Informazioni tratte da Infocamere (<https://www.infocamere.it/movimprese>, consultato il 16/03/2026)

Dalla consultazione delle informazioni rese disponibili dal portale ASIA - Registro Statistico Imprese Attive¹⁰, emerge la distribuzione delle unità locali che operano nei diversi settori di attività economica (ISTAT 2023). L'analisi del tessuto imprenditoriale, rappresentato dalle aziende con sede nel territorio provinciale e dalle succursali o filiali di aziende con sede esterna al territorio provinciale, mette in luce

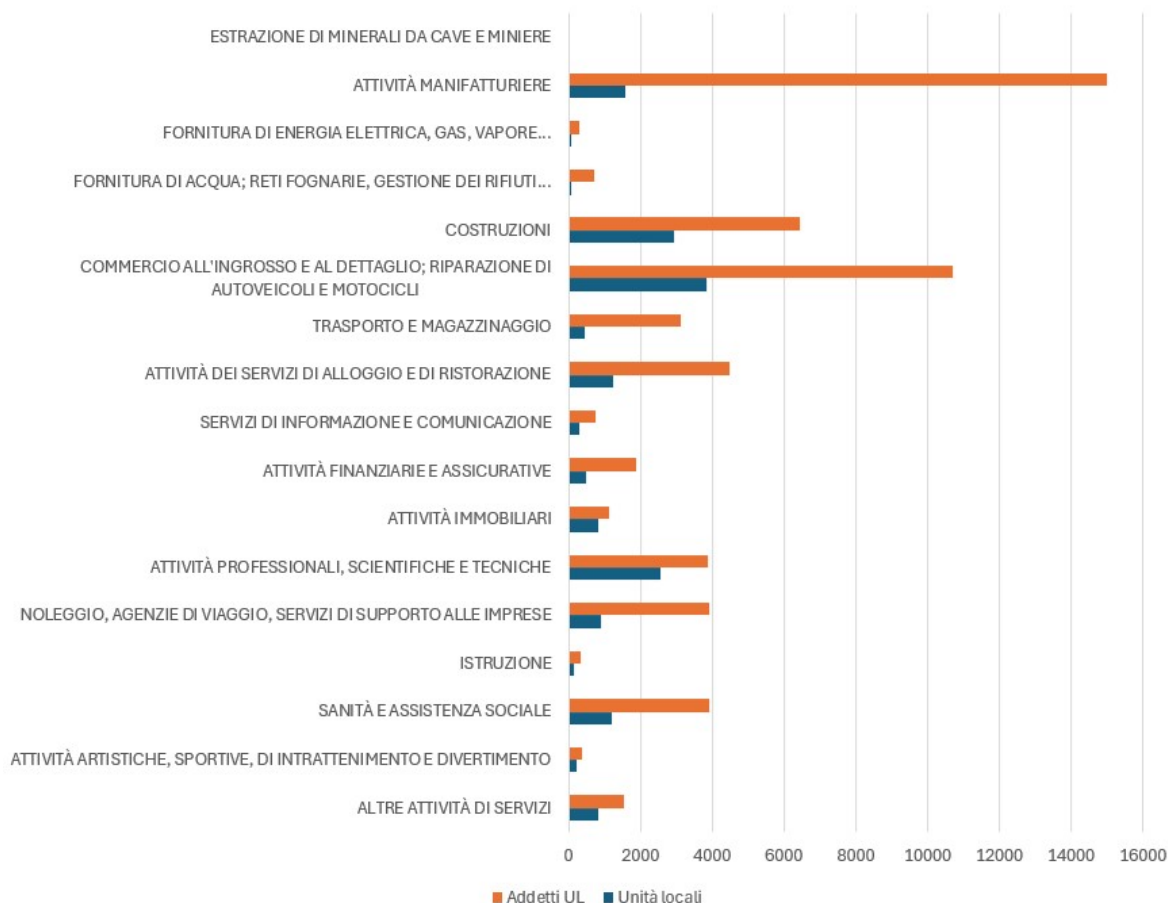


Figura 10 - Numero addetti per sezione ATECO, anno 2023 (elaborazione dell'autore su base dati ISTAT 2023)

alcune differenti anime dell'astigiano, caratterizzato in modo particolare dal settore del commercio che predomina con oltre un quinto delle attività d'impresa. La distribuzione delle attività insediate (riferita alle unità locali) risulta essere così ripartita:

- il 21,7% nel commercio (all'ingrosso e al dettaglio);
- il 16,6% nelle costruzioni;
- il 14,5% nelle attività professionali, scientifiche e tecniche;
- l'8,9% nelle attività manifatturiere;
- il 6,8% nella sanità e assistenza sociale;
- il 5,1% nel settore del noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese;

¹⁰ Fonte Piattaforma Asia - Registro Statistico Imprese Attive (Imprese e dipendenti delle imprese classificati per Ateco e Forma giuridica), che contiene i dati strutturali delle imprese e unità locali attive per ATECO, a partire dai dati del 9° Censimento dell'industria e dei servizi (anno di riferimento 2023).

- il 4,6% nel settore delle attività immobiliari;
- il 14,7% in altri settori diversi.

Nel territorio provinciale astigiano operano complessivamente oltre 58 mila addetti. Con uno sguardo a livello locale sulla distribuzione di unità locali e addetti¹¹ (Figura 11), emerge come il capoluogo rappresenti il fulcro delle imprese che operano sul territorio provinciale. È però possibile anche notare come alcuni comuni si distinguano (in termini di numero di addetti) costituendo poli di interesse a livello provinciale, in particolare i comuni di Canelli, Nizza Monferrato, San Damiano d'Asti e Villanova d'Asti. Per contro l'ambito sud della Langa Astigiana Val Bormida risulta particolarmente marginalizzato sotto questo punto di vista, così come alcune aree settentrionali della provincia. Tra i principali settori sono da segnalare quelli delle attività manifatturiere (14.993 addetti), del commercio (10.699 addetti), delle costruzioni (6449 addetti).

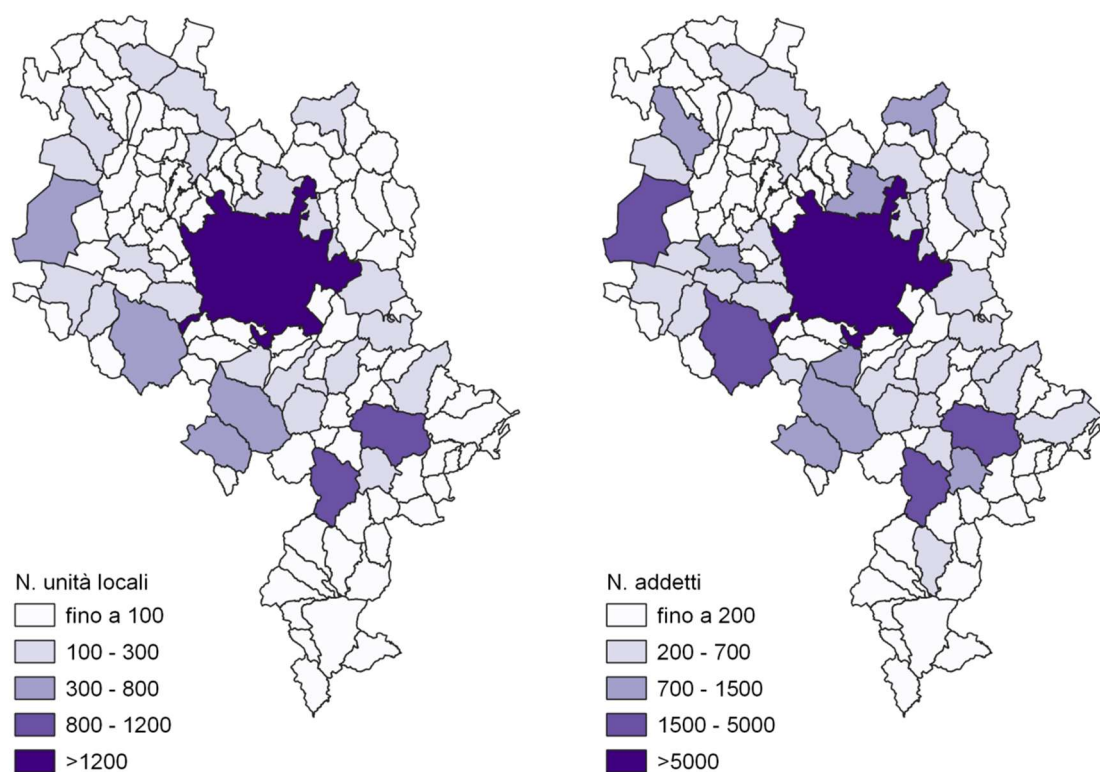


Figura 11 – Distribuzione delle unità locali e degli addetti al 2023 (elaborazione dell'autore su base dati ISTAT 2023)

¹¹ Fonte Piattaforma Asia - Registro Statistico Imprese Attive (Imprese e dipendenti delle imprese classificati per Ateco e Forma giuridica), che contiene i dati strutturali delle imprese e unità locali attive per ATECO, a partire dai dati del 9° Censimento dell'industria e dei servizi (anno di riferimento 2023).

	2023				Variaz 2013-2023			
Descrizione sezione Ateco	Unità locali	Addetti UL	%UL	%add.	UL ass	add	%UL	%add
altre attività di servizi	816	1.533,01	4,62%	2,62%	15	-81,64	1,87%	-5,06%
attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	230	369,46	1,30%	0,63%	46	-45,67	25,00%	-11,00%
sanità e assistenza sociale	1.209	3.927,40	6,84%	6,72%	356	1.113,70	41,74%	39,58%
istruzione	153	335,78	0,87%	0,57%	64	90,50	71,91%	36,90%
noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	908	3.900,71	5,14%	6,68%	391	214,49	75,63%	5,82%
attività professionali, scientifiche e tecniche	2.557	3.867,97	14,46%	6,62%	460	410,99	21,94%	11,89%
attività immobiliari	819	1.110,99	4,63%	1,90%	-54	-131,08	-6,19%	-10,55%
attività finanziarie e assicurative	482	1.871,26	2,73%	3,20%	7	13,40	1,47%	0,72%
servizi di informazione e comunicazione	308	761,63	1,74%	1,30%	48	-53,86	18,46%	-6,60%
attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	1.229	4.465,05	6,95%	7,64%	101	1.178,97	8,95%	35,88%
trasporto e magazzinaggio	458	3.138,90	2,59%	5,37%	-117	-160,80	-20,35%	-4,87%
commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	3.840	10.698,57	21,72%	18,31%	-791	-1140,3	-17,08%	-9,63%
costruzioni	2.942	6.448,60	16,64%	11,04%	18	113,57	0,62%	1,79%
fornitura di acqua; reti fognarie, gestione dei rifiuti...	63	697,38	0,36%	1,19%	13	106,22	26,00%	17,97%
fornitura di energia elettrica, gas, vapore...	83	281,59	0,47%	0,48%	28	40,60	50,91%	16,85%
attività manifatturiere	1.577	14.992,81	8,92%	25,66%	-345	-1146,49	-17,95%	-7,10%
estrazione di minerali da cave e miniere	4	33,28	0,02%	0,06%	0	6,25	0,00%	23,12%
Totale	17.678	58.434,39	100%	100%	240	528,85	1,4%	0,9%

Tabella 1 - Dati statistici di unità locali e addetti nella Provincia di Asti (elaborazione propria su base dati ISTAT 2023)

Sebbene la variazione nel periodo 2013-2023 del numero di unità locali e di addetti non sia stato significativo (rispettivamente +1,4% e +1%), i singoli settori hanno subito variazioni in termini assoluti anche rilevanti, che consentono di comprendere come sia cambiata nel tempo la struttura economica provinciale. La variazione maggiormente significativa interessa il settore dei servizi di alloggio e ristorazione, che vede un incremento degli addetti del settore di quasi 1200 unità (+36%) a fronte di incremento delle unità locali comunque del 9%: la variazione evidenzia la tendenza che, in linea generale, ha coinvolto il settore del turismo, probabilmente anche legato al riconoscimento quale patrimonio dell'umanità del Paesaggio vitivinicolo del Piemonte di Langhe, Roero e Monferrato (avvenuto nel 2014). Una seconda variazione molto significativa ha interessato il settore del commercio che complessivamente perde 1140 addetti (-9,6%) e 791 unità d'impresa. Un ulteriore settore in forte perdita è

quello delle attività manifatturiere, che continua il trend negativo iniziato già nei decenni precedenti, perdendo ulteriori 1147 addetti (-7,1%) e 345 unità locali (-18%) nel periodo 2013-2023.

Il settore agricolo

Il settore dell'agricoltura riveste un ruolo di rilievo nell'economia della Provincia di Asti, rappresentato innanzitutto dalle 5.175 imprese registrate (Infocamere 2025). L'incidenza delle imprese agricole della Provincia di Asti (pari al 25%) è pari a più del doppio di quella registrata a livello regionale che si attesta intorno all'11%: questo rappresenta un primo aspetto sull'importanza di questo settore economico per il territorio. Rispetto al profilo della forma giuridica, è da evidenziare che nel comparto agricolo si registra una maggiore incidenza di imprese individuali (87,6%), prevalentemente di piccole dimensioni¹², anche se negli ultimi anni è stata verificata una lieve flessione di aziende individuali a favore di un maggior numero di società semplici o altri tipi di forma giuridiche. Negli ultimi anni, si osserva anche una costante riduzione del numero di aziende (-13,4% rispetto dicembre 2020), più elevata rispetto al contesto regionale (-10,3%). Questo ridimensionamento però non è necessariamente da interpretare in senso negativo, in quanto si osserva da anni un processo di riorganizzazione delle aziende attraverso l'accorpamento di piccole imprese marginali ad aziende più grandi e meglio strutturate, che presentano maggiori capacità competitive e innovative rispetto alle esigenze del mercato globale. Un altro aspetto interessante è rappresentato dal "ritorno alla terra" da parte dei giovani, scelta dettata non solo come alternativa per via di altri settori in crisi, ma operata come scelta professionale favorita da politiche nazionali e comunitarie, che hanno favorito il rinnovamento e la razionalizzazione del comparto agricolo dal punto di vista strutturale. Le imprese agricole astigiane condotte da giovani con meno di 40 anni sono il 10,4% dell'intero comparto, approssimativamente in linea con l'andamento regionale, in aumento del 19,5% rispetto a dicembre 2020.

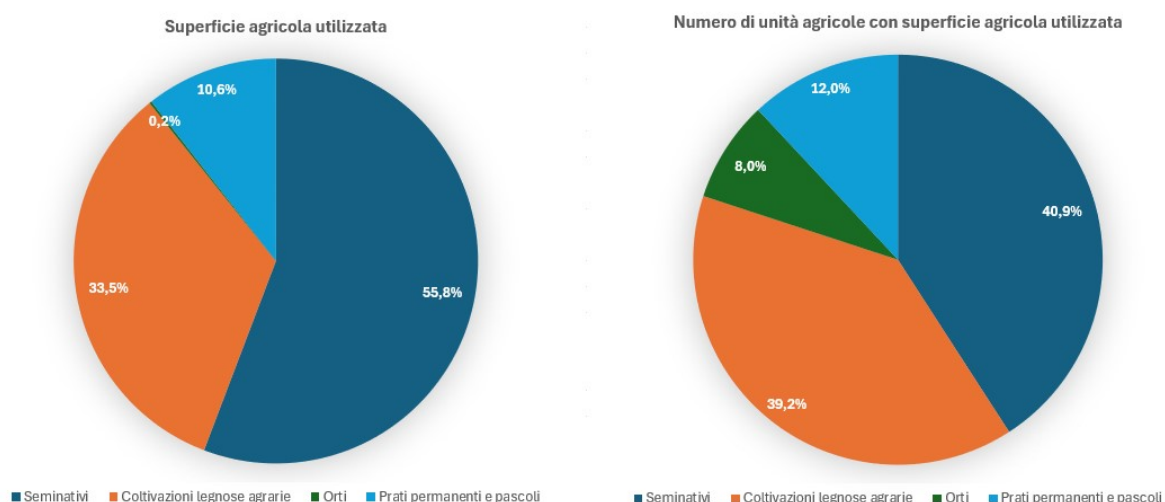


Figura 12 - Distribuzione della superficie agricola utilizzata e del numero di unità agricole per tipologia di coltivazione (elaborazione propria su base dati ISTAT 2022a)

Secondo l'ultimo Censimento sull'Agricoltura 2020 (ISTAT 2022a, 2022b) la superficie agricola astigiana (che conta in totale 63.504 ettari) è utilizzata in prevalenza a seminativo (55,8%), in particolare per la coltivazione di cereali (per la produzione di granella) e la produzione di foraggere avvicendate (. Le coltivazioni legnose agrarie si estendono nel territorio astigiano per circa 21 mila ettari, di cui quasi il 70% (quasi 15 mila ettari) è coltivato a vite (che rappresenta oltre un terzo dell'intera superficie coltivata a vite in Piemonte); un'ulteriore quota del 28% è coltivata a frutta a guscio (prevalentemente nocciola). L'allevamento rappresenta un'ulteriore risorsa per il territorio astigiano, anche se la Provincia di Asti si colloca al 5° posto in Piemonte per numero di capi di allevamento. Il territorio astigiano si distingue per la densità di bovini di 28,6 capi/kmq (valore prossimo alla media regionale, ma superiore a quella nazionale) e degli alveari (13,3 per kmq).

PROVINCE	Bovini (per km ²)	Bufalini (per km ²)	Ovini (per km ²)	Caprini (per km ²)	Suini (per km ²)	Avicoli (per km ²)	Alveari (per km ²)
Torino	35,3	0,1	7,7	2,7	28,5	253,9	5,8
Vercelli	6,3		1,6	1,6	15,5	312,0	2,8
Biella	17,9	0,0	13,1	5,3	30,4	66,4	8,7
Verbano-Cusio-Ossola	2,4	0,0	3,5	3,5	0,1	1,0	2,8
Novara	17,5	1,0	1,2	2,1	32,5	633,2	15,1
Cuneo	64,2	0,2	6,4	3,1	117,0	765,6	6,7
Asti	28,6	0,0	2,5	2,8	11,1	558,6	13,3
Alessandria	11,5	0,0	2,5	2,4	7,3	68,8	6,6
PIEMONTE	32,6	0,1	5,3	2,8	45,2	380,6	6,7
NORD	33,8	0,1	4,3	2,0	62,9	1.092,9	4,2
ITALIA	18,8	1,4	23,2	3,2	28,9	574,0	3,4

(a) Evidenziati valori sopra la media Italia

Tabella 2 - Densità dei capi di allevamento (n. per kmq) per Provincia al 2020 (fonte: ISTAT 2022b)

PROVINCE	SAT (ha)	Variazione % SAT 2020/2010	Incidenza % SAT su superficie totale	SAU (ha)	Variazione % SAU 2020/2010	Incidenza % SAU su superficie totale
Torino	259.290	-3,8	38,0	209.176	-10,2	30,6
Vercelli	118.344	-9,6	56,9	104.252	-3,7	50,1
Biella	30.925	3,9	33,9	23.656	-2,8	25,9
Verbano-Cusio-Ossola	55.638	-45,6	24,6	29.510	-35,7	13,1
Novara	68.423	-3,3	51,1	62.019	-3,1	46,3
Cuneo	361.242	-12,3	52,4	276.069	-10,4	40,0
Asti	79.348	-1,4	52,5	63.504	-1,8	42,1
Alessandria	181.691	-8,5	51,1	152.010	-5,0	42,7
PIEMONTE	1.154.900	-10,8	45,5	920.196	-8,7	36,2
NORD	5.963.185	-5,1	49,6	4.347.475	-4,8	36,2
ITALIA	16.085.965	-5,8	53,3	12.431.785	-3,3	41,2

Tabella 3 - Dati per localizzazione dei terreni e allevamenti al 2020 (fonte: ISTAT 2022b)

Il settore manifatturiero

Il settore manifatturiero astigiano ha visto nel corso del tempo una forte contrazione a seguito del fenomeno di deindustrializzazione e di terziarizzazione dell'economia, determinando un cambiamento radicale negli ultimi decenni (ISTAT 2023). Oggi le aziende insediate di attività manifatturiere sono 1577 che impiegano

complessivamente quasi 15 mila addetti (circa il 26% degli addetti delle unità locali astigiane). La distribuzione delle aziende sul territorio non è uniforme, ma maggiormente concentrata nel polo di Asti e nei centri con rilevanza provinciale di Canelli, Nizza Monferrato, San Damiano d'Asti e Villanova d'Asti. Rispetto al numero degli addetti, emergono in modo evidente gli ambiti che gravitano sui centri di interesse provinciale, riconoscendo una concentrazione maggiore lungo alcuni assi infrastrutturali: a) l'asse infrastrutturale Torino-Alessandra che attraversa da ovest ad est il territorio provinciale; b) l'asse Asti-Alba lungo la direzione sud verso il cuneese; c) l'asse Nizza Monferrato/Calamandrana/Canelli, in cui si sono sviluppate aziende legate all'industria delle bevande e della fabbricazione di macchinari e apparecchiature. Circa il 20% lavora nel settore per la fabbricazione di prodotti in metallo (2947 addetti) e componenti per vari settori dell'industria meccanica, in cui si distingue il Comune di Villanova d'Asti. Altro settore significativo è quello relativo alla fabbricazione di macchinari e apparecchiature (2487 addetti), in particolare per la produzione di macchine di impiego generale per l'industria. A partire dagli anni '60 nell'area a sud di Asti, alle produzioni vinicole si affianca l'indotto dell'enomeccanica, sviluppatosi con la nascita del polo industriale specializzato nella produzione di macchinari e attrezzature in grado di supportare ogni fase della produzione vitivinicola (macchinari per l'agricoltura, per linee di imbottigliamento, per etichettatrici, per imballaggi). Anche l'industria agroalimentare riveste un ruolo di primo piano nell'economia provinciale (1636 addetti) e riguarda la trasformazione di prodotti dell'agricoltura, in particolare

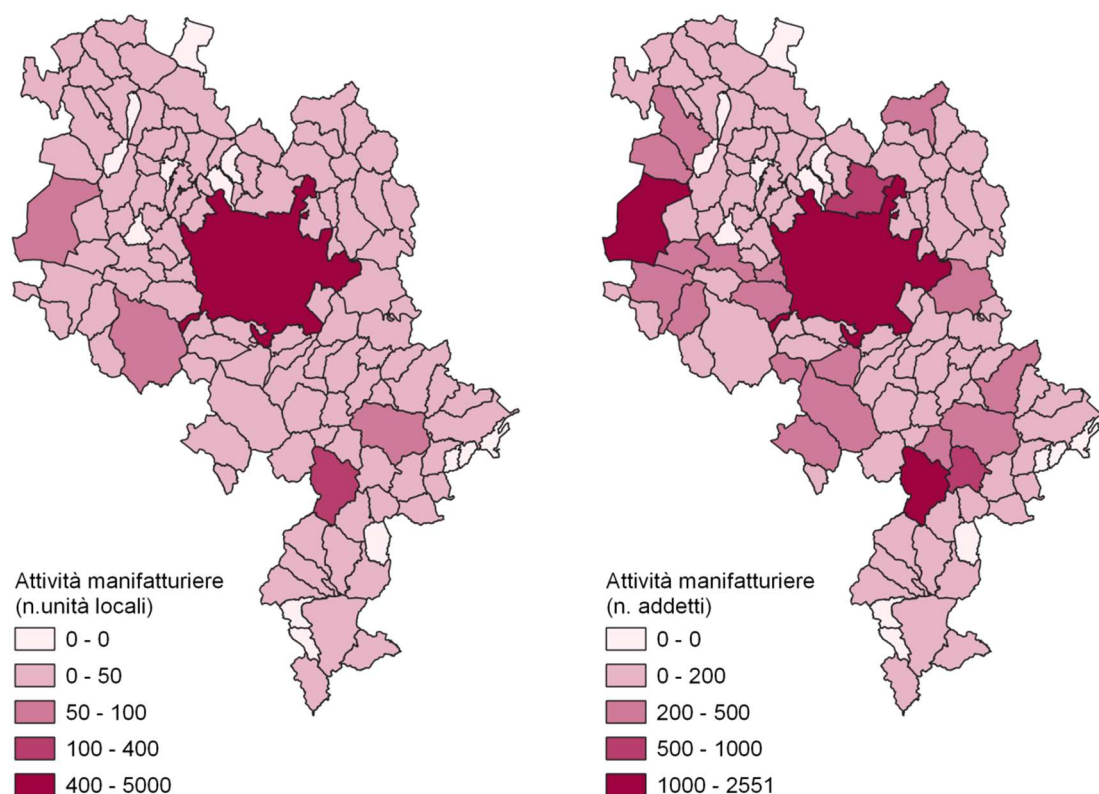


Figura 13 - Distribuzione delle unità locali e degli addetti al 2023 nel settore delle attività manifatturiere (elaborazione dell'autore su base dati ISTAT 2023)

salumi, carni, prodotti da forno e farinacei, conserve di verdura e frutta, formaggi. Nelle attività manifatturiere è altresì da segnalare l'industria delle bevande per la produzione di vino da uve (924 addetti), legato all'ampia diffusione della produzione vitivinicola in cui spicca ancora una volta il Comune di Canelli.

Classi ATECO	2023	
	n. UL	n. addetti UL
confezione di articoli di abbigliamento; confezione di articoli in pelle e pelliccia	41	152,83
fabbricazione di altri mezzi di trasporto	10	149,1
fabbricazione di altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	49	625,47
fabbricazione di apparecchiature elettriche ed apparecchiature per uso domestico non elettriche	46	448,02
fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	56	1.249,61
fabbricazione di articoli in pelle e simili	2	11,29
fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	41	1.606,56
fabbricazione di carta e di prodotti di carta	12	180,52
fabbricazione di coke e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio	2	9,87
fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica; apparecchi elettromedicali, apparecchi di misurazione e di orologi	21	212,26
fabbricazione di macchinari ed apparecchiature n.c.a.	131	2.487,45
fabbricazione di mobili	37	82,91
fabbricazione di prodotti chimici	15	256,92
fabbricazione di prodotti in metallo (esclusi macchinari e attrezzature)	335	2.947,44
industria del legno e dei prodotti in legno e sughero (esclusi i mobili); fabbricazione di articoli in paglia e materiali da intreccio	129	492,64
industria delle bevande	69	923,85
industrie alimentari	238	1.636,41
industrie tessili	29	290,13
metallurgia	12	331,71
riparazione, manutenzione ed installazione di macchine ed apparecchiature	165	461,1
stampa e riproduzione di supporti registrati	51	210,35
altre industrie manifatturiere	86	226,37
Totale Ateco	1.577	14.992,81

Tabella 4 – Unità locali e addetti nel settore delle attività manifatturiere (anno 2023) (fonte dei dati: ISTAT 2023)

Il settore commerciale

Il settore commerciale comprende nello specifico le attività di vendita delle merci, distinte in commercio all'ingrosso, commercio al dettaglio e il commercio/riparazione/manutenzione di autoveicoli (ISTAT 2023). Nella Provincia di Asti il settore è composto complessivamente da 3.840, impiegando quasi 10.700 addetti che principalmente operano nel commercio al dettaglio (57,2%) e nel settore all'ingrosso (29,6%). La dotazione commerciale del territorio risulta abbastanza in linea con la media regionale: nell'astigiano ci sono 10,0 esercizi di commercio al dettaglio ogni 1000 abitanti (rispetto 9,8 esercizi della media regionale) e 6,1 esercizi di commercio all'ingrosso ogni 1000 abitanti (rispetto 6,5 esercizi della media regionale).

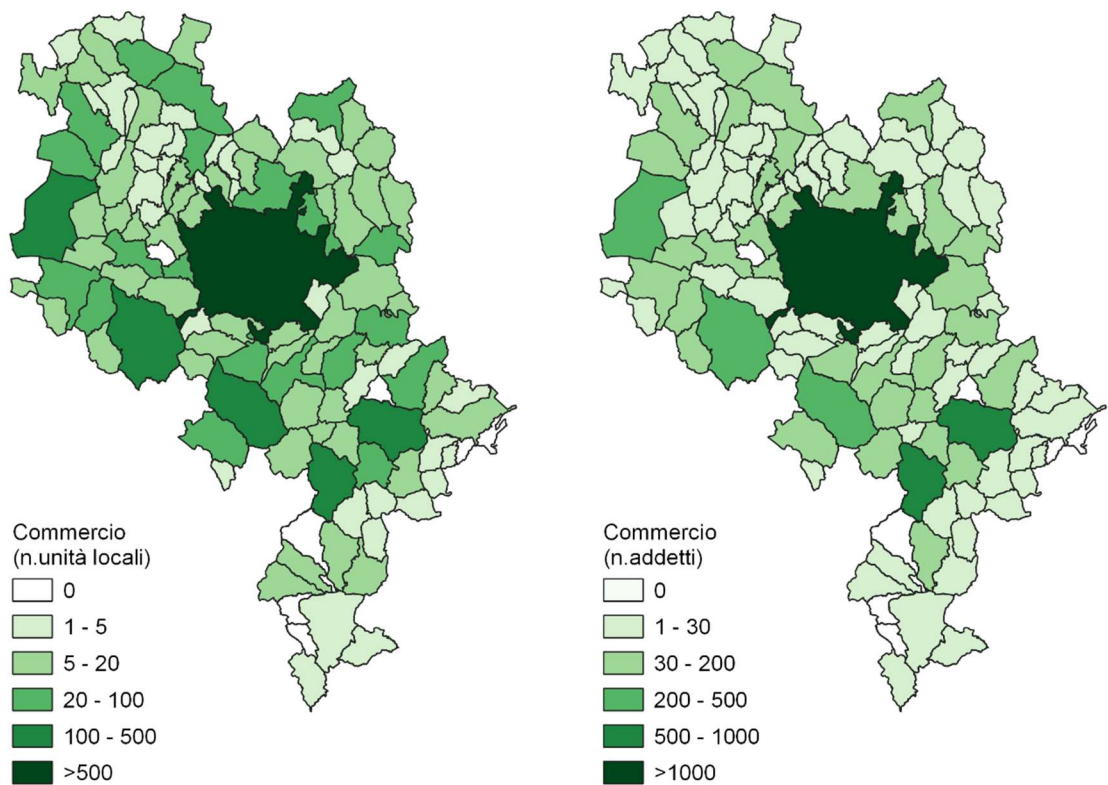


Figura 14 – Distribuzione di unità locali e addetti nel settore commerciale al 2023 (elaborazione dell'autore su base dati ISTAT 2023)

	2013		2023	
	numero unità locali	numero addetti unità locali	numero unità locali	numero addetti unità locali
commercio al dettaglio	2.672	6.971,00	2.085	6.120,40
commercio all'ingrosso	1.442	3.475,19	1.260	3.163,64
commercio all'ingrosso e al dettaglio e riparazione di autoveicoli e motocicli	517	1.392,68	495	1.414,53
Totale Ateco	4.631	11.838,87	3.840	10.698,57

Tabella 5 – Unità locali e addetti nel settore del commercio (anno 2013 – 2023) (elaborazione propria su base dati ISTAT 2023))

Tipologia esercizio	2018	
	Esercizi	Superficie esercizi
Centri Commerciali Grandi Strutture	7	49.271
Centri Commerciali Medie Strutture	14	18.565
Esercizi di vicinato a localizzazione singola	3.421	-
Grandi strutture a localizzazione singola	6	20.282

Tabella 6 - Esercizi a localizzazione singola e centri commerciali nella Provincia di Asti al 2018 (fonte: Regione Piemonte 2018)

È evidente però come questo settore abbia subito nell'ultimo decennio considerato una forte contrazione (ISTAT 2023), sia in termini di unità locali (-17%) che di addetti (-9,63%). Il settore specifico che ha subito maggiori effetti negativi è quello del commercio al dettaglio che subisce una variazione di -22% di unità locali (-587 in termini assoluti) e di -32% di addetti (-3.851 in termini assoluti), con forti ripercussioni rispetto alla distribuzione territoriale. Al 2023, sono 7 i Comuni privi di attività di commercio al dettaglio (4 in più rispetto al 2013) e sono addirittura 18 quelli in cui sono insediati da 1 a 2 esercizi commerciali, a rischio desertificazione commerciale (Regione Piemonte 2018). Particolarmente critica è la situazione della Langa Astigiana Val Bormida in cui 9 Comuni su 14 non hanno esercizi commerciali o sono a rischio desertificazione (presentano fino a 2 esercizi commerciali). Secondo il recente Rapporto elaborato dall'Ufficio Studi di Confcommercio "Accelera la desertificazione", nel 2026 il fenomeno della desertificazione colpisce anche i Comuni medio-grandi: la Città di Asti si colloca al sedicesimo posto a livello nazionale per il calo di imprese (sede fissa e ambulanti) nel periodo 2012-2025 (-32,1%) (Confcommercio, 2026). Lo scenario della desertificazione commerciale risulta essere sempre più rafforzato e tende sempre più alla progressiva concentrazione della rete commerciale distributiva (per lo più costituita da piccole attività) nel capoluogo e nei principali centri urbani che comunque non sono esenti dal fenomeno.

Il settore delle costruzioni

Il settore delle costruzioni, nel territorio astigiano è costituito da un totale di 2.942 imprese registrate è rappresentato in prevalenza da ditte impiegate in lavori specializzati (82,5%), quindi da imprese che operano nella realizzazione di edifici (16,5%) e nell'ingegneria civile (1,0%) (ISTAT 2023). All'interno del territorio comunale del capoluogo si concentra circa il 34% delle unità locali, impiegando 6449 addetti. Nella restante parte del territorio, anche se con valori assoluti nettamente inferiori si distinguono in particolar modo i Comuni di San Damiano d'Asti (170 u.l. e 397,76 addetti), Nizza Monferrato (159 u.l. e 328,47 addetti) e Canelli (106 u.l. e 253,56 addetti). Ancora una volta il territorio della Langa Astigiana si distingue per essere particolarmente marginalizzato.

Complessivamente, nel decennio considerato, il settore non ha subito variazioni significativamente importanti, quantificabili in +0,6% di unità locali e +1,8% di addetti rispetto al 2013. I mutamenti rilevanti sono avvenuti per i settori specifici: sono infatti diminuite del 20,9% le aziende che si occupano della costruzione di edifici (registrando una contrazione di 306 addetti). Molto simile, ma di segno opposto, sono state le variazioni che hanno interessato il settore delle costruzioni specializzate, che vedono un incremento di 122 unità locali (+333 addetti). Variazioni positive anche per il settore dell'ingegneria civile che registra nel periodo 2013-2023 un incremento del 38,1% delle unità locali (+51,3% di addetti) (ISTAT, 2023).

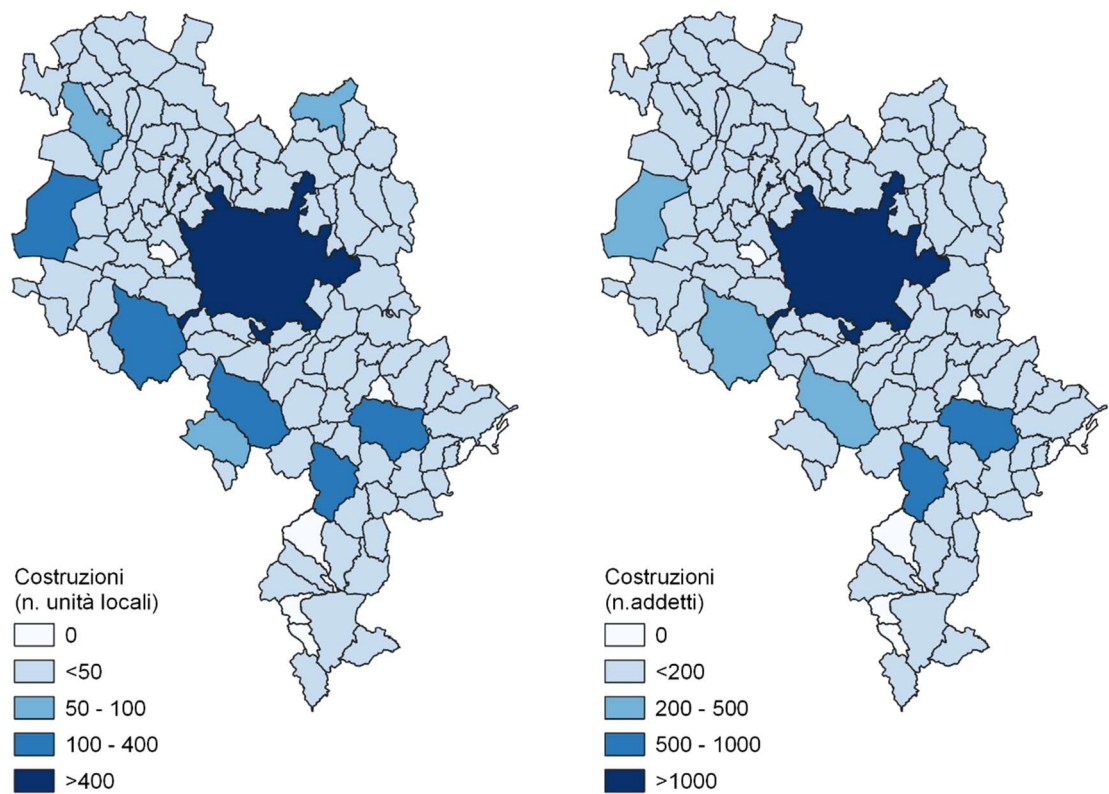


Figura 15 – Distribuzione territoriale di numero di unità locali e addetti nel settore delle costruzioni (elaborazione dell'autore su base dati ISTAT 2023)

	2013		2023	
	numero unità locali	numero addetti unità locali	numero unità locali	numero addetti unità locali
Costruzione di edifici	597	1.467,06	485	1.160,77
Ingegneria civile	21	170,19	29	257,48
Lavori di costruzione specializzati	2.306	4.697,78	2.428	5.030,35
Totale Ateco	2.924	6.335,03	2.942	6.448,60

Tabella 7 – Dettaglio di unità locali e addetti nel settore delle costruzioni (anno 2013 – 2023) (elaborazione dell'autore su base dati ISTAT 2023)

3.3 Caratteri morfologico-insediativi e infrastrutturali

La lettura dei caratteri morfologico-insediativi viene sviluppata attraverso l'interpretazione degli elementi salienti del paesaggio, in relazione ovvero ai diversi elementi rappresentati dalla morfologia, dalle persistenze storiche, dai diversi caratteri insediativi e dalle diverse forme e modalità di gestione del territorio agricolo. Il territorio è l'esito di un lungo processo di coevoluzione tra insediamento umano e ambiente, natura e cultura, che si manifesta come il risultato della trasformazione dell'ambiente ad opera di stratificati e successivi cicli di civilizzazione (Magnaghi, 2000). Questi cambiamenti si sono sovrapposti nel tempo, guidati sia da trasformazioni naturali che dall'intervento dell'uomo; tracce e letture passate che si assommano ininterrottamente, permangono in modo irreversibile e più raramente si cancellano, definendo il territorio come un "palinsesto" che ogni volta viene riutilizzato (Corboz, 1983). L'intero territorio è l'esito di una serie di processi insediativi e di trasformazione del paesaggio complessi, tra loro sovrapposti, influenzati dagli elementi naturali e antropici, principalmente dai fattori strutturanti, ovvero da quegli elementi relativamente "invarianti" che costituiscono la "struttura" con cui l'organizzazione di un sistema si manifesta concretamente e adattivamente (Cassatella, Gambino 2005). L'interpretazione dei caratteri morfologico-insediativi del territorio viene quindi sviluppata attraverso la lettura degli elementi che hanno influenzato in modo strutturale la costruzione del territorio, determinando la localizzazione, gli allineamenti, lo sviluppo, l'orientamento degli insediamenti (Rolfo, 2017). Tali aspetti sono riconoscibili in tre fattori principali con le loro reciproche relazioni: la morfologia del territorio, gli insediamenti e le vie di comunicazione. La lettura si avvale anche dei contenuti interpretativi del Piano Paesaggistico Regionale del Piemonte che suddivide il territorio in ambiti di paesaggio definiti da aspetti geomorfologici, naturali, storici, culturali e culturali omogenei (Regione Piemonte 2017).

Il territorio astigiano, che presenta un carattere prevalentemente collinare, può essere suddiviso in ambiti morfologici e insediativi in funzione dei rispettivi caratteri che li distinguono (Figura 16).

Il primo ambito può essere individuato nella porzione centro settentrionale della Provincia, delimitata a sud dal corso del fiume Tanaro, a nord e nord-est dai rilievi collinari delle colline del Po e del basso Monferrato, ad ovest dal limite morfologico dell'Altopiano di Poirino. Si tratta del territorio dei rilievi collinari centrali relativi prevalentemente al basso Monferrato, caratterizzato dalla diffusa superficie collinare, generalmente di medio-elevata pendenza, che nel tempo ha favorito l'abbandono agricolo e la diffusione di aree boscate. Nelle aree di fondovalle interne permangono alcune situazioni di colture agricole anche se limitate e marginali. Nella porzione settentrionale, in corrispondenza dei rilievi delle Colline del Po, la morfologia si presenta a quote più elevate con versanti in parte meno acclivi, ma dove la copertura

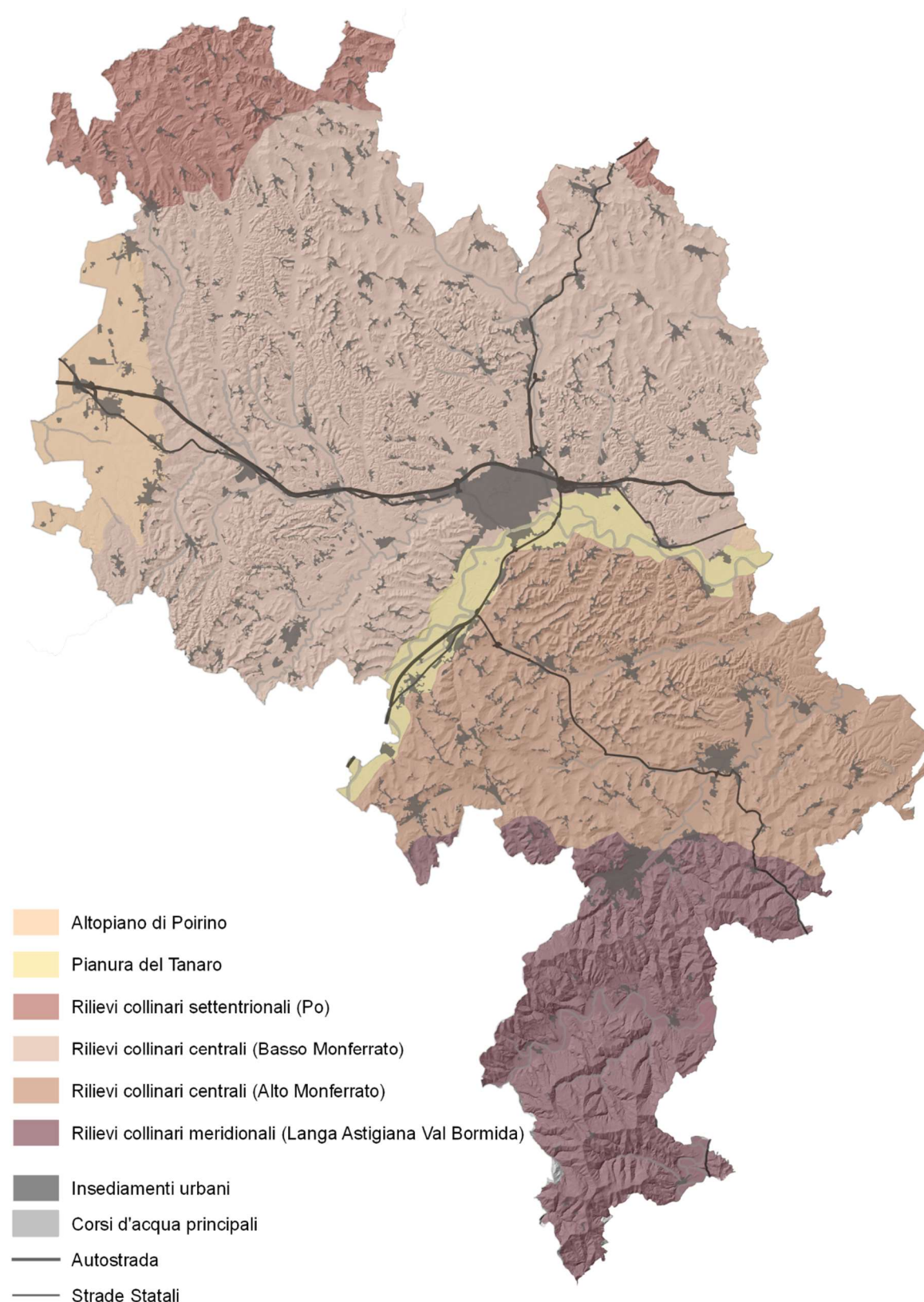


Figura 16 - Lettura morfologica del territorio astigiano (elaborazione propria su base dati Geoportale Piemonte)

forestale risulta per buona parte simile alla porzione più a sud. Sono diverse le principali vie di comunicazione che attraversano la porzione settentrionale dell'ambito e la più importante è rappresentata dalla direttrice Torino-Alessandria (Strada Statale

10), che rappresenta una strada di transito di livello sovraregionale (sostanzialmente corrispondente con il tracciato della via Fulva romana), su cui è avvenuto uno sviluppo a carattere lineare degli insediamenti, che si alternano nelle diverse destinazioni residenziali, produttive o commerciali. Altra importante via di comunicazione è la strada di collegamento Asti-Alba, lungo la piana del Fiume Tanaro, che anche in questo caso si caratterizza per uno sviluppo lineare degli insediamenti a diversa destinazione d'uso. Una terza via di comunicazione è rappresentata dalla strada della Valle Versa, che dal capoluogo si dirama in direzione nord-est, verso Casale Monferrato. L'ultima via di comunicazione è rappresentata dalla Strada che collega Asti con Chivasso (e quindi Torino), in direzione nord-ovest, il cui tracciato nella parte verso Asti si sviluppa prevalentemente in fondovalle. Le citate infrastrutture hanno uno sviluppo convergente verso il capoluogo, il cui impianto urbanistico si fonda sull'asse di attraversamento principale della via Fulvia (oggi Corso Alfieri) che taglia la città da est a ovest. La città di Asti si basa su un sistema insediativo concentrato, il cui sviluppo è avvenuto a partire dal nucleo storico centrale, strutturando l'espansione in funzione delle vie principali di comunicazione e lungo le direttrici radiali, favorita anche dalla morfologia del territorio di pianura del Tanaro. Oggi l'espansione della città è condizionata dalla presenza dei corsi d'acqua (in particolare fiume Tanaro e Torrente Bobore), nonché dalla presenza della rete ferroviaria a sud e dell'autostrada a nord. Nelle parti collinari, gli insediamenti residenziali prevalentemente di altura e di costa, sono invece condizionati dalla morfologia. Le più importanti espansioni (avvenute fino all'inizio dell'ultimo millennio, a volte anche in modo indiscriminato e discontinuo) sono avvenute però nelle aree di fondovalle, per necessità commerciali e produttive, in particolare lungo le principali vie di comunicazione, oggi caratterizzate da un fenomeno di progressivo abbandono che ha determinato la disponibilità di immobili dismessi.

Nella parte ovest del territorio astigiano si distingue lo spazio geografico definito Altopiano di Poirino. Si tratta di una vasta area pianeggiante e fertile prevalentemente destinata all'uso agricolo (diffusa presenza di seminativi), ma solo pochi Comuni interessano la Provincia di Asti. Il principale centro urbano della porzione astigiana è quello di Villanova d'Asti che, come i maggiori centri dell'altopiano, presenta un sistema insediativo di sviluppo radiale, impostato sulle vie di comunicazione verso i centri limitrofi. Sono due le principali strade di comunicazione: la Via di Francia nelle sue diramazioni verso Chieri e verso Trofarello. Su queste strade sono evidenti le espansioni lineari degli insediamenti, sia di carattere residenziale che produttivo e commerciale, con una maggiore concentrazione in corrispondenza dello svincolo autostradale. Nell'area di pianura sono presenti anche piccole borgate di origine rurale, ma oggi intervallate da fabbricati residenziali monobifamiliari di più recente costruzione, che hanno dato origine, in alcuni casi, a espansioni di carattere frammentato o sparso. Nell'ambito agricolo sono presenti cascinali di origine sette-ottocentesca che oggi, in taluni casi, si presentano in forte stato di abbandono o riattate al civile; nei casi in cui siano ancora sede di aziende agricole, gli ambiti di pertinenza si caratterizzano per la presenza di fabbricati

residenziali di recente costruzione e capannoni prefabbricati ad uso agricolo che maggiormente influenzano la percezione del paesaggio.

La porzione dell'astigiano che si colloca a sud del Fiume Tanaro fa riferimenti ai rilievi collinari dell'Alto Monferrato e presenta le tipiche caratteristiche delle aree collinari. Il sistema agricolo si distingue per la grande estensione di aree vitate, anche con produzioni di pregio, con diffusa presenza di cascine vitivinicole, anche di origine storica. Il sistema insediativo è in stretta connessione con il sistema viario, prevalentemente di fondovalle dove si sono sviluppati insediamenti residenziali e commerciali. È di rilievo lo sviluppo di carattere lineare avvenuto nei Comuni di Nizza Monferrato, Calamandrana e Canelli, lungo la strada provinciale 592 nella Valle Belbo, in cui lo sviluppo è avvenuto in modo corposo ma allo stesso tempo disomogeneo e frammentato e dove si alternano ambiti residenziali, produttivi e commerciali. Il principale centro urbano di riferimento è Nizza Monferrato, città con impianto urbanistico di assetto radiale strutturato sulle principali vie di comunicazione della zona. La maggior parte degli insediamenti nell'ambito di collina sono costruiti lungo le linee di crinale con borghi d'altura che si sviluppano in corrispondenza dei tracciati viari secondari.

Nella Provincia di Asti si può distinguere un ulteriore ambito morfologico-insediativo corrispondente al paesaggio appenninico, collocato al confine con la Regione Liguria, che presenta propri caratteri morfologici e insediativi. È il territorio della Langa Astigiana Valle Bormida, caratterizzato dai rilievi collinari meridionali che si elevano alle quote maggiori e con pendenze non troppo elevate dei versanti. Il territorio è attraversato dal Torrente Bormida di Millesimo, uno dei fattori strutturanti, che ha condizionato lo sviluppo degli insediamenti e delle vie di comunicazione; in quest'area, i centri urbani di fondovalle sono pochi (Vesime, Bubbio, Monastero Bormida), con caratteri insediativi caratterizzati da un nucleo storico compatto con circostanti ambiti residenziali a medio/bassa densità e zone a destinazione produttiva di limitata estensione o a carattere isolato. Nella restante parte del territorio, gli insediamenti posti sui crinali (prevalentemente di piccole o piccolissime dimensioni) sono fortemente condizionati dall'assetto orografico del territorio, dove le espansioni degli abitati e i tracciati della viabilità possono svilupparsi solo in modo obbligato e limitato. È una porzione di territorio in cui sono in atto dinamiche di abbandono sotto il profilo agricolo e abitativo, che favoriscono la progressiva estensione delle superfici boscate e il crescente spopolamento dei centri.

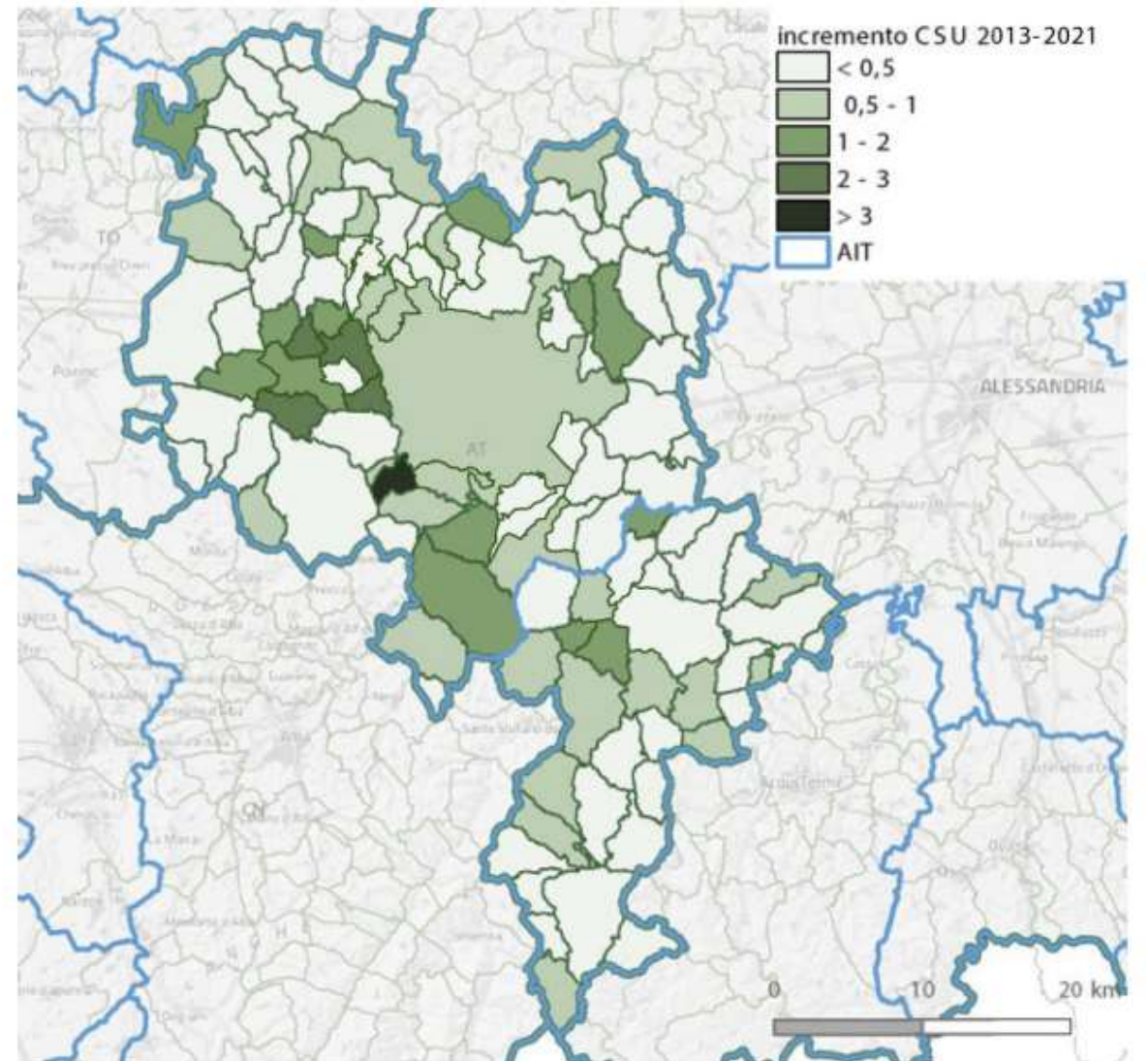
Il consumo di suolo

Nella lettura dei caratteri morfologici e insediativi del territorio diventa significativa la lettura dello sviluppo degli insediamenti e degli effetti determinati sull'ambiente. La realizzazione degli interventi di trasformazione del territorio si manifesta infatti anche attraverso l'espansione di centri e nuclei abitati, la realizzazione di ambiti di carattere produttivo o commerciale, la costruzione di infrastrutture, che si traducono nel parametro misurabile del consumo di suolo. Con la finalità di adottare misure regolative coerenti con le caratteristiche morfologiche e

insediative del territorio, la Regione Piemonte ha dato avvio ad un approfondimento conoscitivo sui processi di trasformazione, attraverso la lettura del fenomeno del consumo di suolo. I risultati sono scaturiti nelle edizioni 2015 e 2022 del Rapporto “Monitoraggio del consumo di suolo in Piemonte”, che rappresentano la chiave di lettura conoscitiva su come, in quali luoghi e con quali dinamiche il suolo è stato utilizzato, diventando strumento utile e di riferimento per le scelte di pianificazione alla scala locale (Regione Piemonte 2015, 2023). Per tale scopo, la Regione ha individuato una propria metodologia che, a partire dalle informazioni contenute nella Base Dati Territoriale di Riferimento degli Enti aggregata (BDTRE), considera gli elementi che concorrono a determinare il consumo di suolo. Per ciascun oggetto viene generata la superficie di suolo consumato, attraverso la realizzazione di un buffer ed un successivo contro-buffer di 50 m, che consente in questo modo di considerare come superfici consumate anche le aree intercluse, che se anche non effettivamente alterate risultano comunque compromesse dai processi di urbanizzazione circostanti. Il consumo di suolo è stato classificato in tre principali categorie, in relazione alla tipologia di oggetti, ovvero in: consumo di suolo da superficie urbanizzata (inteso come suolo trasformato per la realizzazione di superfici urbanizzate a discapito di usi agricoli o naturali), consumo di suolo da superficie infrastrutturata (inteso come suolo trasformato per la realizzazione di superfici infrastrutturate a discapito di usi agricoli o naturali) e altri tipi di consumo di suolo (suolo trasformato, a discapito di usi agricoli o naturali, per lo svolgimento di attività che ne modificano le caratteristiche senza tuttavia esercitare un’azione di impermeabilizzazione, ad es. cave, parchi urbani, impianti sportivi e tecnici, impianti fotovoltaici etc.). Secondo il Rapporto 2022, non risulterebbero variazioni significative rispetto al Rapporto pubblicato da ISPRA nel 2021 in termini di dimensione di suolo consumato, differenze che possono derivare da differenti tempistiche di aggiornamento o dalla diversa definizione delle aree (Regione Piemonte 2023). La misurazione del consumo di suolo avviene attraverso la definizione di indici di riferimento di cui di seguito si richiamano i principali (Regione Piemonte 2015):

- Indice di consumo di suolo da superficie infrastrutturata (CSI): calcolato dal rapporto tra la superficie infrastrutturata e la superficie territoriale di riferimento, moltiplicato per 100;
- Indice di consumo di suolo da superficie urbanizzata (CSU): calcolato dal rapporto tra la superficie urbanizzata e la superficie territoriale di riferimento, moltiplicato per 100;
- Indice di consumo di suolo reversibile (CSR) calcolato dal rapporto tra la superficie consumata in modo reversibile (superfici di cave, parchi urbani, impianti sportivi e tecnici, impianti fotovoltaici etc.) e la superficie territoriale di riferimento, moltiplicato per 100;
- Indice di consumo di suolo irreversibile (CSCI) calcolato dalla somma del consumo di suolo da superficie infrastrutturata e del consumo di suolo da superficie urbanizzata;

- Con uno sguardo alla Provincia di Asti, secondo l'ultimo monitoraggio



monitoraggio (2013-2021) prossimi allo 0%. Alla scala comunale, nel periodo del monitoraggio 2013-2022 si sono verificati maggiori percentuali di consumo di suolo nella porzione a ovest del capoluogo (nei Comuni interessati dalla dorsale infrastrutturale in direzione Asti-Torino), dove mediamente si è registrata un valore medio di consumo di suolo compreso tra il 2% e il 3%. Si distingue in particolar modo il Comune di Celle Enomondo che registra un incremento oltre il 3%, scontando anche la ridotta estensione territoriale.

Il processo di espansione urbana continua ad essere prevalente a ridosso delle maggiori aree urbanizzate e lungo le principali infrastrutture, anche se in controtendenza con l'andamento demografico. Questa discordanza risulta particolarmente evidente se si raffrontano i consumi del periodo 2013-2022 con il saldo demografico del medesimo periodo (vedi Tabella 8) per ciascun Comune. Dall'analisi svolta, è evidente come a fronte di dinamiche demografiche negative (anche oltre il -10%), viene registrato nell'intervallo di riferimento una quota di consumo di suolo costantemente positiva (in alcuni casi anche di rilievo). È quindi evidente come la dinamica di urbanizzazione presenti notevoli differenze nei diversi ambiti territoriali, più facilmente legate alle dinamiche economiche locali e senza una correlazione con la dinamica demografica (negativa, nulla o non particolarmente significativa), che riflette un minore livello di sostenibilità.

Comune	CSU13 [ha]	CSU21 [ha]	Var. CSU 2013-2021 [%]	Pop. 2013	Pop. 2021	Var. pop. 2013-2021
Celle Enomondo	28,79	29,68	3,08%	491	452	-7,94%
Monale	55,73	57,31	2,83%	1.031	984	-4,56%
Maretto	24,90	25,54	2,59%	400	380	-5,00%
Baldichieri d'Asti	66,28	67,78	2,27%	1.141	1.090	-4,47%
Cantarana	61,55	62,93	2,24%	993	987	-0,60%
Castagnole M.to	55,38	56,49	2,00%	1.299	1.152	-11,32%
Moncucco T.se	46,58	47,5	1,97%	900	883	-1,89%
Roatto	27,13	27,62	1,79%	393	368	-6,36%
Tonco	52,56	53,49	1,77%	880	774	-12,05%
Scurzolengo	25,89	26,33	1,69%	552	516	-6,52%

Tabella 8 – Confronto tra andamento demografico e consumo di suolo nel periodo 2013-2021 tra primi dieci Comuni per variazione di consumo di suolo (elaborazione dell'autore su base dati ISTAT e Monitoraggio del consumo di suolo in Piemonte 2022 della Regione Piemonte)

3.4 Caratteri amministrativi

La frammentazione amministrativa del territorio è una questione di livello nazionale odierna che ha interessato l'intero territorio italiano fin dalla sua unificazione nazionale. Il Piemonte, inoltre, ne rappresenta un caso specifico. I

tentativi di ridurre il numero di Comuni sono stati numerosi, ma di scarso risultato, tant'è che ancora oggi la frammentazione rappresenta un problema diffuso per il costo a carico della collettività, sia in termini di costi fissi di funzionamento delle strutture, che di scarsa efficacia dell'azione amministrativa (Iommi, 2022). Il territorio astigiano, fin dal 1861 risultava iperframmentato, costituito complessivamente da 135 Comuni, di cui 57 con popolazione inferiore a 1000 abitanti (Istituto Centrale di Statistica 1960). Le prime riforme auspiccate non trovarono però riscontro e ciò determinò una minima riduzione delle amministrazioni locali: nel 1921 le Amministrazioni Comunali erano infatti ancora 133. Solo negli anni 1928 e 1929 si arrivò alla soppressione/fusione di 33 Comuni, che anche grazie al raggiungimento della soglia di 50 mila abitanti per il Comune di Asti, rese possibile l'istituzione della Provincia di Asti nel 1935¹³, costituita complessivamente da 105 Comuni distaccati dalla Provincia di Alessandria, che per ragioni etniche, geografiche ed economiche avevano sempre gravitato intorno alla Città capoluogo (Gamba 2002).

Comune	aggregazione
Cocconito	aggregato nel 1875 al comune di Cocconato
Quarto Astese (già Quarto)	aggregato nel 1876 al comune di Asti
Bagnasco d'Asti e Capriglio d'Asti	aggregati nel 1928 al comune di Montafia
Castelvero d'Asti (già Castelvero)	aggregato nel 1928 al comune di Piovà Massaia
Dusino e San Michele d'Asti	uniti nel 1928 nel comune di Dusino San Michele
Rinco	aggregato nel 1928 al comune di Scandeluzza
San Paolo della Valle (già San Paolo) e Solbrito	uniti nel 1928 nel comune di San Paolo Solbrito
Castiglione d'Asti (già Castiglione)	aggregato nel 1929 al comune di Asti
Mondonio	aggregato nel 1929 al comune di Castelnuovo d'Asti
Marmorito (parte), Passerano e Primeglio-Schierano	uniti nel 1929 nel comune di Passerano Marmorito; parte di Marmorito venne aggregata al comune di Aramengo
San Marzanotto	aggregato nel 1929 al comune di Asti
Serravalle d'Asti (già Serravalle)	aggregato nel 1929 al comune di Asti
Sessant	aggregato nel 1929 al comune di Asti
Vaglierano	aggregato nel 1929 al comune di Asti
San Marzano Moasca	soppresso nel 1947 per la ricostituzione dei comuni di Moasca e San Marzano Oliveto (uniti nel 1929)
Villa Corsione	soppresso nel 1947 per la ricostituzione dei comuni di Corsione e Villa San Secondo (uniti nel 1928)
Colcavagno-Scandeluzza	soppresso nel 1947 per la ricostituzione dei comuni Colcavagno e Scandeluzza
Colcavagno, Montiglio e Scandeluzza	fusi nel 1998 nel comune di Montiglio Monferrato
Moransengo, Tonengo	Soppressi nel 2023 per la costituzione del Comune di Moransengo-Tonengo

Tabella 9 – Elenco dei Comuni soppressi e aggregati nella Provincia di Asti dal 1861 ad oggi (elaborazione dell'autore su base dati Istituto Centrale di Statistica 1960)

¹³ Istituita con Regio Decreto-Legge 1° aprile 1935 n. 297

Dai primi anni del secondo dopoguerra, il panorama amministrativo, non solo regionale ma anche nazionale, subisce nuove variazioni con l'istituzione di nuovi Comuni. Anche nella Provincia di Asti vengono messe in atto modifiche amministrative che consistono nello scorporo di frazioni di Comuni esistenti, incrementando il numero delle Amministrazioni locali nel 1951 a 120.

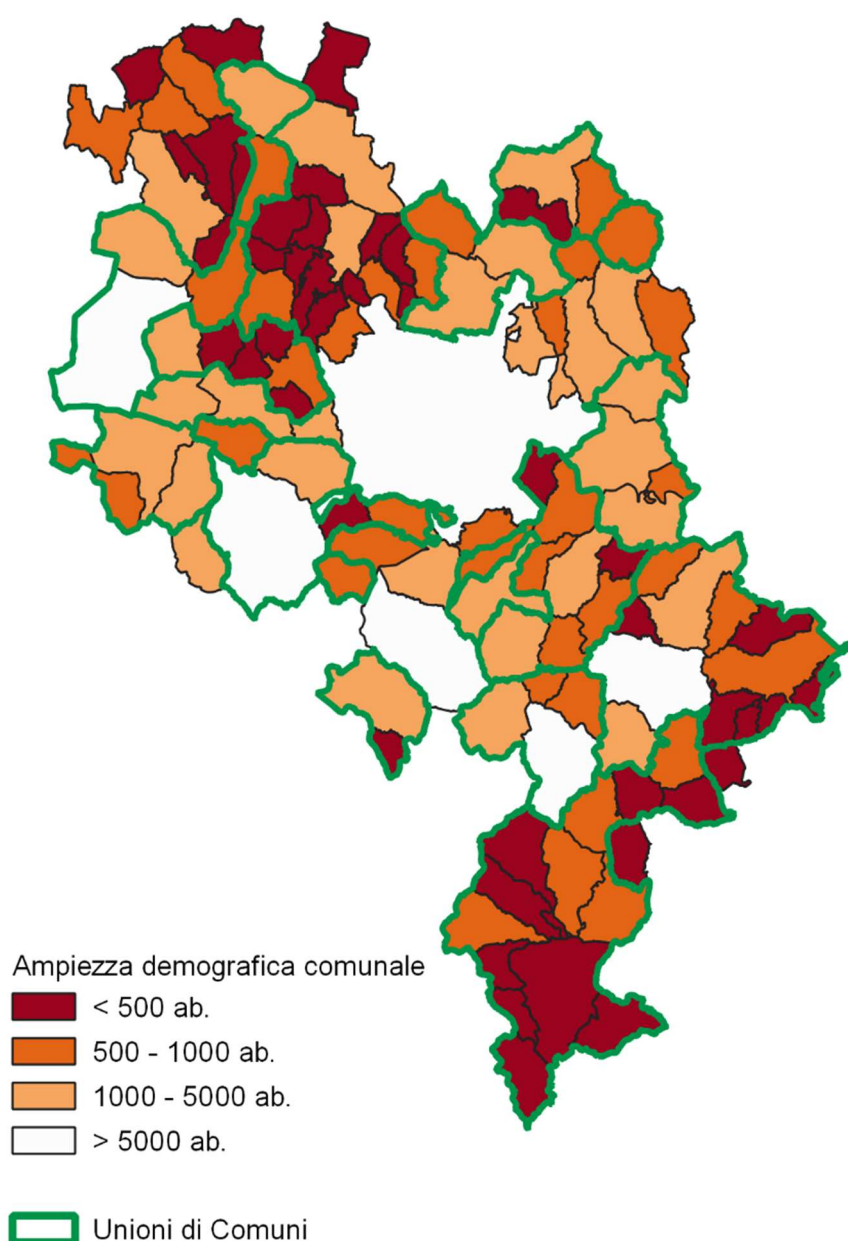


Figura 18 – Classificazione dei Comuni per ampiezza demografica e Unioni di Comuni (elaborazione dell'autore su base dati Tuttitalia 2025 e Regione Piemonte 2025)

È necessario attendere fino agli anni '90 per assistere ad una prima importante riforma che incentivi l'aggregazione dei Comuni. Si tratta delle Legge 8 giugno 1990 n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali" che interviene sulla

disciplina dell'organizzazione amministrativa del territorio nazionale, disciplinando le convenzioni (art. 24) finalizzate allo svolgimento in modo coordinato di funzioni, le fusioni (art. 11) indicando le dimensioni minime dei nuovi Comuni e istituendo del Unioni di Comuni (art. 26). La legge di riordino attribuisce inoltre alle Regioni il compito di istituire nuovi Comuni (o la modifica delle circoscrizioni territoriali) attraverso l'approvazione di specifica legge regionale, successivamente al risultato del referendum consultivo e della decisione del Consiglio Regionale. L'impatto della riforma è stato molto limitato, incapace di produrre significative variazioni dell'organizzazione amministrativa locale. Nella Provincia di Asti (Tabella 9 e Tabella 10) si è verificata un'unica fusione di tre Comuni (Montiglio, Colcavagno e Scandeluzza) che sono confluiti nell'istituzione del nuovo Comune di Montiglio Monferrato nel 1997¹⁴. Ad oggi la Provincia di Asti risulta quindi suddivisa in 117 Comuni, con un livello di frammentazione amministrativa superiore alla media nazionale. I piccoli Comuni, ovvero quelli con popolazione inferiore a 5 mila abitanti¹⁵, sono 111, il 94,9% dei Comuni astigiani (rispetto al 69,9% a livello nazionale e 88,6% a livello regionale), dove risiede il 45,5% della popolazione (94.317 abitanti). Sono infatti soltanto 6 i Comuni medi (Asti, Canelli, Costigliole d'Asti, San Damiano d'Asti, Nizza Monferrato, Villanova d'Asti), che complessivamente raccolgono circa 113 mila abitanti, dei quali il 65,1% vive nel capoluogo di provincia. Molto significativo è il fatto che il 36,8% dei Comuni astigiani ha una popolazione inferiore a 500 abitanti, dove risiede soltanto il 6,2% della popolazione: un ulteriore elemento che rafforza il grado di parcellizzazione di questo territorio (Figura 18). L'eccessivo livello di frammentazione amministrativa astigiana rappresenta quindi per il territorio locale una questione centrale, che impone costi sulla collettività, perlomeno in parte, evitabili.

2024				
Ampiezza demografica comunale	numero Comuni	% Comuni	popolazione	% popolazione
< 500 ab.	43	36,8%	12.946	6,2%
500 – 1000 ab.	38	32,5%	26.841	13,0%
1000 – 5000 ab.	30	25,6%	54.330	26,3%
> 5000 ab.	6	5,1%	112.886	54,5%
Totale	117	100%	207.203	100%

Tabella 10 – Classificazione dei Comuni per ampiezza demografica (elaborazione dell'autore su base dati Tuttitalia 2025)

Un secondo momento significativo sotto il profilo normativo rispetto al tentativo di ridurre la frammentazione è rappresentato dall'approvazione della Legge

¹⁴ Legge Regionale 22 dicembre 1997, n. 65 "Istituzione del Comune di Montiglio Monferrato"

¹⁵ Ai sensi della Legge 6 ottobre 2017, n. 158 "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni"

Delrio (Legge 56/2014), che, con l'intento di delineare due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità regionali e comunali, rafforza il ruolo delle autonomie locali, intervenendo altresì sul tema dell'esercizio associato delle funzioni e delle fusioni. La legge mira ad innescare processi di riordino territoriale basati sulle aggregazioni municipali, garantendo i principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Essa introduce, a tal fine, per la fusione di Comuni, forme di vantaggio organizzativo (art. 1, commi 116 - 130) – introducendo tra l'altro la c.d. "fusione per incorporazione" che prevede il mantenimento in vita di uno dei Comuni preesistenti - e forme economiche incentivanti per la fusione di Comuni (art. 1, commi 131 a 134). La Legge Delrio imprime un'ulteriore spinta a favore delle Unioni di Comuni, mantenendo l'esercizio associato delle funzioni, obbligatorio per i Comuni con popolazione fino a 5000 abitanti per l'esercizio delle funzioni fondamentali¹⁶ e prevedendo incentivi finanziari generosi, erogabili a loro facoltà anche dalle Regioni, con lo scopo principale di raggiungere una migliore efficienza, efficacia ed economicità sull'erogazione dei servizi pubblici. Le disposizioni della legge di riordino hanno dato origine a livello nazionale ad effetti abbastanza evidenti in termini di un crescente numero di unioni e fusioni comunali, anche se rimangono ancora contenuti rispetto al fabbisogno. Diversa è stata la situazione nella Provincia di Asti, dove successivamente al 2014 è avvenuta un'unica fusione (quella che ha portato alla costituzione del Comune di Moransengo-Tonengo nel 2022¹⁷), ma più diffusa è stata l'organizzazione in Unioni di Comuni. Oggi, infatti, le Amministrazioni Comunali della Provincia di Asti sono in tutto 117, organizzate però in 13 Unioni di Comuni¹⁸ (vedi Figura 18 e Tabella 11), che raggruppano 73 Comuni e circa 90 mila abitanti (43,7% della popolazione provinciale). Sono però ancora 42 i Comuni (con popolazione inferiore a 5 mila abitanti) che non hanno aderito o costituito un'Unione per lo svolgimento delle funzioni, di cui 31 hanno un numero di abitanti inferiore a mille. Prevalentemente la composizione delle Unioni coinvolge piccoli Comuni, che in alcuni casi coinvolgono Comuni di dimensione media. L'organizzazione amministrativa delle Unioni di Comuni nella Provincia di Asti nello stato attuale non risulta essere distribuita in modo uniforme e completo sul territorio in quanto un numero consistente di Comuni non ha aderito ad una forma associata. Inoltre, la geografia amministrativa si è presentata stabile nel corso del tempo. La libertà di associazionismo lasciata alle Amministrazioni Comunali ha reso possibile una continua variazione delle adesioni, con geografie nuove che variano in continuazione il numero dei Comuni associati, gli abitanti interessati e la gestione associata dei servizi essenziali. Mentre da un lato il sistema delle fusioni di Comuni ha forti difficoltà a decollare, dall'altro le Unioni di Comuni

¹⁶ Obbligo introdotto con decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78 (art. 14), ma che per effetto di molteplici differimenti non è mai entrato in vigore. Con decreto-legge 27 dicembre 2024 n. 202, recante "Disposizioni urgenti in materia di termini normativi", cosiddetto "Decreto milleproroghe 2025", art. 21 comma 3 è stato abrogato l'obbligo per i piccoli Comuni di esercizio associato delle funzioni fondamentali

¹⁷ Il comune di Moransengo-Tonengo è stato istituito il 1° gennaio 2023 con Legge Regionale n. 27 del 27 dicembre 2022.

¹⁸ Dalla Carta delle Forme associative del Piemonte – Quindicesimo stralcio, adottata con D.G.R. 10 novembre 2025, n. 6-1798 dalla Giunta Regionale del Piemonte.

faticano a creare organizzazioni stabili con conseguenti effetti sull'efficienza e sulla funzionalità operativa nella gestione delle funzioni associate.

Forma associativa	numero Comuni associati	Provincia prevalente	popolazione
Comunità Collinare Vigne e Vini	12	AT	17599
Riviera del Monferrato	2	AT	1972
Comunità Collinare Valtraversa	7	AT	4491
Il Monferrato degli Infernot	(¹) 4	AL	576
Monferrato e Pianalto Astigiano	3	AT	9909
Comunità Collinare Valtiglione e dintorni	9	AT	7889
Unione Montana Langa Astigiana Val Bormida	14	AT	5453
Filari e Castelli	4	AT	12575
Terre di Vini e di Tartufi	4	AT	10967
Unione Via Fulvia	4	AT	5323
Unione Terre del Tartufo	(^{**}) 4	AT	3744
Comunità Collinare Monferrato Valle Versa	3	AT	4586
Comunità delle Colline tra Langa e Monferrato	3	AT	6274
<i>Comuni non associati</i>	44	AT	116745
Totale	117	AT	207.203

(¹) di cui 3 Comuni appartengono alla Provincia di Alessandria

(^{**}) di cui 1 Comune appartiene alla Provincia di Alessandria

Tabella 11 – Analisi sulle Unioni di Comuni nella Provincia di Asti al 2025 (elaborazione dell'autore su base dati Regione Piemonte 2025 e Tuttitalia 2025)

Bibliografia Cap. 3

- Cassatella C., Gambino R. (2005), *Il territorio: conoscenza e rappresentazione*, Celid, Torino.
- Confcommercio (2026), “Desertificazione commerciale inarrestabile e drammatica: dal 2012 ad oggi scomparsi 156mila negozi”, *Comunicato*, n. 47/2026.
- Corboz A. (1983), *Le territoire comme palimpseste*, Diogène.
- Gamba A. (2002), *La Provincia di Asti dal 1935 al 1951*, Provincia di Asti.
- Infocamere (2025), “Anno 2025, Natalità e mortalità delle imprese italiane registrate a fine periodo”, *Movimprese* [<https://www.infocamere.it/movimprese>], (consultato il 07/04/2026).
- Iommi S. (2022), “La lunga questione dell'iperframmentazione comunale: costi e soluzioni”, *Federalismi*, n. 20/2022.
- ISTAT (2022a), *7° Censimento Generale dell'Agricoltura 2020*.
- ISTAT (2022b), “Una visione d'insieme dell'agricoltura regionale, Piemonte”, *7° Censimento Generale Agricoltura*, Story Map Piemonte [<https://storymaps.arcgis.com/collections/678ba9f76cf3417cb66dc3d5fe603eb0?item=13>] (consultato il 07/04/2026).
- ISTAT (2023), “Imprese e dipendenti delle imprese classificati per Ateco e Forma giuridica”, *Asia Registro Statistico Imprese Attive*.
- Istituto Centrale di Statistica (1960), *Comuni e loro popolazione ai Censimenti dal 1861 al 1951*, Roma.
- Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Regione Piemonte (2015), *Il monitoraggio del consumo di suolo in Piemonte – edizione 2015*, Deliberazione di Giunta Regionale n. 34-1915 del 27 luglio 2015.
- Regione Piemonte (2017), *Piano Paesaggistico Regionale*, Deliberazione di Consiglio Regionale n. 233-35836 del 3 ottobre 2017.
- Regione Piemonte (2018), *Osservatorio del Commercio – Componente statistica*.
- Regione Piemonte (2023), *Il monitoraggio del consumo di suolo in Piemonte 2022*, Deliberazione della Giunta Regionale n. 2-6683 del 4 aprile 2023.
- Regione Piemonte (2025), *Carta delle Forme associative del Piemonte – Quindicesimo stralcio*, Deliberazione della Giunta Regionale n. 6-1798 del 10 novembre 2025.
- Rolfo D. (2017), “La lettura morfologica del sistema insediativo”, *Urbanistica Informazioni*, n. 273, Istituto Nazionale di Urbanistica.
- Tuttitalia (2025), “Statistiche demografiche della Provincia di Asti”, *Tuttitalia.it* [<https://www.tuttitalia.it/piemonte/83-asti/statistiche/>](consultato il 07/04/2026)

Capitolo 4

L'aggiornamento della pianificazione territoriale piemontese. La collaborazione tra Regione Piemonte e Provincia di Asti.

4.1. Il sistema della pianificazione provinciale nel quadro normativo regionale.

Il sistema della pianificazione territoriale della Regione Piemonte si fonda sui principi definiti dalla Legge Regionale 5 dicembre 1977 n. 56 "Tutela e uso del suolo" (nota più semplicemente come Legge Urbanistica Regionale, LUR), approvata quasi cinquant'anni fa, ma modificata e integrata innumerevoli volte nel corso degli anni. Le successive modifiche approvate alla legge sono l'esito di una serie di cambiamenti avvenuti sia a livello nazionale (con la modifica dell'art. 117 della Costituzione approvata nel 2001), sia in relazione ai nuovi obiettivi di tutela del territorio (in materia ambientale e paesaggistica), sia per esigenze di carattere sociale ed economico, sia per attribuire il ruolo baricentrico delle scelte di pianificazione sui Comuni (in particolare dopo la promulgazione della Legge n. 81/1993 che ha introdotto l'elezione diretta dei Sindaci) . Attraverso la sua dell'evoluzione normativa e la lettura del testo vigente è quindi possibile comprendere e interpretare il sistema della pianificazione provinciale all'interno del quadro normativo regionale (Bianchi e Malacrino 2017).

Tra i primi articoli normativi, la LUR individua tra i soggetti della pianificazione territoriale le province¹⁹, a cui attribuisce un ruolo centrale in materia di pianificazione, insieme alla Regione e ai Comuni o alle loro forme associative che svolgono la funzione in materia di pianificazione urbanistica. Questo ruolo deve essere considerato però anche nel contesto normativo nazionale, in riferimento all'ex Legge 142/90, poi abrogata dalla successiva entrata in vigore del D.lgs. 267/2000, alla riforma

¹⁹ Art. 2 Legge Regionale 5 dicembre 1977 n. 56

del Titolo V della Costituzione del 2001 e alla Legge n. 56/2014 (cosiddetta Legge Delrio). Il quadro normativo attribuisce infatti alle Province un ruolo di coordinamento collocato in una posizione intermedia nei livelli istituzionali (tra Regione e Comuni), con il compito di orientare lo sviluppo del territorio provinciale in modo unitario e coerente dei temi di propria competenza e di carattere sovra comunale, ma in un contesto in cui l'ente provincia è riconosciuto (dalla Legge Delrio) come ente territoriale di area vasta di non diretta rappresentanza dei cittadini (organi elettivi di secondo grado). La Provincia, secondo il quadro normativo nazionale, si colloca prevalentemente in un profilo di coordinamento dei Comuni e delle Unioni e come ente rappresentativo dei Comuni stessi, con competenze limitate alle funzioni di indirizzo e coordinamento.

Per ciascun livello istituzionale, la legge urbanistica regionale del Piemonte individua gli strumenti attraverso cui ciascun soggetto esercita la propria competenza per l'organizzazione e la disciplina dell'uso del territorio. A livello intermedio viene individuato il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), che si riferisce all'intero territorio della provincia con il compito di *“delineare l'assetto strutturale del territorio e fissare i criteri per la disciplina delle trasformazioni, in conformità agli indirizzi di pianificazione regionale”* e che, ai sensi dell'art. 3 comma 4 della L.R. 56/77, rappresenta il quadro di riferimento e indirizzo per la pianificazione locale. A livello sub-regionale e sub-provinciale, per particolari ambiti territoriali o per l'attuazione di progetti o politiche complesse, è altresì possibile per le Province dotarsi di Progetti Territoriali Operativi (PTO) che presentano specifico interesse economico, ambientale o naturalistico o interessati da progetti specifici o da iniziative di politica complessa, approvati ai sensi dell'art. 8 quinquies della L.R. 56/77. In altre parole, il PTCP ha il compito di individuare obiettivi ed azioni per il governo del territorio, in conformità agli indirizzi forniti dal Piano Territoriale Regionale e dal Piano Paesaggistico Regionale, anche in relazione alle competenze specifiche riconosciute in capo alle Province dalla legislazione nazionale e regionale. Questa interpretazione deve essere estesa in funzione delle novità introdotte dalla riforma del Titolo V della Costituzione che ha sostituito il termine “urbanistica” con il concetto di “governo del territorio”. In questo concetto di ampio e complesso significato, così come definito dalla giurisprudenza, si comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività, dove certamente rientrano anche l'urbanistica e l'edilizia (Corte Costituzionale 2003a, 2003b, 2004). Il governo del territorio è pertanto una materia non di competenza esclusiva dello Stato, ma concorrente in capo alle regioni, riconosciuta in un insieme di materie e funzioni attinenti all'uso del territorio, in materia di urbanistica, valorizzazione ambientale e paesaggistica, difesa e tutela del suolo, sviluppo locale, mobilità e trasporti, infrastrutturazione del territorio, ecc.

La legge regionale del Piemonte n. 56/1977 definisce nel dettaglio la procedura di approvazione di un nuovo Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (ai sensi dell'art. 7bis) e gli elaborati che devono lo comporre nelle diverse fasi del procedimento di formazione (per la proposta tecnica di progetto preliminare e

nella stesura definitiva). Nella fase di approvazione, lo strumento di pianificazione della Provincia, secondo quanto disposto dall'articolo 6 comma 4 della L.R. n. 56/1977, deve essere composto dai seguenti elaborati:

- a) la relazione che contiene l'illustrazione del quadro di riferimento strutturale, dei criteri e delle scelte;
- b) le tavole di piano, che definiscono alla scala più appropriata, le scelte e le politiche di piano, anche in attuazione degli strumenti di pianificazione regionale;
- c) le norme di attuazione, contenenti gli indirizzi e le direttive che esigono attuazione per la predisposizione e l'adeguamento dei piani di competenza comunale, con la specificazione delle eventuali prescrizioni immediatamente prevalenti sulla disciplina comunale e vincolanti anche nei confronti dei privati;
- d) il rapporto ambientale, contenente la valutazione dei possibili effetti ambientali connessi alle previsioni del piano e gli elementi necessari al processo di VAS con la relativa sintesi non tecnica;
- e) il piano di monitoraggio ambientale;
- f) gli allegati, tecnici e statistici, non necessariamente soggetti ad adozione e approvazione, che costituiscono supporto conoscitivo;
- g) gli allegati tecnici in materia di difesa del suolo e relative norme tecniche.

Le previsioni dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale si attuano attraverso le modalità specifiche definite puntualmente dalla normativa urbanistica regionale ai sensi dell'articolo 8bis della L.R. 56/77: attraverso l'adeguamento dei Piani Regolatori Generali, attraverso l'approvazione di piani e programmi di settore, progetti di rilievo provinciale o attuativi di normative speciali dello Stato o della Regione. A specificazione dei contenuti del PTCP, la Provincia ha facoltà di adottare specifici Progetti Territoriali Operativi ai sensi dell'articolo 8ter comma 1 della L.R. 56/77, riferiti ad ambiti opportunamente individuati per essere sottoposti a particolare disciplina con l'individuazione di vincoli e indicazioni di coordinamento. I PTCP hanno il compito di definire (in conformità alle indicazioni contenute nel PTR e nel PPR) l'assetto del territorio tutelando e valorizzando l'ambiente naturale nella sua integrità, considerare la pianificazione comunale esistente e coordinare le politiche per la trasformazione e la gestione del territorio necessarie per promuovere il corretto uso delle risorse ambientali e naturali e la razionale organizzazione territoriale delle attività e degli insediamenti. A tale scopo lo strumento di pianificazione provinciale deve definire alcuni contenuti specifici ai sensi dell'articolo 5 comma 6 della L.R. 56/77, come:

- a) le porzioni di territorio da sottoporre a particolare disciplina ai fini della tutela delle risorse primarie, della difesa del suolo dal dissesto idrogeologico, della prevenzione e difesa dall'inquinamento, definendo, nel rispetto delle competenze statali, i criteri di salvaguardia;
- b) le porzioni di territorio da sottoporre a particolare disciplina ai fini della tutela e della valorizzazione dei beni paesaggistici, storico-artistici e ambientali, dei parchi e delle riserve naturali e delle aree di interesse paesaggistico e turistico;

- c) i criteri localizzativi per le reti infrastrutturali, i servizi, le attrezzature e gli impianti produttivi di interesse regionale, con particolare attenzione ai trasporti, alle reti telematiche e alle attività produttive e commerciali di livello sovracomunale;
- d) i criteri, gli indirizzi, le direttive e le principali prescrizioni, che devono essere osservati nella formazione dei piani a livello comunale o di settore, precisando le eventuali prescrizioni immediatamente prevalenti sulla disciplina urbanistica comunale vigente e vincolanti anche nei confronti dei privati;
- e) i casi in cui la loro specificazione o attuazione sono subordinate alla formazione di un PTO, individuandone anche l'area relativa.

Le determinazioni del PTCP non sono uniformi, ma sono distinte in funzione del rispettivo grado di cogenza, ovvero in prescrizioni immediatamente prevalenti sulla disciplina locale vigente e cogenti anche nei confronti dei privati, direttive che esigono attuazione nella pianificazione provinciale e comunale e indirizzi (in riferimento all'articolo 8 comma 4 della L.R. 56/1977). In tal senso deve avvenire l'adeguamento dei Piani Regolatori Generali, ovvero in considerazione di tutte le prescrizioni e indirizzi forniti dal PTCP. Il problema è esclusivamente formale nel caso delle prescrizioni immediatamente vincolanti in ragione della loro efficacia e prevalenza sulle indicazioni del PRG (anche se in contrasto con lo stesso) e nei confronti dei privati. Il tema importante dell'adeguamento dei PRG si pone in primo luogo con le direttive che esigono attuazione, ovvero per quelle disposizioni che necessariamente devono essere recepite nei PRG e che saranno applicabili ai soggetti che operano sul territorio solo in seguito al recepimento nello strumento urbanistico comunale; per tale tipologia non è possibile uno scostamento. In ultimo, l'adeguamento dei PRG deve avvenire anche attraverso il recepimento e la considerazione degli indirizzi forniti dal piano provinciale; in questo caso si tratta di indicazioni generali (indirizzi appunto) rispetto alle quali il Comune può decidere di discostarsi con le proprie scelte di pianificazione, ma in modo adeguatamente motivato. Al fine di poter considerare un PRG adeguato ai contenuti del PTCP è pertanto necessario conseguire la traduzione di tutte le prescrizioni immediatamente prevalenti, il recepimento delle prescrizioni che esigono attuazione e la considerazione/interpretazione degli indirizzi forniti dal piano provinciale.

La Provincia, in qualità di soggetto della pianificazione territoriale nel quadro normativo piemontese, ha il compito di verificare l'avvenuto adeguamento o il livello di compatibilità della variante del PRG con il PTCP. Tale adempimento avviene attraverso uno specifico pronunciamento fornito nell'ambito dei diversi procedimenti di variante urbanistica previsti dall'art. 17 della LUR:

- a) Varianti generali (formate e approvate con la procedura di cui all'art. 15 L.R. 56/77), ovvero quelle che interessano l'intero territorio comunale o che modificano l'intero impianto strutturale, urbanistico o normativo del PRG; in questo caso la Provincia è chiamata ad esprimersi nell'ambito della prima conferenza di copianificazione e valutazione tramite osservazioni e contributi in merito alla proposta tecnica del progetto preliminare (con particolare riferimento alla sua coerenza con i piani e programmi vigenti di livello provinciale) e alla specificazione dei contenuti del

rapporto ambientale e nell'ambito della seconda Conferenza di copianificazione e valutazione per la decisione sulla proposta tecnica del progetto definitivo e fornendo parere e contributi per la formulazione del parere motivato relativo al processo di VAS.

b) Varianti strutturali (formate e approvate con la procedura di cui all'articolo 15, nell'ambito della quale i termini per la conclusione della prima e della seconda conferenza di copianificazione e valutazione sono ridotti, ciascuno, di trenta giorni), ovvero quelle che non rientrano in alcuna delle tipologie individuate nei commi 3, 5 e 12 dell'art. 17, nonché le varianti di adeguamento del PRG al PAI, al PPR, al PTCP o al PTGM secondo i disposti di cui all'articolo 5, comma 4 e le varianti di adeguamento alla normativa in materia di industrie a rischio di incidente rilevante; anche in questo caso la Provincia è chiamata ad esprimersi rispetto alla compatibilità della variante urbanistica con il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale nell'ambito delle due Conferenze di copianificazione e valutazione (così come descritto al punto precedente).

c) Varianti parziali (formate e approvate con la procedura di cui all'articolo 17 comma 7), ovvero quelle che soddisfano tutte le condizioni di cui al comma 5 e 6 dell'art. 17. In questo caso la Provincia è chiamata a pronunciarsi *"in merito alle condizioni di classificazione come parziale della variante, al rispetto dei parametri di cui al comma 6, nonché sulla compatibilità della variante con il PTCP o i progetti sovracomunali approvati e fornisce il contributo in caso di eventuale attivazione del processo di VAS"*.

È importante sottolineare come il pronunciamento della Provincia avviene nel caso di varianti urbanistiche generali e strutturali, per le quali si ricorre alle conferenze di copianificazione e valutazione. Tale istituto venne introdotto in Piemonte in via sperimentale nel 2007 (con l'entrata in vigore della Legge regionale 1/2007) e reso definitivo con l'approvazione della Legge regionale 25 marzo 2013 n. 3 Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia", introducendo nel sistema normativo urbanistico piemontese un nuovo approccio alla pianificazione. La LUR, all'articolo 1bis (introdotto dalla L.R. 3/2013) specifica, infatti, che *"I processi di pianificazione del territorio avvengono applicando i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, mediante il confronto e i processi di copianificazione tra i soggetti di cui all'articolo 2; la copianificazione garantisce la partecipazione attiva e con pari dignità delle amministrazioni interessate, ciascuna per le proprie competenze"*. L'approvazione dei PRG non avviene più pertanto attraverso un provvedimento esclusivamente regionale, ma attraverso il raggiungimento di un'intesa frutto del confronto che avviene all'interno alla conferenza di copianificazione valutazione tra Regione, Provincia e Comune. Si è trattata quindi di una fondamentale modifica del sistema della pianificazione piemontese che assume il carattere di una vera e propria riforma, prevedendo il superamento del "sistema di piani" ordinati gerarchicamente in senso verticale, verso una pianificazione concertata tra i soggetti istituzionali con competenze di pianificazione (ai sensi della LUR) che accompagna e affianca la formazione del nuovo Piano Regolatore Generale.

4.2. Il processo e gli atti propedeutici all'aggiornamento del Piano Territoriale 2011 della Regione Piemonte.

Lo strumento prioritario per la definizione delle strategie e degli obiettivi per lo sviluppo del territorio della regione Piemonte è attualmente rappresentato dal Piano Territoriale Regionale, approvato dal Consiglio regionale con D.C.R. n. 122-29783 del 21 luglio 2011.

Il PTR, che per sua natura ha carattere di indirizzo per la pianificazione territoriale e settoriale di livello regionale e sub-regionale, necessita di un periodico aggiornamento del quadro della conoscenza del territorio piemontese con la necessità di verifica dell'attuazione delle politiche e delle strategie definite dal piano vigente. In ragione di tali motivazioni la Regione ha dato inizio al processo di aggiornamento del Piano Territoriale Regionale vigente, formalmente avvenuto nel 2021 con l'approvazione da parte della Giunta regionale con DGR n. 1-3116 del 23 aprile 2021 del *"Documento preliminare per la revisione del Piano territoriale regionale - Programmare e pianificare il territorio per il rilancio del Piemonte"*. L'ente regionale, con il citato provvedimento, esplicita i temi fondamentali e le ragioni sulla necessità di aggiornamento del proprio strumento di pianificazione territoriale al fine di *"rendere coerente la visione strategica della programmazione generale e di settore con il contesto fisico, ambientale, economico e sociale e rappresenta lo strumento di connessione tra le indicazioni derivanti dal sistema della programmazione regionale e il riconoscimento delle vocazioni del territorio"*. Questo provvedimento fa seguito alla conclusione delle operazioni preliminari del processo di aggiornamento, attraverso il monitoraggio dell'efficacia e degli obiettivi raggiunti dal Piano, nella loro dimensione territoriale, socio-economica e ambientale e provvedendo quindi all'aggiornamento del Quadro di riferimento strutturale (da parte dell'Istituto di Ricerche Economiche e Sociali per il Piemonte – IRES). Il *"Documento preliminare per la revisione del Piano territoriale regionale – Programmare e pianificare il territorio per il rilancio del Piemonte"*, costituisce il documento di riferimento per la predisposizione nelle successive fasi del Documento programmatico per l'aggiornamento e la revisione del Ptr, illustrandone i contenuti essenziali. Il Documento raccoglie gli elementi utili per stimolare una riflessione e avviare un confronto di natura tecnico-politica sugli obiettivi e sui contenuti da integrare nella revisione del Piano, anche alla luce dei mutamenti che, nel corso degli ultimi dieci anni, hanno interessato il contesto sociale, economico e ambientale di riferimento. In particolare vengono descritti gli esiti dell'aggiornamento del Quadro di riferimento strutturale nelle sue componenti socio-economiche e ambientali e si individuano i nuovi temi da affrontare e le emergenze alle quali rispondere; in particolare vengono messi in evidenza gli effetti legati a processi di livello nazionale e globale che presentano ricadute anche sulla scala locale (legate alla crisi economica mondiale dell'ultimo decennio e all'emergenza sanitaria Covid-19 determinando evidenti effetti sul sistema economico e produttivo) (Baschenis e Giancola 2024). È stato quindi possibile dare avvio a diversi momenti di confronto e attività di approfondimento coinvolgendo oltre alle stesse

strutture settoriali regionali, anche istituti di ricerca, Politecnico di Torino ed Enti territoriali competenti, con cui sono state promosse attività sperimentali e collaborazioni, finalizzate a condividere gli argomenti chiave dell'aggiornamento. La revisione del PTR rappresenta per la Regione Piemonte l'opportunità per ricreare le condizioni per lo sviluppo sostenibile attraverso l'analisi del contesto di riferimento, il superamento dei punti di debolezza e la messa a sistema dei punti di forza. La nuova sfida è rappresentata dalla capacità di mettere in atto una pianificazione resiliente, capace di adattarsi al contesto mutato, di integrare i nuovi principi che si affermano a livello globale, consapevole delle esigenze delle comunità e delle imprese e del mondo del lavoro (Regione Piemonte 2021).

L'esito delle attività di approfondimento è confluito nel Documento Programmatico redatto ai sensi dell'articolo 7, comma 1 della L.R. 56/1977 e adottato dalla Regione Piemonte con Deliberazione di Giunta Regionale n. 1-6558 del 6 marzo 2023 (unitamente al Rapporto preliminare per la revisione del Piano territoriale regionale ai sensi dell'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo 152/2006), che di fatto rappresenta il formale avvio del procedimento di revisione del Piano Territoriale Regionale. All'interno del Documento (costituito dalla Relazione, dalle Tavole della Conoscenza e dal Rapporto preliminare ai sensi dell'art. 13, c. 1 del D.lgs. 152/2006 e s.m.i.) viene esplicitata la necessità di revisione del quadro strategico del piano, definendo strategie, obiettivi generali e obiettivi specifici in linea e più recenti politiche settoriali promosse dall'Ente e in coordinamento con le Strategie regionali per lo sviluppo sostenibile e sui cambiamenti climatici. A fronte di tali elementi di contesto prende forma la volontà di riaffermare il ruolo conoscitivo, di programmazione e di coordinamento degli aspetti settoriali dello strumento di pianificazione territoriale, con l'obiettivo di aumentarne l'operatività e l'impatto. Questa esigenza è emersa anche dal monitoraggio regionale sugli strumenti di pianificazione locale e su quelli attualmente definiti nelle politiche regionali di carattere settoriale. È necessario restituire al Piano una funzione di riferimento per gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale subordinati e di coordinamento delle politiche settoriali che incidono sul territorio, nonché di raccordo con la programmazione 2021/2027 (Regione Piemonte 2023).

L'individuazione e la revisione delle strategie sono state frutto di un lavoro condiviso con i soggetti interni ed esterni all'amministrazione regionale e condotte in coerenza con il quadro di riferimento delle politiche settoriali regionali, con i documenti di indirizzo sovranazionale per le politiche territoriali (Agenda 2030, Agenda Territoriale Europea 2030, Politiche di coesione 2021-2027 dell'Unione Europea) e con i documenti di livello nazionale e regionale che danno attuazione alle strategie internazionali in materia di pianificazione e sviluppo territoriale (Strategia regionale per lo Sviluppo Sostenibile - SRSvS, Strategia regionale sui Cambiamenti Climatici - SRCC). Un secondo aspetto analizzato è relativo all'aggiornamento della componente conoscitiva e dell'apparato cartografico, tenendo conto dei cambiamenti intercorsi dall'approvazione del piano vigente ad oggi e in funzione della revisione del quadro strategico di riferimento oggetto di modifica. In questa fase, la Regione ha

potuto condurre una riflessione sul ruolo nell'attuazione del PTR che può essere assunto dal livello provinciale con lo scopo di ricercare nuove sinergie a livello intercomunale e per una pianificazione maggiormente integrata. In questo contesto, è stata avviata una specifica collaborazione con la Provincia di Asti (di cui al paragrafo 2.4) e si è svolto un ampio confronto con le Direzioni e i Settori della Regione che sono titolari di strumenti pianificatori di tipo settoriale o che si occupano di programmazione finanziaria, i cui esiti sono confluiti in proposte di modifica all'apparato strategico e normativo. Infine, vengono definiti i temi che indirizzeranno la revisione dell'apparato normativo in relazione ai documenti strategici regionali (sostenibilità e cambiamento climatico) e in coerenza con le novità introdotte dall'entrata in vigore o dall'aggiornamento di piani settoriali regionali di natura infrastrutturale e ambientale, nonché in sinergia con i documenti di programmazione e sviluppo regionale, al fine di rendere le norme quanto più possibile funzionali, utili ed efficaci nei processi di costruzione e valutazione degli strumenti di pianificazione ai vari livelli del governo del territorio. Un'importante elemento innovativo, frutto anche della sperimentazione avviata in questa fase con la Provincia di Asti, è la definizione di un nuovo modello delle schede degli Ambiti di Integrazione Territoriale, che riunisce in un unico strumento la componente conoscitiva del sistema locale²⁰ e la componente strategica per il suo sviluppo territoriale²¹, integrandone i contenuti e approfondendone gli obiettivi e le azioni. Nello specifico:

- vengono ridefiniti i contenuti e la veste grafica scheda uno strumento operativo di indirizzo per la programmazione e la pianificazione del territorio;
- viene rivista l'articolazione dei paragrafi della sezione descrittiva secondo un'analisi di contesto e del capitale territoriale che si configurano in una descrizione delle caratteristiche geografiche, delle risorse naturali e patrimoniali e dei fattori demografici, del capitale umano e dei beni relazionali;
- vengono aggiornati i contenuti e associato a ciascun paragrafo un cartogramma sul sistema insediativo, infrastrutture e impianti e sulle attività economiche prevalenti e la dotazione di servizi;
- viene introdotta una nuova sezione relativa al quadro strategico con la descrizione dei fattori di attenzione, gli indirizzi e gli orientamenti strategici per l'Ait, la selezione degli obiettivi specifici del Ptr più appropriati per l'Ait, l'indicazione dei settori di intervento coinvolti dal perseguimento di ciascun obiettivo, un nuovo meccanismo per la pesatura dei settori di intervento prioritari per l'Ait.

In continuità con il percorso avviato e con i contenuti definiti nei documenti precedentemente adottati, è stata sviluppata nella successiva fase la revisione del Piano Territoriale Regionale (trattata nel paragrafo successivo) con l'adozione del relativo provvedimento.

²⁰ Nel Piano Territoriale Regionale approvato nel 2011 le Schede degli Ambiti di Integrazione Territoriale erano riportati in calce alla Relazione Illustrativa (Regione Piemonte, 2011)

²¹ Il Piano Territoriale Regionale approvato nel 2011 non prevedeva un'indicazione strategica per ciascun Ambito di Integrazione Territoriale, in quanto forniva esclusivamente indicazioni sottoforma di indirizzo, in allegato alle Norme di Attuazione (Regione Piemonte, 2011)

4.3. L'adozione della Variante di aggiornamento al Piano Territoriale Regionale.

In continuità con il percorso avviato negli anni precedenti che ha consentito di porre le nuove strategie ed obiettivi da considerare per la definizione del nuovo quadro pianificatorio regionale, la Regione Piemonte ha sviluppato la revisione del Piano Territoriale Regionale. Successivamente alla predisposizione del Documento Programmatico, con Deliberazione della Giunta Regionale n. 4-8689 del 3 giugno 2024, ai sensi degli articoli 7 e 10 della legge regionale 56/1977, è stata adottata la Variante di aggiornamento al Piano Territoriale Regionale, i cui contenuti sono esplicitati nei seguenti documenti: Relazione, Norme di Attuazione, Schede degli Ambiti di integrazione territoriale, Tavole della conoscenza, Rapporto ambientale e relativa Sintesi non tecnica e Piano di Monitoraggio.

In continuità a quando già definito con il Documento Programmatico, la Regione ha individuato gli obiettivi prioritari della revisione del PTR, riassunti nelle parti che di qui di seguito si riportano²²:

1. la realizzazione di un nuovo modello di pianificazione, in grado di adattarsi al mutato contesto di riferimento, di integrare e recepire i nuovi principi che gradualmente si affermano alla scala globale, accorto sulle possibili necessità e questioni sociali, delle imprese e del mondo del lavoro (Baschenis e Giancola, 2024);
2. prevedere l'integrazione e l'aggiornamento del quadro strategico in relazione al mutato quadro conoscitivo, anche al fine di dare attuazione alle strategie del mutato contesto e per l'attuazione della Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile (SRSVS) e della Strategia Regionale sui Cambiamenti Climatici (SRCC);
3. l'aggiornamento del Quadro di riferimento strutturale (Qrs) in funzione del mutato quadro di riferimento, anche attraverso il confronto con le Province, riconfermando il sistema policentrico piemontese;
4. l'aggiornamento del quadro normativo di riferimento, con lo scopo di riconoscere un maggiore ruolo alla pianificazione intermedia (provinciale, metropolitana, intercomunale), di incrementare il ruolo di indirizzo del Piano per la pianificazione locale, di garantire l'attuazione di politiche di sviluppo del territorio e di sostenibilità.

La variante di aggiornamento focalizza i suoi contenuti su alcune tematiche ritenute prioritarie, rispetto alle quali viene posta maggiore attenzione. Un primo tema specifico è relativo al consumo di suolo, rispetto al quale si pone l'obiettivo di ottimizzare l'uso oltreché ridurre il consumo, prevenire processi di degrado, impoverimento e impermeabilizzazione, preservare, recuperare e ripristinare le sue funzionalità ecosistemiche. In altre parole, la Regione (seppur in assenza di una normativa regionale che definisca i principi sul consumo di suolo) intende perseguire in un'ottica di sviluppo sostenibile la progressiva riduzione, nel medio termine, delle previsioni che comportano compromissione di aree libere (green field) e contestualmente incentivare l'utilizzo delle aree dismesse, compromesse o

²² Relazione della Variante di aggiornamento del Piano Territoriale Regionale adottata con DGR n. 4-8689 del 3 giugno 2024 (Regione Piemonte, 2024)

impermeabilizzate (brown field). Una seconda questione affrontata dallo strumento di pianificazione regionale riguarda il tema della programmazione²³, attraverso cui individuare una nuova sfida: la necessità di disporre di strumenti di pianificazione che devono essere in grado di orientare e sostenere una visione sovralocale e con la capacità di individuare linee di sviluppo in grado di coordinare la programmazione degli interventi. Attualmente, le molteplici fonti di finanziamento disponibili richiedono un'attuazione degli interventi in tempi brevi. Così come evidenziato, è necessario oggi un riallineamento tra pianificazione e programmazione che spesso operano in modo disgiunto e disallineato in termini di tempi e orientamento. Da un lato la necessità di rapidità nell'allocazione delle risorse disponibili, dall'altro è necessaria una riflessione sulla funzione e sul ruolo degli strumenti di pianificazione territoriale. Un ulteriore tema di riferimento della Variante al PTR riguarda le aree protette. In attuazione della L.R. 19/2009 che individua i Piani d'area tra gli strumenti della pianificazione territoriale, l'art. 26 della richiamata legge prevede che per le aree naturali protette debba essere redatto *“un piano di area che ha valore di piano territoriale regionale e sostituisce le norme difformi dei piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello”*. Per questa ragione, la Regione ha voluto condurre una ricognizione dei Piani d'area esistenti nell'ottica di un loro futuro aggiornamento, anche in funzione dell'adeguamento che deve essere effettuato rispetto al Piano paesaggistico regionale.

Un tema innovativo del Piano Territoriale Regionale è la volontà di territorializzare gli obiettivi proposti per l'intero territorio regionale e declinati per ciascuno degli Ambiti di integrazione territoriale in funzione delle caratteristiche del sistema locale. Tra gli obiettivi del nuovo Piano Territoriale Regionale, rientra infatti quello di attribuire un maggiore rilievo agli AIT, intesi fin dalla loro originaria formulazione, come unità territoriali utili per la costruzione di percorsi di sviluppo basati sul riconoscimento e la valorizzazione degli elementi propri del capitale territoriale e sull'attivazione di reti di soggetti locali per l'attuazione di una progettualità condivisa. Pur confermando con l'aggiornamento del Piano la lettura del territorio per ambiti secondo la stesura del PTR vigente, la variante, per ciascuno degli ambiti territoriali, attribuisce obiettivi specifici che rappresentano il riferimento prioritario per i territori interessati²⁴. L'Elaborato “Schede degli Ambiti di integrazione territoriale” entra inoltre a far parte degli elaborati del Piano regionale”, dove ad ogni ambito è associato un modulo specifico in cui sono descritti gli elementi di conoscenza e di riferimento per la programmazione di progetti o interventi di sviluppo, in linea con le vocazioni e le potenzialità produttive del territorio. Nell'elaborato è stata inserita una parte che descrive le strategie, rappresentata dai *“fattori di attenzione, indirizzi e orientamenti strategici”*; si tratta quindi dell'indirizzo di riferimento per le politiche di sviluppo da considerare e per dare attuazione ai

²³ Relazione Illustrativa della Variante di aggiornamento del Piano Territoriale Regionale adottata con DGR n. 4-8689 del 3 giugno 2024 (Regione Piemonte, 2024)

²⁴ Il riferimento è l'articolo 5 comma 1 delle Norme di Attuazione della Variante di aggiornamento al Piano Territoriale Regionale adottata nel 2024 (Regione Piemonte, 2024).

diversi livelli amministrativi. Il risultato della revisione è stato anche oggetto dell'attività di collaborazione con la Provincia di Asti, le cui attività sono scaturite nelle proposte di modifica e aggiornamento dello stato di conoscenza, dell'apparato strategico e normativo.

4.4. L'attività della sperimentazione nell'ambito del progetto di collaborazione tra Regione Piemonte e Provincia di Asti

In parallelo ai rispettivi processi di aggiornamento degli strumenti di pianificazione, nel 2021, la Regione Piemonte e la Provincia di Asti hanno dato avvio ad una attività di sperimentazione connessa alla revisione degli strumenti di competenza regionale e provinciale, nel quadro di riforma della programmazione e pianificazione territoriale e urbanistica regionale²⁵. La collaborazione è nata con lo scopo di fornire e disporre di un supporto reciproco di natura sperimentale, finalizzato da un lato ad accompagnare la Provincia nella definizione del processo di revisione del proprio Piano Territoriale, dall'altro per la Regione a beneficiare del supporto per la condivisione di un nuovo modello di pianificazione del territorio regionale. La sperimentazione è stata fondata sull'obiettivo di perseguire la semplificazione, il coordinamento ed una efficace azione operativa, per rispondere in modo adeguato alle sollecitazioni che provengono dal mondo economico e imprenditoriale e all'esigenza di rilancio dell'economia e dello sviluppo locale. La sperimentazione si inserisce altresì nel quadro di possibile revisione della legge urbanistica regionale, con l'obiettivo di valutare diverse opzioni possibili relative al riconoscimento di un ruolo rafforzato della pianificazione di area vasta di competenza provinciale, riconoscendo alle Province il compito di governare le strategie e gli obiettivi definiti a scala regionale per gli Ambiti di integrazione territoriale (Provincia di Asti e Regione Piemonte 2021).

La sperimentazione ha riguardato nella prima fase l'articolazione del sistema di pianificazione in relazione ai due Ait che suddividono il territorio astigiano. Con il modello di governo del territorio rinnovato che la Regione intende promuovere, gli Ambiti di Integrazione Territoriale vengono riconosciuti come sistemi di sviluppo locale a cui sono attribuiti obiettivi e azioni, rispetto ai quali le amministrazioni provinciali assumono un ruolo nuovo. Tale rimodulazione definisce infatti gli AIT quali *“ambiti privilegiati di integrazione orizzontale fra i diversi temi della pianificazione (infrastrutture, ambiente, tutela e sicurezza, sviluppo socio-economico, ecc.), potenzialmente in grado di favorire la definizione di visioni, strategie e azioni intercomunali, finalizzate al rafforzamento dei vantaggi competitivi dei territori”*. Lo

²⁵ La Fase di Sperimentazione, promossa dalla Regione Piemonte come innovazione del processo di governo del territorio in un'ottica di una forte integrazione con la pianificazione regionale sovraordinata (PTR), è stata avviata con gli atti di cui al prot. n° 13208 del 15/06/2021 e conclusa con la sottoscrizione degli atti in data 19/12/2022.

strumento di pianificazione regionale attualmente in vigore suddivide, a partire dall'interpretazione degli elementi che strutturano il territorio e dall'analisi delle potenzialità e delle criticità, il territorio regionale in 33 unità territoriali omogenee (di dimensione intermedia tra quella provinciale e quella comunale), in funzione del centro urbano principale che ricopre la funzione di polo di gravitazione. Per ciascuno di questi ambiti di integrazione territoriale, il PTR del 2011 fornisce un quadro conoscitivo e determina gli indirizzi da considerare per le scelte pianificatorie e strategiche alle diverse scale di riferimento per lo sviluppo dei territori nelle diverse tematiche settoriali di rilevanza territoriale (valorizzazione del territorio, risorse e produzioni primarie, ricerca tecnologia produzioni industriali, trasporti e logistica, turismo). Tali indicazioni costituiscono indirizzo e riferimento di livello strategico (alla scala regionale), da approfondire e integrare in sede di definizione degli strumenti di programmazione e pianificazione alle diverse scale territoriali (Regione Piemonte 2011).

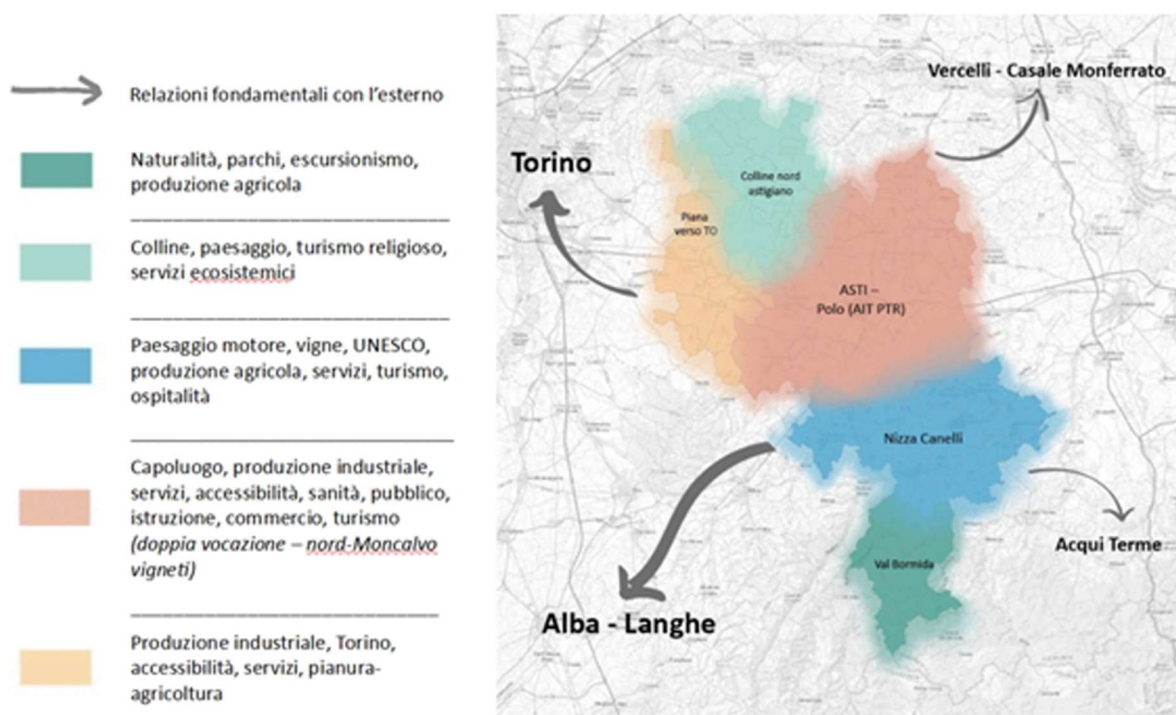


Figura 19 - Tendenze in atto nella Provincia di Asti (fonte: Relazione Illustrativa del Quadro di Riferimento Strutturale, Provincia di Asti, 2021)

Nella proposta di ridefinizione, gli AIT sono stati riconosciuti quali ambiti efficaci per la definizione di strategie di sviluppo basate sulla valorizzazione delle specificità territoriali (sui cui convergono i diversi temi della pianificazione) e per ciascuno di essi è necessario fornire la definizione di vision, strategie e azioni alla scala intercomunale in grado di rafforzare la competitività del sistema locale. Gli AIT entrano a far parte dell'apparato normativo del Piano e sono riconosciuti come strumento di supporto alle fasi valutative e strategiche del Piano, indirizzando le scelte strategiche alla scala vasta e locale.

In questo nuovo quadro delineato dalla nuova funzione riconosciuta agli AIT, è nata nell'ambito della sperimentazione la considerazione dell'ipotesi di una diversa articolazione dei perimetri degli Ambiti di Integrazione Territoriale 24 e 26. Tale attività, su proposta della Regione, ha visto il diretto coinvolgimento della Provincia di Asti ed è stata sviluppata nello spirito insito nella natura degli Ambiti di Integrazione Territoriale, legato ovvero alle relazioni intersoggettive interne all'ambito rispetto il centro urbano gravitazionale e alla funzione che gli viene attribuita dalla pianificazione regionale. Dalla lettura interpretativa del territorio, che ha peraltro consentito di aggiornare il quadro conoscitivo dei rispettivi ambiti (a partire dalle informazioni definite alla scala provinciale con il Quadro di Riferimento Strutturale approvato dalla Provincia di Asti nel 2021), è emersa la necessità di una riflessione particolare per i Comuni posti a confine tra i due AIT "astigiani", per accertarne gli effettivi ambiti di pertinenza territoriale alla luce del contesto di riferimento e delle dinamiche in atto. A tale scopo è stato avviato un dibattito tra Regione Piemonte e Provincia di Asti necessario per la valutazione critica di alcune ipotesi proposte, finalizzato ad individuare con senso critico ed allineato la proposta più coerente. Per tale valutazione si è fatto riferimento non solo al sistema di relazioni intersoggettive locali interne al territorio (con il centro gravitazionale di riferimento), ma anche alle articolazioni territoriali già presenti all'interno di strumenti di pianificazione (Piano Paesaggistico Regionale) o di programmazione (Gruppi di Azione Locale – GAL²⁶) valutate nei diversi aspetti e tematiche coinvolte. In prima istanza, a partire da una valutazione di base fondata sui movimenti abituali dei soggetti dai comuni di residenza a quelli in cui è presente l'offerta di servizi urbani di un certo livello, sono stati considerati ulteriori aspetti rispetto ai quali è stato fondato il confronto. In particolare, la Provincia, oltre alla considerazione delle risultanze del Quadro di Riferimento Strutturale (QRS) che ha messo in atto le tendenze in atto nel territorio astigiano (Provincia di Asti 2021), ha valutato una possibile nuova articolazione degli ambiti in relazione ai seguenti aspetti: a) le aggregazioni dei Comuni in Unioni di Comuni; b) il territorio appartenente al sito UNESCO "I paesaggi vitivinicoli del Piemonte: Langhe, Roero, Monferrato" oggetto di riconoscimento nel 2014); c) gli Ambiti di Paesaggio del Piano Paesaggistico Regionale (PPR); d) il sistema delle aree protette e gli elementi della rete ecologica. Le diverse considerazioni emerse dall'analisi hanno consentito di maturare una prima proposta di ridefinizione, il cui risultato ha posto le basi per l'avvio di un confronto con i Comuni e con gli Amministratori Provinciali, che ha consentito di lasciare ampio spazio alla voce degli amministratori locali di farsi portavoce del territorio, dei cittadini e del loro senso di appartenenza e di identità locale.

²⁶ I Gruppi di Azione Locale sono generalmente costituiti da società consortili costituite da Soci pubblici (Comuni, Istituzioni), privati (associazioni di categoria, associazioni varie, consorzi, aziende), istituti di credito, che operano per la valorizzazione e lo sviluppo delle potenzialità locali promuovendo il consolidamento o la costituzione di reti di operatori all'interno dell'approccio di sviluppo locale di tipo partecipativo.

La nuova configurazione (Figura 21) maturata dalla discussione e rispetto alla quale è stata determinante l'influenza del riconoscimento dei territori quale "Patrimonio dell'Umanità Unesco" con le sue potenzialità di crescita economica e turistica, prevede la traslazione del confine dell'AIT 26 verso nord comprendendo al suo interno anche i Comuni di Coazzolo, Castagnole delle Lanze, Costigliole d'Asti, Isola d'Asti, Montegrosso d'Asti, Mongardino, Mombercelli, Montaldo Scarampi e Vigliano d'Asti. La nuova conformazione degli AIT astigiani prevede quindi un parziale riequilibrio nel complesso, anche se l'ambito di "Asti" mantiene il maggiore numero di Comuni e di popolazione. La Provincia ha ritenuto essenziale in questa fase il coinvolgimento dei Comuni (in particolare per quelli coinvolti dal cambio di AIT), attraverso l'attivazione di un confronto da cui sono emerse riflessioni, perplessità e suggerimenti, come ad esempio sull'importanza di definire in modo più esplicito il ruolo e l'utilità degli AIT o sulle eventuali limitazioni alle scelte e all'operabilità dei territori. Tale approccio è risultato proficuo per il risultato prodotto, in quanto ha consentito di definire il ridisegno degli AIT basato da un lato sullo stato di conoscenza, dall'altro improntato sul dibattito con il territorio che ha consentito di ottenere una visione fedele e coerente alla realtà e condivisa dalla comunità.

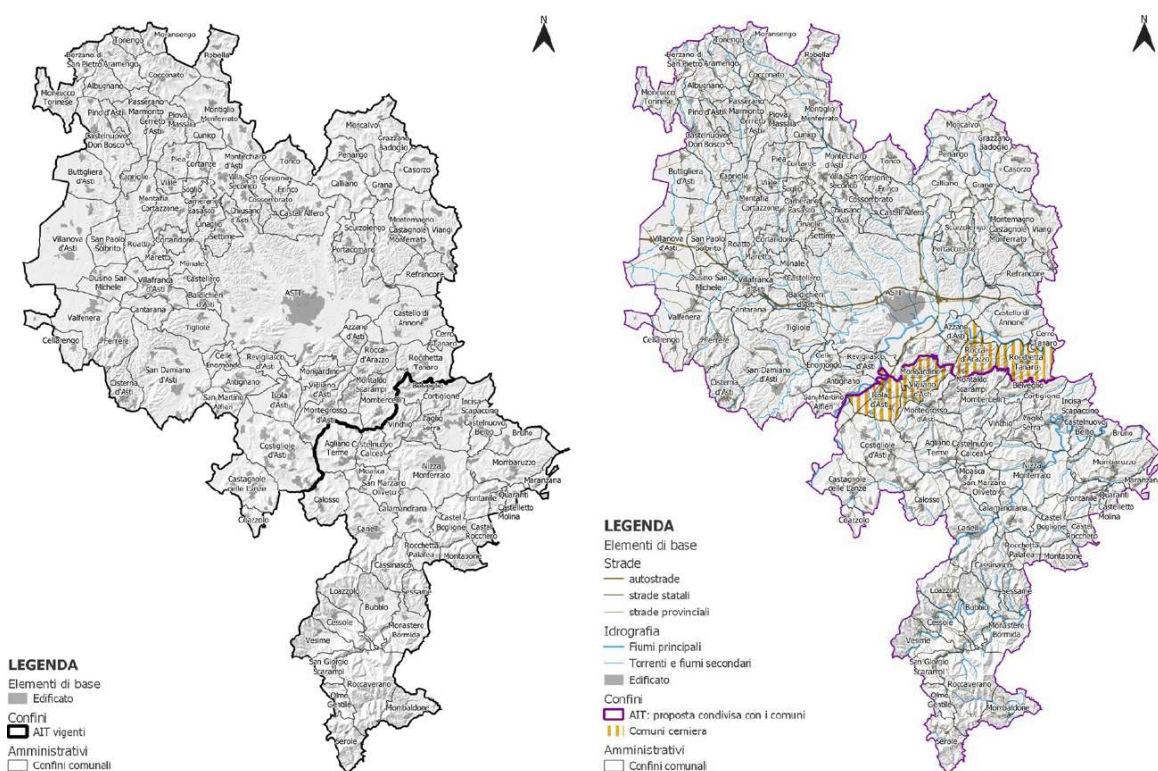


Figura 20 – Ipotesi di modifica degli Ambiti di Integrazione Territoriale (Fonte: Provincia di Asti 2021, Relazione ridisegno Ait)

Indicatori	Stato di fatto		Proposta	
	AIT 24	AIT 26	AIT 24	AIT 26
N. Comuni	82	36	73	45
Popol. totale	169.257	40.133	150.818	58.572
Popol. media	2064	1115	2066	1.302
Popol. max	(Asti) 74065	(Canelli) 10212	(Asti) 74065	(Canelli) 10212
Popol. min.	(Soglio) 156	(Olmo G.) 70	(Soglio) 156	(Olmo G.) 70

Tabella 12 – Confronto dei principali indicatori degli Ambiti di integrazione territoriale relativi allo stato attuale indicato dal Ptr vigente e all'ipotesi di variazione proposta.

In funzione della nuova articolazione territoriale e tenuto conto nel nuovo modello di scheda associata a ciascun AIT elaborata dalla Regione, si è provveduto all'aggiornamento delle informazioni di maggior dettaglio relative a ciascun ambito, sulla base delle analisi del Quadro di Riferimento Strutturale elaborato dalla Provincia di Asti nel 2021. Una parte consistente dell'attività di sperimentazione ha riguardato la definizione della sezione "Quadro strategico" delle schede degli ambiti appartenenti al territorio astigiano, con la selezione degli obiettivi specifici del Piano Territoriale Regionale ritenuti maggiormente appropriati per i territori in esame con la successiva traduzione in linee d'azione efficaci per il loro conseguimento. Nell'ambito della sperimentazione, al fine di garantire fin dalle fasi iniziali il coordinamento e l'allineamento dei due strumenti di pianificazione territoriale, Regionale e Provinciale, la selezione degli obiettivi specifici del PTR è avvenuta a partire dalle linee di indirizzo già approvate dalla Provincia in fase di avvio alla stesura della prima Variante al Piano territoriale di coordinamento provinciale, e ovvero:

- politiche di orientamento all'uso sostenibile del suolo;
- aumento della qualità e della fruibilità dei servizi (comunali e intercomunali a scala locale sul territorio);
- supporto allo sviluppo economico secondo le caratterizzazioni proprie del territorio (produttivo, agricoltura e turismo enogastronomico);
- esercizio di una corretta manutenzione del territorio, salvaguardia e valorizzazione del paesaggio, manutenzione delle infrastrutture del territorio urbano rurale.

Nell'ambito delle attività di costruzione del quadro strategico e in esito alle attività sono emerse due ulteriori linee di indirizzo che risultavano non sufficientemente sviluppate tra gli obiettivi della variante al PTCP:

- salvaguardia e tutela delle risorse naturali;
- produzione sostenibile e utilizzo delle risorse energetiche.

A partire dalle linee di indirizzo della variante al piano provinciale, sono stati individuati e abbinati a ciascuno di essi gli obiettivi generali e specifici del PTR, di seguito differenziati per attribuirli ai due Ait sulla base delle caratteristiche proprie dei sistemi territoriali (per risorse, fattori di vulnerabilità, tendenze in atto, scenari di sviluppo), in funzione dell'analisi conoscitiva di contesto e dagli esiti puntuali dell'analisi SWOT svolta dalla Provincia in fase di redazione del QRS. Per ciascun

raggruppamento di obiettivi specifici sono state poi fatte corrispondere le rispettive linee d'azione di riferimento, utili al perseguimento dei target individuati ritenuti determinanti per il territorio in esame, suddivise in funzione del livello territoriale competente (Provincia o Comune) a cui prioritariamente si rivolgono.

Questa seconda parte di attività di sperimentazione ha consentito anzitutto la verifica e l'allineamento tra le finalità della revisione del PTCP e l'apparato strategico del PTR, secondo un quadro di riferimento aggiornato e di maggior dettaglio di cui al Quadro di Riferimento Strutturale approvato dalla Provincia di Asti e a partire dalle collaborazioni attivate dalla Regione con il Politecnico di Torino e con IRES Piemonte, per l'integrazione degli obiettivi sovranazionali e delle Strategie regionali per lo Sviluppo Sostenibile e sui Cambiamenti Climatici, nonché dal confronto con tutti i Settori e le Direzioni regionali responsabili delle politiche settoriali con ricadute di natura territoriale. Il lavoro svolto in sinergia tra i due Enti ha quindi consentito la sperimentazione del modello che la Regione vorrebbe replicare per tutti gli Ait piemontesi, attraverso cioè la selezione alla scala regionale e per ciascun Ait degli obiettivi del quadro strategico del PTR che, sulla base del quadro conoscitivo disponibile, emergono come prioritari in relazione alle caratteristiche proprie dell'ambito, con la successiva individuazione, nell'ambito degli strumenti di pianificazione di area vasta, delle principali azioni che, in funzione delle caratteristiche specifiche di ogni contesto territoriale, risultano appropriate e coerenti per il raggiungimento degli obiettivi selezionati. L'attività di sperimentazione è risultata quindi proficua perché ha consentito da un lato l'arricchimento del piano provinciale di contenuti di natura anche strategica, attribuiti ai diversi ambiti territoriali, che dovranno essere oggetto di traduzione e territorializzazione in linee d'azione concrete nella fase di predisposizione della variante al PTCP; in secondo luogo, è risultata indispensabile per consentire già nelle prime fasi di stesura delle varianti di piano, creare un allineamento e unità d'intenti di obiettivi e linee d'azione del Piano Territoriale Regionale e del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale che rende possibile una maggiore efficacia attuativa degli strumenti di pianificazione.

4.5. La proposta di rafforzamento del ruolo delle Province come soggetti di raccordo tra il livello regionale e locale

L'approvazione della Legge 56/2014, cosiddetta Legge Delrio, nell'intento di ricercare una maggiore efficienza amministrativa e il contenimento dei costi pubblici, ha adottato una importante riforma del sistema degli enti locali, ridefinendone il ruolo. In particolare oltre a istituire le Città Metropolitane, propone la riforma delle Province, trasformandole da enti eletti direttamente dai cittadini in enti amministrativi di "secondo livello" (i cui organi sono eletti da sindaci e consiglieri comunali) e limitandone le competenze, focalizzate essenzialmente sulle funzioni fondamentali, in vista della loro soppressione con il Referendum del 2016. L'esito della consultazione popolare ha però di fatto bloccato la soppressione formale degli enti provinciali dalla

Costituzione, lasciando le Province in un quadro incerto e non definito che ancora oggi attende una riforma, ma su cui ricade la competenza della pianificazione territoriale di coordinamento. A differenza dello strumento di pianificazione riconosciuto in capo alla Città Metropolitana (per pianificare e programmare lo sviluppo del territorio in una forte visione strategica e territoriale), per le Province il Piano Territoriale di Coordinamento ha esclusivamente funzione di coordinamento e indirizzo del proprio territorio, senza coniugare una visione territoriale e strategica. E' quindi in questo contesto di riferimento che si inserisce la Variante di adeguamento al Piano Territoriale Regionale, che si fa carico di *"riconoscere nella Provincia una capacità decisionale superiore all'attuale e guardare a una missione di coordinamento reale che volga verso l'integrazione delle politiche con una visione strategica strettamente connessa alle iniziative di sviluppo locale"*²⁷, indispensabile per rafforzare il ruolo dell'ente intermedio e completare il quadro regionale per il governo del territorio. La Regione ha ritenuto indispensabile consolidare il processo di attuazione della pianificazione territoriale provinciale con il rinforzo del ruolo provinciale attraverso la declinazione alla scala locale degli obiettivi e strategie regionali, in relazione alla maggiore vicinanza alle comunità locali e alla maggiore conoscenza del territorio locale. Questo concetto è stato altresì condiviso, durante le attività di revisione del PTR, nell'ambito del confronto avviato tra la Regione con le Amministrazioni impegnate nella revisione del proprio strumento di pianificazione territoriale, a partire proprio dalla Provincia di Asti (così come esplicitato nel paragrafo 4.4) le cui proposte sono scaturite nell'ambito dell'attività di sperimentazione.

Con l'adozione della deliberazione della Giunta Regionale 1° dicembre 2025 n. 12-1906, la Regione ha assunto le determinazioni sulle osservazioni e sui pareri espressi rispetto alla Variante di aggiornamento del Piano Territoriale Regionale adottata, apportando conseguenti modifiche e integrazioni agli elaborati, e successivamente trasmessi (con deliberazione della G.R. 1° dicembre 2025 n. 13-1907) al Consiglio regionale ai fini dell'approvazione definitiva non ancora avvenuta. Tra i contenuti è stato confermato l'aggiornamento del quadro normativo dello strumento di pianificazione regionale, finalizzato a riconoscere maggior ruolo alla pianificazione intermedia (provinciale e intercomunale), integrare le questioni provenienti dalle discipline settoriali, elevare il ruolo delle disposizioni di indirizzo per la pianificazione locale relative a tematiche quali politiche di sviluppo del territorio e sostenibilità. Con l'attività di sperimentazione tra Regione Piemonte e Provincia di Asti, finalizzata a rafforzare l'integrazione e le sinergie tra il livello di pianificazione regionale e quello provinciale, e nella fase di consultazione avvenuta ai sensi dell'art. 7 comma 2 della Legge regionale 56/77, la Provincia di Asti ha provveduto ad esplicitare alcune osservazioni e proposte finalizzate ad individuare gli strumenti utili a valorizzare la componente di gestione strategica del territorio da parte delle Province, allineata e supportata dalla programmazione finanziaria regionale, al fine di favorire l'attuazione

²⁷ Relazione Illustrativa del Documento Programmatico per la revisione del Piano Territoriale Regionale adottato con DGR n. 1-6558 del 6 marzo 2023 (pag. 66)

delle previsioni della pianificazione territoriale. Tali contenuti sono stati in parte tradotti nella nuova stesura dell'apparato normativo dello strumento di pianificazione regionale, in particolare all'articolo 9 relativo ai contenuti del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. In particolare oltre a richiamare i contenuti degli strumenti di pianificazione di area vasta (PTGM e PTCP) in adeguamento alla Legge Delrio, le disposizioni prevedono che le Province articolino la lettura del territorio e le scelte strategiche di livello sovralocale attraverso la pianificazione per Ambiti di integrazione territoriale, sulla base della diretta conoscenza del territorio e in attuazione di obiettivi e linee d'azione del PTR. A questo scopo è introdotta la possibilità di *“favorire il raggiungimento degli obiettivi di cui alla lettera a) anche attraverso la selezione e il coordinamento delle progettualità strategiche, emerse a livello locale o sovralocale, volte all'attuazione delle linee di azione individuate dal piano per ogni Ait”*²⁸. La nuova formulazione del testo prevede altresì la possibilità di utilizzare lo strumento del Piano Territoriale Operativo per formulare scenari di sviluppo e prospettare un nuovo assetto del territorio, promuovendo l'organizzazione funzionale su base intercomunale con riferimento a interventi in grado di condizionare gli assetti produttivi e infrastrutturali di specifici ambiti. Inoltre, in tema di rapporto tra pianificazione di area vasta, rete infrastrutturale e mobilità, in analogia con il Piano urbano della mobilità sostenibile elaborato dalla Città Metropolitana, ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 9 comma 5, il PTCP deve essere integrato dal Piano provinciale dei trasporti, che, in coerenza con l'articolo 5 della L.T. 1/2000, rappresenta uno strumento di indirizzo e di sintesi della politica provinciale in materia di mobilità.

Seppur in quadro di riferimento legislativo incerto in cui ancora si attende una riforma strutturale in grado di riassegnare un ruolo strutturato e competenze certe alle Province, la Regione ha inteso formulare, attraverso il processo di costruzione della variante di revisione del Piano Territoriale Regionale (di cui occorre ricordare però che al momento non è ancora stato oggetto di approvazione), un primo tentativo per attribuire agli Enti intermedi un maggiore ruolo decisionale in materia di pianificazione. Si tratterebbe quindi di riconoscere nella Provincia un ruolo ampliato rispetto alle competenze oggi attribuite dalla legge nazionale in materia di governo del territorio, che prevede l'integrazione del ruolo di indirizzo e coordinamento (di cui alla Legge 267/2000 e alla L. 56/2014) con le politiche di sviluppo e con una visione strategica che si fanno portavoce del territorio e delle comunità locali, con il compito di declinare obiettivi di politiche regionali alla scala vasta e locale. È comunque doveroso sottolineare che il riconoscimento della funzione strategica alle Province necessiterebbe un adeguamento in prim'ordine del quadro legislativo sia nazionale, in materia di governo del territorio e di riordino degli enti locali (attraverso la revisione di

²⁸ Articolo 9 “Contenuti del piano territoriale di coordinamento provinciale e del piano territoriale generale della Città metropolitana” delle Norme di Attuazione della Variante di aggiornamento al Piano Territoriale Regionale adottata con deliberazione della Giunta Regionale 1° dicembre 2025 n. 12-1906

ruoli e competenze delle Province), sia regionale, in materia di pianificazione di area vasta e programmazione finanziaria, in un quadro di disposizioni normative allineato.

Bibliografia Cap. 4

Baschenis G., Giancola D. (2024), "La pianificazione territoriale regionale in Piemonte", *Urbanistica Informazioni*, n. 316/2024, pp. 43-45.

Bianchi F., Malacrino C. (2017), "Governio del territorio e ambiente nella legislazione della Regione Piemonte", *Il Piemonte delle Autonomie*, anno IV, numero 2/2017.

Corte Costituzionale (2003a), *Sentenza n. 307 del 7 ottobre 2003*.

Corte Costituzionale (2003b), *Sentenza n. 362 del 19 dicembre 2003*.

Corte Costituzionale (2004), *Sentenza n. 196 del 28 giugno 2004*.

Provincia di Asti (2021), *Quadro di Riferimento Strutturale*, Deliberazione del Consiglio Provinciale n. 31 del 23 luglio 2021.

Provincia di Asti, Regione Piemonte (2021), *Atti della "Collaborazione tra la Regione Piemonte e la Provincia di Asti per le attività di sperimentazione connesse alla revisione del piano territoriale di coordinamento provinciale, nel quadro di riforma della programmazione e pianificazione territoriale e urbanistica regionale"*.

Regione Piemonte (1977), "Tutela ed uso del suolo", *Legge regionale n. 56 del 5 dicembre 1977 e s.m.i.*.

Regione Piemonte (2011), *Piano Territoriale Regionale*, Deliberazione del Consiglio Regionale n. 122-29783 del 21 luglio 2011.

Regione Piemonte (2013), "Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia", *Legge regionale 25 marzo 2013, n. 3*.

Regione Piemonte (2021), *Documento preliminare per la revisione del Piano territoriale regionale - Programmare e pianificare il territorio per il rilancio del Piemonte*, Deliberazione della Giunta Regionale n. 1-3116 del 23 aprile 2021.

Regione Piemonte (2023), *Documento programmatico per la revisione del Piano territoriale regionale (PTR)*, Deliberazione della Giunta Regionale n. 1-6558 del 6 marzo 2023.

Regione Piemonte (2024), *Variante di aggiornamento del Piano Territoriale Regionale*, Deliberazione della Giunta Regionale n. 4-8689 del 3 giugno 2024.

Capitolo 5

La prima variante al Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Asti e il ruolo della pianificazione territoriale.

5.1. Il PTCP vigente

In un contesto di riferimento completamente differente da quello attuale, la Provincia di Asti nel 2004 concludeva l'iter per la definizione del nuovo Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, approvato dalla Regione Piemonte con Deliberazione di Consiglio Regionale n° 384-28589 del 05.10.2004. Lo strumento di pianificazione provinciale entrava in vigore in un periodo temporale particolare, in cui erano emersi dal quadro normativo e dal contesto sociale, amministrativo ed economico diversi aspetti di cui era indispensabile tenere conto, che accrescevano ulteriormente la complessità dell'azione di pianificazione del territorio.

La prima circostanza da considerare riguardava il sistema normativo di riferimento, aggiornato da alcuni provvedimenti legislativi di carattere nazionale e regionale approvati nell'ultimo decennio. Nel 1990, veniva infatti approvata la Legge 142 che ridefiniva il diritto amministrativo italiano e riformava l'ordinamento delle autonomie locali di Comuni e Province, riconoscendo loro piena autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa. In particolare, l'articolo 14 attribuiva all'ente intermedio funzioni amministrative in materia di difesa del suolo, ambiente, risorse idriche ed energetiche, viabilità e trasporti, tutela della flora e della fauna, rifiuti, servizi sanitari e istruzione secondaria. Poi, attraverso quanto disposto dall'art. 15, seppur in assenza di una legge fondamentale dell'urbanistica, il legislatore proponeva il rilancio

del processo di pianificazione per gli enti provinciali, attribuendo loro il compito di esercitare il coordinamento dell'attività programmatrice dei Comuni, di determinare gli indirizzi generali di assetto del territorio (i cui contenuti dovevano essere introdotti all'interno del Piano Territoriale di Coordinamento) e di programmazione economica e sociale attraverso l'adozione di programmi pluriennali. La Provincia, quindi, assumeva in quella fase una nuova autonomia come ente di governo, con il compito di curare gli interessi e promuovere lo sviluppo della comunità provinciale (art. 2). Con la successiva approvazione del Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs. 267/2000) vengono ripresi, riordinati e armonizzati i contenuti in materia, trasferendo gran parte dei principi della Legge 142/1990. Il dispositivo legislativo introduce inoltre il concorso dei comuni alla formazione dei programmi pluriennali e dei piani territoriali di coordinamento²⁹ che diventa un'opportunità per costruire un processo di pianificazione partecipato con la condivisione con il territorio degli obiettivi generali. Un secondo momento significativo è rappresentato dall'entrata in vigore di un provvedimento legislativo piemontese: la Legge Regionale 41/1997 che affidava alle Province una specifica competenza in materia di pianificazione territoriale, attraverso il compito di verificare la compatibilità delle varianti parziali dei Piani Regolatori Comunali con il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. Un ulteriore tassello è rappresentato dagli aspetti ambientali che si associano alla pianificazione territoriale, con l'approvazione della Legge regionale 40/1998, che introduce il tema dello sviluppo sostenibile. Da questo momento, infatti gli strumenti di programmazione e pianificazione devono essere sviluppati *“in coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale stabiliti nell'ambito degli accordi internazionali delle normative comunitarie, delle leggi e degli atti di indirizzo nazionali e regionali”*³⁰. Il contesto normativo si completa con l'approvazione della riforma del quadro istituzionale, attraverso l'approvazione del Decreto Legislativo 112/98, che mette in atto il principio di sussidiarietà e della concertazione, con il conseguente decentramento amministrativo dei poteri dallo Stato alle Regioni ed alle Autonomie Locali. L'Ente intermedio acquisisce quindi un nuovo ruolo in un rinnovato contesto legislativo dove il quadro delle competenze risulta complesso e ancora incerto, ma che accresce la necessità di intraprendere l'iniziativa nell'ambito della pianificazione territoriale, facendosi carico dell'azione di coordinamento delle politiche urbanistiche dei Comuni.

Un secondo aspetto significativo nel quadro in cui si è dato avvio allo sviluppo della pianificazione provinciale di Asti, è il contesto sociale ed economico di quel periodo temporale, che si presentava favorevole per ipotizzare scenari di sviluppo e di pianificazione. A partire dalla metà degli anni '90 a livello nazionale si registra una ripresa congiunturale, che si manifesta anche in Piemonte attraverso segnali di ripresa economica con effetti sull'intero sistema produttivo regionale, favoriti in particolare dalla crescita di assetti orientati alla produzione tecnologica. Questo aveva generato segnali positivi in materia di occupazione, con l'aumento della domanda di

²⁹ Articolo 15 comma 4 del Decreto Legislativo 112/1998

³⁰ Articolo 20 comma 1 della Legge Regionale del Piemonte 14 dicembre 1998, n. 40 *“Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione.”*

lavoro, la riduzione delle ore di cassa integrazione ed un generale riassorbimento dei lavoratori in mobilità che si traducono anche in un maggior numero di rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Sotto il profilo sociale, si registra maggiore fiducia da parte delle famiglie che constatano il miglioramento della capacità economica; sembra infatti attestarsi una diminuzione della distanza tra le classi sociali, mentre cresce la capacità economica delle famiglie.³¹ Per contro, dal punto di vista demografico, è evidente l'invecchiamento della popolazione anche se a fronte di un aumento generale del numero di famiglie, spiegato in particolare dalla progressiva trasformazione delle strutture familiari (diminuiscono i nuclei numerosi, ma aumentano le famiglie costituite da una sola persona). Il quadro di conoscenza mette pertanto in risalto nuove opportunità ma anche punti di debolezza di cui occorre tenere conto nella costruzione dello strumento di pianificazione provinciale.

All'interno della cornice normativa e socio-economica della fine degli anni '90, la Provincia di Asti ha formato il nuovo Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, delineando indicazioni e indirizzi per il territorio, in coerenza con le strategie e gli indirizzi del Piano Territoriale Regionale approvato nel 1997. Lo strumento provinciale contiene elementi innovativi per il periodo temporale di riferimento, legati all'introduzione del concetto di ambiente associato alla pianificazione territoriale, assumendo il principio di sviluppo sostenibile come *"strategia perseguire lo sviluppo economico e sociale che non rechi danno all'ambiente e alle risorse naturali dalle quali dipendono il proseguimento dell'attività umana e lo sviluppo futuro"*³². In questa ottica, il PTCP orientava le sue disposizioni verso i principi dello sviluppo sostenibile che dovevano tendere a³³:

- a) Ridurre al minimo l'impiego delle risorse energetiche non rinnovabili
- b) Impiego delle risorse rinnovabili nei limiti della capacità di rigenerazione
- c) Uso e gestione corretta, dal punto di vista ambientale, delle sostanze e dei rifiuti pericolosi e/o inquinanti
- d) Conservare e migliorare lo stato della fauna e flora selvatiche, degli habitat e dei paesaggi
- e) Conservare e migliorare la qualità dei suoli e delle risorse idriche
- f) Conservare e migliorare la qualità delle risorse storiche e culturali
- g) Conservare e migliorare la qualità dell'ambiente locale
- h) Protezione dell'atmosfera
- i) Sensibilizzare maggiormente alle problematiche ambientali, sviluppare l'istruzione e la formazione in campo ambientale
- l) Promuovere la partecipazione del pubblico alle decisioni che comportano uno sviluppo sostenibile.

³¹ Fonte IRES Piemonte (1995), Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1995

³² Dalla Relazione Illustrativa del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Asti approvato dal Consiglio Regionale del Piemonte con Deliberazione n. 384-28589 del 5 ottobre 2004

³³ Vedi nota 34.

Sulla base di questi presupposti ed alla luce di un quadro di conoscenza che definiva i caratteri territoriali, socio-economici, ambientali e paesistici venivano individuate sei strategie principali del Piano, ritenute fondamentali per affrontare in modo strutturato il complesso delle questioni importanti per la gestione del territorio, declinate ciascuna in obiettivi specifici:

- coniugare sviluppo sostenibile e salvaguardia ambientale;
- favorire la qualità della vita e la promozione della persona;
- favorire la partecipazione definendo traguardi condivisi e controllabili;
- porre la famiglia come unità elementare essenziale di base della società;
- valorizzare le caratteristiche proprie speciali e particolari del territorio;
- delineare l'insieme delle politiche complesse del territorio che consentano di mantenere e/o ricostruire le condizioni dei servizi.

Per delineare l'assetto del territorio, il PTCP veniva quindi strutturato sulla base di sei Sistemi di riferimento che trattano e regolamentano le diverse tematiche di competenza, coordinando le politiche per la trasformazione e gestione del territorio. Il primo Sistema disciplina gli aspetti legati all'Assetto idrogeologico, suddiviso in due sottosistemi specifici. Uno è riferito alla "Pericolosità geomorfologica per processi di instabilità dei versanti e per processi nella rete idrografica" di cui alla Tavola 1A. Esso prevede misure di tutela sui settori di fondovalle caratterizzati da pericolosità geomorfologica legata ai processi nella rete idrografica, come esondazioni, alluvionamenti e modificazioni morfologiche d'alveo, classifica i tratti di fondovalle dei corsi d'acqua individuati dal Piano dell'Assetto Idrogeologico come aree con pericolosità molto elevata o elevata e classifica i corsi d'acqua relativi alle "acque pubbliche" (individuati ai sensi del R.D. 11 dicembre 1933 n. 1775), classificate in relazione al livello di pericolosità potenziale; inoltre, delimita, le aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico e individua la propensione al dissesto dei diversi ambiti territoriali, sottoponendoli a specifiche disposizioni. L'altro sottosistema tratta la "Tutela delle risorse idriche sotterranee" di cui alla Tavola 1B e persegue l'obiettivo di tutelare le risorse idriche sotterranee di valenza strategica per l'approvvigionamento idropotabile, nonché di tutelare in maniera diffusa i corpi idrici sotterranei, con discipline differenziate in funzione al loro grado di vulnerabilità.

Il Sistema dell'Assetto Storico Culturale e Paesaggistico (di cui alla Tavola 2) riconosce e attribuisce un valore di risorsa strategica ai caratteri del suo paesaggio, rappresentati principalmente dai rilievi collinari, dal sistema dei beni architettonici, dai centri storici, che riflettono la molteplicità delle identità paesistiche locali. Lo strumento provinciale individua quindi l'identità del territorio provinciale negli elementi territoriali che presentano carattere di emergenza paesistica ed ambientale, riconosciuti come "invarianti strutturali di paesaggio", assoggettati ad azioni tese alla salvaguardia e riqualificazione della percezione visiva, alla valorizzazione dell'identità paesaggistica, indirizzando in tal senso gli interventi di trasformazione. Il sistema dei centri storici, che concorre a rappresentare il carattere e l'identificabilità culturale del territorio, viene riconosciuto quale componente caratterizzante il territorio domina il paesaggio a cui il PTCP attribuisce valore di risorsa strategica. Le architetture e i

sistemi di beni architettonici di valore storico-artistico-culturale sono riconosciuti quali componenti caratterizzanti il territorio, come tali definiti invarianti strutturali di paesaggio e ritenuti elementi di arricchimento dell'offerta territoriale che concorrono a definire il carattere e l'identità culturale del territorio. Il PTCP individua la maggiore potenzialità turistica della Provincia nella fruizione del paesaggio collinare e dei beni architettonici, culturali, storici che il territorio nel suo complesso offre, nonché nella consolidata tradizione vinicola e gastronomica.

Il Sistema dell'Assetto Naturale e Agricolo Forestale (a cui fa riferimento la Tavola 3) intende attribuire valore da tutelare e da salvaguardare agli elementi naturali del territorio, compreso quello agricolo. Riconosce e adotta l'impostazione del sistema "Rete Natura 2000" relativo alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche, promuovendo la costituzione di un sistema collegato a rete tramite corridoi biologici che permettano lo spostamento di flussi in particolare a tutela della fauna selvatica, proponendo altresì l'ampliamento di alcune aree protette e riconoscendo l'interesse naturalistico e paesistico di alcuni ambiti territoriali in relazione alle loro caratteristiche. Relativamente al territorio agricolo, il PTCP intende affrontare correttamente le esigenze che si pongono e con la finalità di non creare i presupposti per l'abbandono delle aree rurali dove si registra una scarsa presenza di imprenditori agricoli, con lo scopo di aumentare la capacità di attrazione delle zone rurali. La filosofia proposta intende da un lato contrastare l'abbandono dei territori rurali al fine di costruire quella la condizione di presidio come unica formula utile a limitare il degrado ed il dissesto idrogeologico, dall'altro guidare l'attività edilizia alle caratteristiche tipiche dei territori, garantendo la conservazione e il potenziamento della biodiversità e dei paesaggi culturali.

Attraverso il Sistema Ambientale, lo strumento di pianificazione provinciale intende proporre il miglioramento della qualità dell'ambiente affrontando le questioni legate alla qualità della vita, alla salvaguardia dell'ambiente e delle forme di vita che ne fanno parte, anche attraverso l'uso legittimo del territorio. A tale scopo, sono state previste disposizioni specifiche riferite alle diverse matrici ambientali, quali acqua, suolo, aria, rumore, campi elettromagnetici.

In materia di mobilità e trasporti, il Piano affronta le questioni nel Sistema Relazionale e Infrastrutturale (di cui alla Tavola 5), declinate nel sistema viario, ferroviario e della mobilità. Definisce la gerarchia delle reti viarie e ferroviarie, definendone la classificazione in relazione alla capacità funzionale di collegamento con i centri urbani di diverso rango. Inoltre, individua sul territorio i progetti infrastrutturali prioritari e strategici, definendo prescrizioni finalizzate a preservare le aree per la loro realizzazione al fine di evitare localizzazioni improprie che possano compromettere la loro funzionalità. In tema di mobilità, il PTCP individua gli ambiti territoriali vocati alla nascita di centri intermodali in rapporto alla situazione socioeconomica ed insediativa dell'ambito stesso, identificando i nodi di interscambio, nell'ottica di migliorare la qualità urbana ed ambientale del territorio.

Infine, il Sistema Economico Insediativo affronta il tema delle politiche territoriali legate alla residenza, ai servizi, alle attività produttive e commerciali. Il PTCP si pone quale scopo primario il favorire la ridistribuzione delle funzioni sul territorio, attraverso un sistema di servizi a rete integrato, in grado di garantire la massima accessibilità e le pari opportunità ai cittadini, la presenza di servizi essenziali allo sviluppo delle comunità locali, al fine di migliorare il rapporto esistente tra i servizi, l'ambiente e la qualità urbana. A tal fine, individua gli ambiti territoriali dove è preferibile localizzare i servizi interurbani di interesse provinciale, le attrezzature per servizi locali e gli insediamenti produttivi e residenziali di rilevanza sovracomunale. Al fine di limitare il consumo della risorsa suolo, di ridurre la frammentazione del territorio e di limitare l'impermeabilizzazione dei suoli, il piano provinciale vuole commisurare la trasformazione edilizia ai fini produttivi, commerciali e residenziali con le dinamiche socioeconomiche più recenti e con le vocazioni dei singoli Comuni, con la finalità di rafforzare i sistemi produttivi locali ed incentivare la realizzazione di aree attrezzate comuni, razionalizzando la distribuzione delle attività; allo stesso tempo, chiede di valutare anche la sostenibilità delle nuove previsioni insediative in riferimento agli effetti sulle matrici ambientali e sulla rete infrastrutturale definendo indirizzi finalizzati al mantenimento dell'equilibrio funzionale tra gli usi previsti ed il rispetto della qualità urbana e ambientale.

5.2. Gli obiettivi e i temi rilevanti della prima variante al PTCP.

Nell'ottica di poter contribuire in modo più efficace al processo di pianificazione del territorio e constatata la necessità non più rimandabile per via del diverso contesto di normativo e conoscitivo di riferimento, la Provincia di Asti ha ritenuto indispensabile dare avvio alle attività necessarie per la revisione del proprio Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. Preso atto quindi della mutata situazione economica e sociale, del rinnovato quadro normativo nazionale in materia di funzioni e competenze riconosciute in capo alle Province, della necessità di aggiornamento alle disposizioni previste dagli strumenti di pianificazione regionale nel frattempo aggiornati (Piano Territoriale Regionale e Piano Paesaggistico Regionale) e alle più recenti normative di settore e alle disposizioni previste a seguito del riconoscimento di parte del territorio astigiano quale Patrimonio dell'Umanità UNESCO³⁴, l'Amministrazione provinciale nel 2016 ha dato corso alle attività preliminari per la definizione della 1ª Variante al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, per provvedere all'aggiornamento del proprio strumento di pianificazione³⁵. L'esigenza di uno strumento aggiornato nasce in particolare

³⁴ L'ambito de "I paesaggi vitivinicoli del Piemonte: Langhe-Roero e Monferrato" sono stati riconosciuti nel 2014 quale Patrimonio mondiale dell'UNESCO

³⁵ Deliberazione del Consiglio Provinciale n. 60 del 24/10/2016 "Piano Territoriale Provinciale (Legge Regionale n.56/77 "Tutela ed uso del suolo") - Approvazione del Documento di Indirizzi

nell'ambito della gestione del piano attuale: uno strumento approvato ormai da quasi vent'anni quindi collocato in un quadro normativo differente, non pienamente attuale per via del mutato quadro sociale ed economico e per l'insorgere delle problematiche legate alle sfide globali che richiedono sempre più risposte immediate. Nel contesto attuale, completamente diverso da quello in cui venne definito il Piano vigente, la Variante dovrà definire le nuove e rinnovate strategie in materia di urbanistica, economia/attività produttive, turismo, agricoltura e ambiente rurale, ambiente e sostenibilità, mobilità e patrimonio storico, culturale e paesaggistico. L'Amministrazione Provinciale ha quindi inteso basare il processo di revisione su temi e principi adeguati allo scenario di oggi, che nel loro insieme toccano questioni legate al consumo di suolo, al rischio idrogeologico, alla sostenibilità, al paesaggio, alla dispersione insediativa, ai bisogni sociali dei cittadini, al futuro economico e territoriale di questi luoghi. Sulla base di tali presupposti, la Provincia di Asti ha definito cinque linee strategiche iniziali su cui improntare l'avvio del processo di revisione dello strumento di pianificazione provinciale³⁶, ovvero:

- a) la riduzione del consumo di suolo.
- b) il riutilizzo dell'edificato esistente (a destinazione economica e residenziale) attraverso:
 - il recupero e la ri-funzionalizzazione degli ambiti produttivi non più utilizzati;
 - il recupero dell'edificato residenziale nei centri storici e nei nuclei abitati;
 - il recupero e il riutilizzo delle architetture industriali storiche.
- c) il miglioramento della qualità dell'edificato rurale.
- d) l'incremento della qualità e della fruibilità dei servizi (comunali e interurbani a scala locale) sul territorio.
- e) il supporto allo sviluppo economico - secondo le caratterizzazioni proprie del territorio (agricoltura, turismo eno-gastronomico).
- f) l'esercizio di una corretta manutenzione del territorio-salvaguardia e valorizzazione del paesaggio, manutenzione delle infrastrutture, del territorio urbano e rurale.

Per la Provincia di Asti è quindi indispensabile disporre di uno strumento di pianificazione aggiornato, rispondente alle esigenze attuali del territorio, allineato alle indicazioni regionali del Piano Territoriale Regionale e del Piano Paesaggistico Regionale, in coerenza con le disposizioni previste dalla Legge Regionale n. 56/1977.

Nella fase iniziale, propedeutica alla costruzione della Variante al PTCP, è stato previsto l'aggiornamento del quadro conoscitivo, con la costruzione e l'approvazione nel 2021 del Quadro di Riferimento Strutturale (QRS), che analizza i caratteri fisici, idrogeologici, socio-economici, paesaggistici, ecologici e storico-culturali e infrastrutturali che caratterizzano il territorio provinciale. Il QRS mette

per Variante al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale ai sensi dell'art.10 della LR 56/77 e s.m.i.”

³⁶ Deliberazione di Consiglio Provinciale n. 31 del 06/05/2019 “Piano Territoriale Provinciale (Legge Regionale n.56/77 “Tutela ed uso del suolo”) - Aggiornamento del Documento di indirizzi per Variante al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale ai sensi dell'art.10 della L.R. 56/77 e s.m.i. e approvazione del Regolamento “Concorso degli enti alla formazione del Piano Territoriale Provinciale” ai sensi dell'art.9 ter della L.R. 56/77.

inoltre in evidenza le relazioni che intercorrono tra i diversi sistemi di riferimento considerati³⁷. Dal quadro emergono forti relazioni tra il sistema storico-culturale-paesaggistico e quello agricolo-forestale, per la reciproca interdipendenza legata alle produzioni vitivinicole di qualità e che allo stesso tempo sono un elemento di eccellenza del paesaggio. Il territorio astigiano è caratterizzato inoltre da numerosi borghi di altura intorno a importanti castelli, torri o chiese che qualificano il paesaggio come unico e inimitabile. Allo stesso tempo, sono presenti anche importanti ambiti naturali e forestali che rappresentano una possibile potenzialità sotto il profilo economico (per la produzione energetica o di materiale da lavoro) e della fruibilità escursionistica. Un secondo importante flusso di relazioni si verifica tra il sistema infrastrutturale ed il sistema economico e insediativo, rispetto ai quali oggi ritroviamo diversi effetti. Negli ultimi decenni, infatti, lo sviluppo dei sistemi urbani e la localizzazione delle principali aree industriali e commerciali è avvenuta in considerazione dell'accessibilità infrastrutturale, concentrando maggiori impegni di suolo in corrispondenza delle principali infrastrutture o in prossimità di caselli autostradali. È emersa però, a fronte del passato periodo industriale piemontese e del graduale superamento dell'offerta dei grandi centri commerciali, la presenza sul territorio di numerose aree dismesse o non utilizzate, anche di importanti dimensioni. La costruzione della matrice delle relazioni tra i diversi sistemi di riferimento mette infine in evidenza un ruolo trasversale dei sistemi idrogeologico e ambientale. I temi del dissesto e del rischio idrogeologico sono fortemente correlati con gli effetti sulla rete infrastrutturale, sulle aree urbane e sull'ambito agricolo e paesaggistico. Gli aspetti ambientali influenzano e sono influenzati, oltretutto dai sistemi precedentemente richiamati, anche da questioni emergenti di cui occorre tenere conto, come il contenimento del consumo di suolo, il consumo energetico, il cambiamento climatico, la qualità delle risorse idriche. Il Quadro di riferimento strutturale rappresenta quindi l'interpretazione strutturale del territorio finalizzato a riconoscere ed evidenziare le risorse, le vocazioni, le potenzialità, le criticità e la vulnerabilità del territorio provinciale e delle sue varie parti utili per definire i primi indirizzi e azioni da considerare nel progetto di Piano.

A partire dai risultati ottenuti dalle analisi svolte con il Quadro di Riferimento Strutturale che ha consentito di identificare i caratteri naturali, ambientali e paesistici del territorio, le sue peculiarità nonché le esigenze insediative e di sviluppo, anche in considerazione degli indirizzi della pianificazione regionale e dell'attività di sperimentazione con la Regione Piemonte³⁸, sono stati individuati dalla Provincia sei obiettivi principali e un obiettivo trasversale, definendo un quadro strategico di riferimento utile per il governo del territorio astigiano:

1. Politiche di orientamento all'uso sostenibile del suolo;
2. Aumento della qualità e della fruibilità dei servizi;

³⁷ Dalla Relazione Illustrativa del Quadro di Riferimento Strutturale approvato dalla Provincia di Asti nel 2021.

³⁸ Per un maggiore approfondimento consultare il par. 4.4 "Le attività della sperimentazione nell'attività di collaborazione tra Regione Piemonte e Provincia di Asti"

3. Supporto allo sviluppo economico secondo le caratterizzazioni proprie del territorio;
4. Esercizio di una corretta manutenzione del territorio, salvaguardia e valorizzazione del paesaggio, manutenzione delle infrastrutture e del territorio urbano rurale;
5. Produzione sostenibile e utilizzo delle risorse energetiche;
6. Salvaguardia e tutela delle risorse naturali.

Obiettivo trasversale: Perseguimento della dinamicità dello strumento di pianificazione provinciale, attraverso lo sviluppo della componente strategica e la ricerca degli strumenti ottimali finalizzati all'efficace attuazione degli interventi.

Ciascuno di tali obiettivi è stato quindi declinato in obiettivi specifici e linee di azione che individuano operativamente il campo di azione della Provincia in cui può esercitare la funzione di governo del territorio per definire le scelte di sviluppo dell'area vasta. Di seguito viene riportata una descrizione di ciascun obiettivo (a cui sono associati target e linee d'azione).

Obiettivo 1: Politiche di orientamento all'uso sostenibile del suolo

Il PTCP intende orientare le proprie azioni ad un utilizzo ponderato della risorsa suolo, risorsa limitata e non rinnovabile. Nella variante, il contenimento dei consumi diventa un obiettivo prioritario, con lo scopo di introdurre misure che possano favorire la riduzione degli interventi che comportano una trasformazione/artificializzazione dei suoli. In particolare, preso atto del patrimonio edilizio residenziale e produttivo inutilizzato disponibile sul territorio provinciale, il PTCP vuole promuovere azioni finalizzate a favorire la riqualificazione dei tessuti storici, disincentivare gli interventi esterni ai centri urbani, favorire il riutilizzo del patrimonio edilizio dismesso residenziale e non residenziale (anche attraverso meccanismi perequativi). Il raggiungimento di tali obiettivi potrà essere favorito anche attraverso l'adozione di un modello regolativo per la determinazione di criteri differenziati circa le possibilità di incremento del consumo di suolo (da rapportare in relazione all'entità del patrimonio edilizio inutilizzato e alle caratteristiche specifiche dei territori). In coerenza con gli indirizzi europei sul carbon farming e sulla gestione del territorio a basso impatto climatico, il PTCP intende introdurre indirizzi che mirano all'aumento dello stock di carbonio nei suoli, la rigenerazione delle funzioni ecosistemiche e la permeabilità dei terreni. La riduzione dell'impermeabilizzazione diventa altresì elemento chiave per la riduzione degli effetti legati al cambiamento climatico, quindi per rafforzare la resilienza idrologica, mitigare l'effetto dell'isola di calore, ridurre le emissioni climalteranti.

Obiettivo 2: Aumento della qualità e della fruibilità dei servizi

Con la Variante, la Provincia intende orientare le proprie azioni verso l'obiettivo di favorire la diffusione di servizi di base su tutto il territorio provinciale, migliorando l'offerta e la qualità delle diverse tipologie di servizi (amministrativi, sanitari, scolastici, sportivi), proponendo/evidenziando esigenze di servizi di livello sovra locale. Ritiene altresì fondamentale il miglioramento delle condizioni di accessibilità/fruibilità dei servizi attraverso l'integrazione della rete stradale e ferroviaria, la promozione della multimodalità e dell'interscambio di trasporto, la digitalizzazione. In linea generale, gli obiettivi sono altresì finalizzati a creare le condizioni per favorire il ripopolamento dei

piccoli centri e il riutilizzo del patrimonio residenziale esistente, con lo scopo di contrastare il fenomeno della desertificazione.

Obiettivo 3: Supporto allo sviluppo economico secondo le caratterizzazioni proprie del territorio.

Il PTCP, nel riconoscere le caratterizzazioni proprie del territorio si pone come obiettivo la previsione delle possibili misure finalizzate a supportare lo sviluppo economico della provincia nel suo insieme, secondo le caratterizzazioni proprie del territorio, le vocazioni consolidate. Prioritari sono: la valorizzazione del settore agricolo favorendo la specializzazione e la qualità delle produzioni, promuovendo anche lo sviluppo tecnologico del settore; favorire lo sviluppo produttivo rafforzando le polarità esistenti (ed in crescita) con opportuni servizi; favorire lo sviluppo di un “turismo sostenibile”, anche in ambito agricolo, rafforzando le sinergie tra le varie componenti dell’offerta turistica ; promuovere il ruolo di paesaggio come motore dello sviluppo economico turistico e sociale, utilizzando anche i vantaggi derivanti dal riconoscimento dei paesaggi vitivinicoli come Patrimonio Mondiale dell’Unesco.

Obiettivo 4: Esercizio di una corretta manutenzione del territorio, salvaguardia e valorizzazione del paesaggio, manutenzione delle infrastrutture e del territorio urbano rurale.

Il PTCP, riconoscendo la centralità del sistema naturale e del paesaggio, si pone quale obiettivo la salvaguardia e la valorizzazione degli elementi significativi, delle funzionalità ecosistemiche, del sistema idrico. Il piano revisionato intende altresì promuovere il riconoscimento della rete ecologica provinciale e delle connessioni tra i diversi elementi che la compongono indicando possibili misure finalizzate alla realizzazione delle connessioni, promuovendo anche interventi di recupero delle aree naturali degradate. Assume rilievo centrale la gestione delle infrastrutture attraverso la necessità di previsione di programmi strutturati di manutenzione, nell’ottica di migliorare efficienza e sicurezza della circolazione, supportata dalla realizzazione del Catasto delle Strade. Saranno previste azioni finalizzate alla cura e alla manutenzione del territorio rurale, alla prevenzione dei rischi, alla corretta scelta localizzativa degli interventi. In un’ottica di adattamento climatico, il paesaggio è riconosciuto come infrastruttura climatica diffusa, capace di fornire servizi ecosistemici quali il sequestro di carbonio, la regolazione del microclima e l’attenuazione delle isole di calore.

Obiettivo 5: Produzione sostenibile e utilizzo delle risorse energetiche

Il PTCP rinnovato intende promuovere l'utilizzo delle fonti di energia rinnovabile in riferimento specifico alle caratteristiche del contesto territoriale, promuovendo lo sviluppo di progetti legati alla produzione di idrogeno e supportando l’istituzione di comunità energetiche, promuovendo il generale miglioramento energetico delle strutture ed infrastrutture ed il prioritario utilizzo di energia derivante da fonti di energia rinnovabile. La realizzazione degli interventi dovrà essere verificata rispetto alla necessità di contenimento del consumo di suolo, alla coerenza con il principio “Do No Significant Harm” (DNSH) e alla compatibilità paesaggistica dei contesti interessati. Il PTCP intende inoltre promuovere e sostenere azioni sulla base dei

principi dell'economia circolare (legati al recupero e valorizzazione dello scarto generati dal trattamento dei fanghi e dei rifiuti).

Obiettivo 6: Salvaguardia e tutela delle risorse naturali

Con la Variante al PTCP, la Provincia ha intenzione di prevedere misure per la salvaguardia e la tutela delle risorse naturali del territorio, anche nell'ottica di incrementare la capacità di resilienza dei territori in relazione agli effetti del cambiamento climatico. Per la risorsa suolo il Piano si pone l'obiettivo di contenere l'espansione del suolo urbanizzato e la tutela della funzione agricola, per migliorarne la qualità e limitarne al massimo il consumo, (promuovendo l'utilizzo prioritario dell'edificato esistente, l'aumento del livello di biodiversità, la riduzione della monocoltura, la rinaturalizzazione di aree degradate). Per le risorse idriche gli obiettivi mirano alla tutela e valorizzazione delle acque superficiali e sotterranee, alla gestione sostenibile delle infrastrutture. Con riferimento alla risorsa aria l'obiettivo è la riduzione delle emissioni prodotte da insediamenti produttivi, dalla mobilità e dall'utilizzo del patrimonio edilizio, attraverso azioni di sensibilizzazione, indicazioni specifiche nei procedimenti autorizzativi, promuovendo l'utilizzo di mezzi a zero emissioni. Ulteriori target sono riferiti alla protezione del suolo agricolo e forestale come fonte di servizi ecosistemici.

Le strategie e gli obiettivi della Variante sono stati definiti sulla base di tre espliciti elementi essenziali del nuovo strumento di pianificazione provinciale, ovvero:

- a. Innovazione: lo sviluppo della Variante al PTCP si inserisce nel quadro di revisione della Legge Urbanistica Regionale (LUR), aspetto trattato nell'ambito dell'attività di sperimentazione tra Regione e Provincia che mira all'individuazione di nuove metodologie e approcci per migliorare l'efficacia della pianificazione territoriale;
- b. Incisività: la Provincia intende rafforzare il ruolo della Provincia nella gestione del territorio, rendendo il piano più attinente e accessibile agli Enti Locali, nell'ottica di agevolare e rendere maggiormente efficace l'attuazione delle politiche territoriali;
- c. Resilienza: la Provincia ambisce alla dotazione di uno strumento di pianificazione in grado di adattarsi alle nuove esigenze e sfide senza compromettere la stabilità e coerenza delle linee guida territoriali.

In questa ottica, la Provincia intende proporre quindi un Piano strutturato in due componenti distinte: la prima di tipo tradizionale, costituita e rappresentata da obiettivi/linee di azione, riferiti a tempi di attuazione di medio/lungo periodo, declinata negli obiettivi già menzionati; la seconda di natura strategica ed operativa, che fa riferimento a obiettivi e progettualità del territorio, riferita ad un periodo temporale attuativo di breve periodo (2-3 anni)³⁹, di cui si fa cenno nei paragrafi successivi.

Attualmente, la Provincia di Asti sta procedendo con la costruzione della Proposta Tecnica del Progetto Preliminare della Variante al PTCP (che si sta avviando alla fase conclusiva), redatta ai sensi del art. 6 comma 5 della L.R. 56/77. In questa prima fase sono previsti nello specifico l'individuazione delle strategie e degli obiettivi

³⁹ Per un maggiore approfondimento consultare il par. 5.4 "L'introduzione della componente 'strategica' del piano"

che rappresentano il progetto di Piano, l'illustrazione delle principali previsioni, la predisposizione di uno schema dell'apparato normativo (per il caso in oggetto, descrivendo come si ritiene modificare/integrare gli articoli già previsti e come si intende strutturare il nuovo articolato da introdurre) e la predisposizione del Documento preliminare per la specificazione dei contenuti del Rapporto Ambientale.

5.3. Il tema del consumo di suolo come strumento per l'attuazione delle strategie del piano.

Il tema del contenimento del consumo di suolo rappresenta uno degli aspetti che maggiormente si pone come condizione primaria rispetto alle ipotesi di trasformazione del territorio. Nel quadro di riferimento attuale, che appare per certi versi confuso e non del tutto uniforme, la Provincia di Asti, con l'aggiornamento del proprio strumento di pianificazione intende avvalersi della possibilità (indicata dal Piano Territoriale Regionale) di definire soglie massime di consumo di suolo per categorie di Comuni, con la finalità di orientare in modo adeguato i consumi e allo stesso tempo utilizzare tale strumento come elemento per l'attuazione di strategie.

Rispetto al tema, si ritiene però doveroso fornire prima una descrizione dei dispositivi normativi che regolano il tema del consumo di suolo. La Commissione Europea nel 2016 introduce l'obiettivo dell'azzeramento del consumo di suolo che impone il bilancio pari a zero tra il suolo naturale artificializzato e quello ripristinato, in modo da poter fornire nuovamente i servizi ecosistemici⁴⁰, stimolando il dibattito e possibili strategie nazionali. Pur trattandosi di una tematica centrale nell'attuale dibattito italiano, sul piano legislativo nazionale la questione ha avuto un percorso travagliato, che ad oggi non ha consentito di giungere all'approvazione della legge sul consumo di suolo e la sua rigenerazione. A questo proposito è opportuno segnalare che allo stato attuale sono in corso di esame al Senato della Repubblica (XIX Legislatura) alcuni disegni di legge, finalizzati da un lato al ridimensionamento del fenomeno del consumo e della impermeabilizzazione del suolo e dall'altro alla rivitalizzazione di tessuti urbani degradati attraverso la rigenerazione urbana. In assenza di una legge quadro nazionale, le singole Regioni hanno quindi potuto agire in autonomia attraverso l'introduzione di norme urbanistiche o territoriali con modalità e sensibilità differenti. La Regione Piemonte, con l'approvazione delle leggi 25 marzo 2013, n. 3 e 11 marzo 2015, n. 3, di modifica alla legge 5 dicembre 1977, n. 56, ha introdotto il tema del contenimento del consumo di suolo tra i principi generali della pianificazione territoriale: in particolare con l'approvazione della L.R. 3/2013 viene attribuito il compito agli strumenti di pianificazione di assicurare lo sviluppo sostenibile del territorio, anche attraverso la riqualificazione degli ambiti già urbanizzati e il contenimento del consumo di suolo, limitando i nuovi impegni nei casi in cui non vi sia possibilità di soluzioni alternative; la L.R. 3/2015 introduce il principio

⁴⁰ Commissione Europea (2016), "No net land take by 2050?"

della limitazione del consumo di suolo «*al fine di giungere all'obiettivo di un consumo zero*»⁴¹. In ogni caso, a fronte dei contenuti e delle finalità della Legge urbanistica regionale, continua ad essere importante il consumo di suolo annuale a livello regionale⁴². Infatti, come in parte già richiamato, il Piano Territoriale Regionale è lo strumento principale che continua a consentire (non essendo stato sottoposto a misure di correzione) il limite del 3% di consumo di suolo urbanizzato per ogni quinquennio. Per la quantificazione della superficie di suolo consumabile nelle scelte di pianificazione locale occorre fare riferimento ai dati del "Monitoraggio del consumo di suolo in Piemonte – edizione 2015". A tal fine, la Regione ha adottato una metodologia specifica che prevede di determinare tale superficie attraverso un'operazione di geoprocessing con software gis: per ciascun oggetto cartografico che determina le diverse tipologie di consumo considerate (secondo quanto rappresentato dalla cartografia tecnica regionale BD TRE) viene generata la superficie di suolo consumato, mediante la realizzazione di un buffer geografico e di un successivo contro-buffer, entrambi di 50 metri, con lo scopo di includere tra le superfici consumate anche le porzioni di territorio comprese tra componenti del mosaico territoriale che generano consumo di suolo distanti meno di 100 metri. La procedura, così codificata, consente di considerare come suolo consumato anche le aree intercluse compromesse dai processi di urbanizzazione ad esse circostanti. I dati del Monitoraggio 2015, con la loro adozione, diventano strumento di riferimento per la valutazione delle trasformazioni territoriali previste negli atti di pianificazione e nei piani settoriali ai vari livelli di governo del territorio⁴³: ciò significa che qualsiasi previsione insediativa proposta dagli strumenti urbanistici locali esterna all'impronta del consumo di suolo così determinata deve essere considerata ai fini del rispetto della soglia del 3% (o dalle soglie individuate dai PTCP) indicata dall'art. 31 delle Norme di Attuazione del PTR. Si tratta però di una metodologia che non è basata sulla considerazione dell'effettivo uso del suolo (in particolare di quello impermeabilizzato/artificializzato) e che si discosta da quella adottata dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, basata sulla classificazione in consumo di suolo permanente e reversibile, attraverso la lettura e l'interpretazione di immagini satellitari. Infatti, l'Istituto considera il consumo di suolo come «*un fenomeno associato alla perdita di una risorsa ambientale fondamentale, dovuta all'occupazione di superficie originariamente agricola, naturale o seminaturale. Il fenomeno si riferisce, quindi, a un incremento della copertura artificiale di terreno,*

⁴¹ Articolo 1 "Finalità della legge" Legge Regionale n. 56/1977, così come modificato dall'art. 43 comma 1 della Legge regionale n. 3 del 11 marzo 2015 "Disposizioni regionali in materia di semplificazione"

⁴² Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, Il consumo di Suolo in Italia (2024) (da <https://consumosuolo.it/stato>, consultato il 25/05/2026)

⁴³ Ai sensi della Deliberazione della Giunta Regionale 27 luglio 2015, n. 34-1915 "Approvazione del documento "Il monitoraggio del consumo di suolo in Piemonte - edizione 2015", quale strumento conoscitivo di riferimento per le politiche regionali inerenti la tutela dei suoli e per l'attuazione della normativa urbanistica regionale, degli obiettivi e delle strategie del Piano territoriale regionale e del Piano paesaggistico regionale in materia di contenimento del consumo di suolo."

legato alle dinamiche insediative.»⁴⁴ In aggiunta, la Regione Piemonte, con l'introduzione di un nuovo disposto normativo approvato nel 2022⁴⁵ (tralasciando gli aspetti giuridici legati al fatto che una disposizione di legge possa fare riferimento ad un atto di pianificazione) prevede che le soglie di consumo di suolo di cui all'art. 31 delle Norme di Attuazione del Piano Territoriale Regionale costituiscano riferimento esclusivamente nel caso di nuove previsioni che occupano superfici libere localizzate esternamente alle aree già previste dalla pianificazione vigente e che necessitano di variante agli strumenti di pianificazione urbanistica (pertanto, senza più fare riferimento all'impronta determinata con la metodologia indicata dal Monitoraggio del 2015). In altre parole, tutte le superfici relative alle previsioni di nuovo insediamento già individuate dal Piano Regolatore Generale Comunale vigente, in sede di una variante allo strumento urbanistico, non sono considerate ai fini della verifica dell'incremento del consumo di suolo (anche se, trattandosi di ambiti edificabili, possono, con la loro attuazione, concretamente determinarlo). E' inoltre consentito il superamento delle soglie in diversi casi opportunamente richiamati dalla legge regionale: in caso di opere pubbliche non diversamente localizzabili, in caso di accordo tra Regione, Città metropolitana, Provincia e Comune per la realizzazione di interventi di livello sovra locale, per piani intercomunali, o singoli piani redatti sulla base di accordi o intese con i Comuni contermini mediante il ricorso a sistemi perequativi o compensativi, le previsioni di ampliamenti degli insediamenti produttivi esistenti, già riconosciuti con destinazione propria dal Prg, che non possano essere localizzati altrove.

L'analisi qui svolta del quadro normativo regionale, comunque non privo di contraddizioni, mette in evidenza l'assoluta necessità di poter disporre di una legge quadro di riferimento nazionale sul contenimento del consumo di suolo, utile a definirne i principi in modo univoco e ad ovviare alle discordanze e limitazioni di cui sopra si è parlato. Nel contesto normativo di riferimento piemontese, il richiamato articolo 31 "Contenimento del consumo di suolo" delle Norme di Attuazione demanda anche ai Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale il compito di definire le *«soglie massime di consumo di suolo per categorie di comuni, anche in coerenza con quanto previsto dal PPR»* (comma 10). La Provincia di Asti, nell'ambito del processo di costruzione della 1^a Variante al Piano Territoriale Provinciale, per la definizione di politiche di orientamento sull'uso sostenibile del suolo, intende introdurre misure specifiche finalizzate al controllo e al contenimento dell'espansione degli insediamenti urbani. Tra le possibili azioni valutate, sulla base dei compiti attribuiti ai PTCP dall'articolo 31 del PTR, oltre alla definizione di criteri legati alla considerazione degli aspetti qualitativi del suolo, l'Ente sta valutando l'ipotesi di individuare un indice differenziato di consumo di suolo su scala comunale, a cui ciascun Comune deve fare

⁴⁴ Definizione tratta dalla pagina web 'Il Consumo di Suolo' (<https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/suolo-e-territorio/suolo/il-consumo-di-suolo>, consultata il 01/06/2026)

⁴⁵ Articolo 35 Legge regionale 31 maggio 2022, n. 7 "Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia."

riferimento nell'ambito delle scelte di pianificazione⁴⁶. Tale ipotesi nasce nell'ottica di adottare politiche di orientamento all'uso sostenibile del suolo, con l'obiettivo di limitare le possibilità di incremento del consumo, anche in relazione all'entità del patrimonio edilizio inutilizzato e alle caratteristiche dei territori. A questo proposito, si inserisce lo scopo, sotto il profilo insediativo, di orientare i Comuni, attraverso la considerazione delle disponibilità di aree urbanizzate dismesse e non utilizzate (di cui alla piattaforma ARD⁴⁷), ad una ricognizione dei vuoti e la promozione del loro riuso o rinaturalizzazione, disincentivando l'utilizzo di nuovi suoli. Successivamente alla considerazione di alcune possibili alternative valutate nel processo di costruzione del Piano, oltre alla scelta di correlare le nuove previsioni insediative alle caratteristiche socio-demografiche dei territori ed alla quantità di patrimonio edilizio inutilizzato (non solo di tipo residenziale), la Provincia ha scelto come ipotesi perseguibile l'attribuzione degli indici di consumo di suolo diversificati per categorie di Comuni, in proporzione alla quantità di consumo di suolo urbanizzato al 2013 (sulla base dei dati misurati da "Il monitoraggio del consumo di suolo in Piemonte – edizione 2015"). L'Ente ritiene infatti che l'attuale applicazione della soglia massima del 3% (in modo indistinto per l'intero territorio provinciale) risulti sovradimensionata in rapporto alle attuali dinamiche economiche e demografiche e crei disparità applicative sul territorio, in quanto consentirebbe possibilità eccessive di espansione nei medio/grandi centri urbani e inadeguate disponibilità per i piccoli Comuni caratterizzati da una CSU molto ridotta. Da qui, la volontà di proporre innanzi tutto una riduzione della quota di consumo di suolo a scala provinciale inferiore al 3%, indicato dalla pianificazione regionale. L'indice ridotto verrebbe ripartita tra le quote assegnate ai singoli Comuni ed una quota minima attribuita alla Provincia. L'ipotesi è quella di attribuire alla scala locale quote diversificate (con un indice variabile tra 1,2%-1,5% e 5%) in funzione della quantità di consumo di suolo urbanizzato al 2013, secondo la classificazione comunale indicata di seguito: Comune Polo (Asti), Comuni grandi (Canelli, Castagnole Lanze, Costigliole d'Asti, San Damiano d'Asti, Nizza Monferrato, Villanova d'Asti), Comuni medi (con un CSU tra 160 ha e 25 ha) e Comuni piccoli (con CSU inferiore a 25 ha). Da evidenziare che tale ipotesi prevederebbe l'attribuzione di indici di consumo fino al 5%, pertanto anche superiori al limite regionale del 3%. Tale previsione è giustificata dalla volontà di garantire, per un limitato numero di piccoli Comuni, una quota di incremento fino 5 mila mq, ritenuti indispensabili per non ingessare eccessivamente le attività dei territori e per considerare minime esigenze di espansione. La quota rimanente di CSU complessiva alla scala provinciale verrebbe riconosciuta in capo alla Provincia (intorno allo 0,5%), che avrebbe la facoltà di attribuire a Comuni o Unioni di Comuni per l'attuazione di interventi di rilevanza sovracomunale o ritenuti strategici alla scala vasta, in ottemperanza alle previsioni del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. La quota in disponibilità dell'Ente provinciale potrebbe essere pertanto

⁴⁶ Ai sensi del comma 8 dell'articolo 31 "Contenimento del consumo di suolo" delle Norme di Attuazione del Piano Territoriale Regionale del Piemonte.

⁴⁷ Piattaforma creata dalla Provincia di Asti che censisce le aree dismesse ed inutilizzate presenti sul territorio provinciale.

utilizzata nell'ambito dell'attuazione di interventi di rilevanza strategica per il territorio, da attuarsi mediante l'istituto degli accordi territoriali. Questo elemento rappresenterebbe un aspetto innovativo del PTCP, attraverso il quale la Provincia di Asti intende attribuire valore strategico e maggiore significatività al consumo di suolo.

Un ulteriore aspetto importante nell'ambito delle politiche di orientamento all'uso sostenibile del suolo che la Provincia intenderebbe introdurre all'interno del Piano, è rappresentato dall'istituto della perequazione territoriale, quale elemento di opportunità per i Comuni e le Unioni. Tale istituto risulterebbe utile per ridurre le disparità derivanti dall'attuazione di interventi strategici o di rilevanza sovracomunale e consentire la distribuzione equa dei relativi vantaggi e svantaggi, al fine di promuovere l'equità territoriale e coesione economica e sociale. Il ricorso alla perequazione territoriale risulterebbe utile in tutti i casi relativi a temi di particolare interesse, che presentano ricadute di livello sovracomunale, quali l'attuazione di strategie di sviluppo intercomunale, di piani o interventi di rigenerazione territoriale relativi ad aree dismesse, di progetti strategici di valorizzazione paesaggistica. In questo ambito, il ruolo della Provincia potrebbe essere di regia e coordinamento delle scelte strategiche e degli assetti strutturali di interesse sovracomunale promuovendo la formazione di accordi territoriali⁴⁸. Il ricorso all'istituto della perequazione territoriale potrebbe essere elemento di riferimento per distribuire equamente vantaggi e svantaggi che derivano anche dalla cessione e dall'acquisizione di quote di consumo di suolo urbanizzato precedentemente descritta. La CSU attribuita a ciascun Comune o alla Provincia potrebbe essere ceduta tramite accordi territoriali ad altri Comuni (o Unioni di Comuni) per la realizzazione di progetti di rilevanza sovracomunale o progetti strategici, in considerazione degli aspetti legati alla perequazione territoriale.

5.4. L'introduzione della componente 'strategica' del piano.

Il contesto dell'attività di sperimentazione connessa alla revisione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale e del Piano Territoriale Regionale, nel quadro di riforma della programmazione e pianificazione territoriale regionale, è stata la sede per lo sviluppo della componente "strategica" del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, quale elemento innovativo, in virtù del riconoscimento della Provincia quale Ente di area vasta. Lo strumento di pianificazione provinciale, secondo la sua attuale accezione definita dall'art. 3 della L.R. 56/77, ha il compito di delineare l'assetto strutturale del territorio e fissare i criteri per la disciplina delle trasformazioni, in conformità agli indirizzi di pianificazione regionale. Come noto, lo strumento si attua, in particolare, attraverso l'adeguamento dei Piani Regolatori Generali, oltreché attraverso piani e programmi di settore, progetti di rilievo provinciale o attuativi di normative speciali dello Stato o della Regione⁴⁹. Tale compito

⁴⁸ Ai sensi degli articoli 19ter e 19quater della Legge Regionale del Piemonte n. 56/77

⁴⁹ Articolo 8bis comma 2 della Legge Regionale 56/77

si concretizza nell'ambito dei procedimenti di formazione dei nuovi PRG o di variante urbanistica ai sensi della Legge Urbanistica regionale (variante parziale, variante semplificata, variante strutturale e generale) che prevedono, rispettivamente nei casi previsti, un pronunciamento di compatibilità con il PTCP o l'espressione di un parere rispetto alla coerenza con i piani e programmi vigenti di livello provinciale nell'ambito delle conferenze di copianificazione e valutazione. Nell'ottica di poter disporre di un Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale più incisivo nel ruolo e nell'azione, nasce, nell'ambito della sperimentazione con la Regione, la proposta della Provincia di integrare all'interno del PTCP una componente definita "strategica".

La Provincia di Asti intende proporre quindi una forma rinnovata del PTCP, impostato secondo due componenti distinte: strutturale e strategica. La prima dimensione è di tipo tradizionale, riferita ovvero al ruolo essenziale di coordinamento e di indirizzo con obiettivi e tempi di attuazione di medio/lungo periodo. La seconda dimensione assume un ruolo di tipo strategico ed operativo. Essa si concretizza in un Documento Strategico, che indica obiettivi e tempi di attuazione sul breve periodo, da aggiornare ogni due o tre anni (senza comportare variante al PTCP) e che prevede la raccolta delle progettualità suggerite dal territorio. Tale strumento dovrebbe soddisfare l'esigenza di rispondere in tempi utili e in modo adeguato alle istanze di progettualità del territorio. Il Documento Strategico (in analogia al Piano Strategico della Città Metropolitana) dovrebbe essere costruito attraverso il coinvolgimento ed il confronto con il territorio e successivamente approvato dall'Assemblea dei Sindaci (secondo le competenze delineate dalla Legge Delrio). La componente strategica sarebbe di fatto rappresentata da un catalogo di progettualità proposte dai Comuni, dalle Unioni di Comuni o dalla Provincia. Al fine di valutarne preventivamente la coerenza con il sistema di governo del territorio provinciale e regionale, è stata predisposta una scheda di coerenza che accompagna la proposta, descrive le caratteristiche tecniche, verifica e valuta la compatibilità e la coerenza con gli obiettivi e le azioni del PTCP, del PTR e del PPR. Il portafoglio delle progettualità formalizzate viene periodicamente portato alla conoscenza dell'Assemblea dei Sindaci, con una frequenza periodica (ad esempio triennale), attraverso specifica deliberazione di presa d'atto che non comporti variante al PTCP.

La proposta della Provincia è stata, nell'ambito della sperimentazione, manifestata e condivisa con la Regione, che nella stesura del Piano Territoriale Regionale proposta al Consiglio regionale per l'approvazione⁵⁰, intende riconoscere la funzione di coordinamento delle progettualità strategiche emerse alla scala locale o sovralocale, finalizzate all'attuazione delle linee di azione indicate per gli Ambiti di Integrazione Territoriale. Infatti, tra i compiti attribuiti al Piano provinciale, è stata introdotto il compito di perseguire gli obiettivi delle scelte strategiche di livello sovralocale attraverso la pianificazione per AIT *«anche attraverso la selezione e il*

⁵⁰ Di cui alla DGR 1° dicembre 2025 n. 13-1907 "Legge regionale n. 56/1977, articolo 7, comma 4. Adozione della proposta di Variante di aggiornamento del Piano Territoriale Regionale, di cui alla D.C.R. n. 122-29783 del 21 luglio 2011. Proposta al Consiglio regionale."

coordinamento delle progettualità strategiche, emerse a livello locale o sovralocale»⁵¹

Lo strumento attuativo dei progetti strategici viene riconosciuto dalla Provincia nel PTO (Progetto Territoriale Operativo), regolato dagli articoli 8ter - sexies della LR 56/77, seppur ritenendo necessarie limitate modifiche alla luce del nuovo Ente di area vasta di cui alla Legge Delrio e sui tempi procedurali (che però richiederebbero una modifica della Legge urbanistica regionale).

Per rendere davvero efficaci le strategie, gli obiettivi e le azioni dei piani territoriali, è quantomai fondamentale collegarli alla programmazione finanziaria, strumento utile a fornire concreta attuazione delle previsioni. Esiste infatti un legame indissolubile tra la strategia politica (che si concretizza nella pianificazione territoriale e urbanistica) e la fattibilità economica delle trasformazioni del territorio (attraverso la programmazione finanziaria). Tali aspetti spesso non sono. In Piemonte, la programmazione integrata per lo sviluppo e la coesione del Piemonte sta avvenendo attraverso il Fondo di Sviluppo e Coesione 2021-2027, finalizzato al rafforzamento della coesione economica, sociale e ambientale dei territori e alla riduzione dei divari di sviluppo delle varie aree, mediante l'utilizzo coordinato di fondi europei, risorse nazionali e fondi del bilancio regionale (Regione Piemonte 2024). Per la ripartizione dei fondi disponibili, la Regione ha individuato le specifiche linee strategiche della programmazione e previsto la suddivisione del territorio in aree territoriali omogenee (differenti dagli ambiti individuati dal Piano Territoriale Regionale), definendo per ciascuna le caratteristiche di contesto socio-economico che ha consentito di individuare le risorse specifiche destinate ad ogni Area (secondo un percorso condiviso con i Sindaci del territorio). L'esito finale ha consentito di attribuire a tutti i Comuni richiedenti quote di finanziamento di interventi nei diversi ambiti previsti (rigenerazione urbana, digitalizzazione, trasporti e mobilità, energia, ambiente e risorse naturali, cultura, istruzione, ...). È doveroso però osservare come la programmazione finanziaria, seppur condivisibile negli intenti e nelle linee strategiche, sia avvenuta prescindendo dalla pianificazione territoriale regionale (nella fattispecie in considerazione di strategie e obiettivi individuati per gli Ambiti di Integrazione Territoriale) e provinciale, riconoscendo piena autonomia delle Amministrazioni locali sull'individuazione degli interventi prioritari. In altre parole, l'attribuzione delle risorse disponibili è avvenuta senza la considerazione degli elementi strategici riconosciuti dagli strumenti di pianificazione di area vasta, ma esclusivamente in relazione alle singole esigenze manifestate dalle amministrazioni locali che, seppur manifestazione di esigenze locali, non tengono conto di una visione organica territoriale. Sotto questo punto di vista, la Provincia intende sottolineare la necessità di un riallineamento delle funzioni di pianificazione e di programmazione. Da un lato, intende sollecitare gli enti locali ed i portatori di pubblico interesse alla manifestazione e condivisione con la Provincia di esigenze, interventi, proposte progettuali, anche di rilevanza sovracomunale, in linea con le strategie e le linee

⁵¹ Articolo 9 comma 2 lett. a bis) delle Norme di Attuazione del Piano Territoriale Regionale della Variante di aggiornamento al Piano Territoriale Regionale adottata con deliberazione della Giunta Regionale 1° dicembre 2025 n. 12-1906

d'azione del PTCP. Dall'altro lato è indispensabile che lo stesso strumento di pianificazione provinciale possa essere considerato quale strumento di regia dei finanziamenti, per i progetti che risultano coerenti con la pianificazione sovraordinata, attraverso un adeguamento in tal senso del sistema di programmazione regionale. Ecco che quindi, la componente "strategica" che la Provincia di Asti auspica per il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale assumerebbe il ruolo chiave di strumento di governo dell'area vasta, consentendo di attribuire efficacia attuativa di obiettivi e linee di azione.

Bibliografia Cap. 5

- Commissione Europea (2016), "Future brief: No net land take by2050?", *Science for Environment Policy*, n. 14, Publications Office of the European Union.
- G. Vallino (2024), "Note a margine dei provvedimenti per il contenimento di consumo del suolo in Piemonte", *Urbanistica Informazioni*, n. 313/2024, p. 81.
- IRES Piemonte (1995), *Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte*.
- Provincia di Asti (2004), *Piano Territoriale Provinciale*, Deliberazione del Consiglio Regionale del Piemonte n. 384-28589 del 5 ottobre 2004.
- Provincia di Asti (2021), *Quadro di Riferimento Strutturale*, Deliberazione del Consiglio Provinciale n. 31 del 23 luglio 2021.
- Provincia di Asti e Regione Piemonte (2022), *Atti della "Collaborazione tra la Regione Piemonte e la Provincia di Asti per le attività di sperimentazione connesse alla revisione del piano territoriale di coordinamento provinciale, nel quadro di riforma della programmazione e pianificazione territoriale e urbanistica regionale"*.
- Regione Piemonte (1977), "Tutela ed uso del suolo", *Legge regionale 5 dicembre 1977*, n. 56.
- Regione Piemonte (1998), "Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione", *Legge Regionale del Piemonte 14 dicembre 1998*, n. 40.
- Regione Piemonte (2011), *Piano Territoriale Regionale*, Deliberazione del Consiglio Regionale n. 122-29783 del 21 luglio 2011.
- Regione Piemonte (2013), "Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia", *Legge regionale 25 marzo 2013*, n. 3.
- Regione Piemonte (2015), *Monitoraggio del consumo di suolo in Piemonte – Edizione 2015*, Deliberazione della Giunta Regionale n. 34-1915 del 27 luglio 2015.
- Regione Piemonte (2021), *Documento preliminare per la revisione del Piano territoriale regionale - Programmare e pianificare il territorio per il rilancio del Piemonte*, Deliberazione della Giunta Regionale n. 1-3116 del 23 aprile 2021.
- Regione Piemonte (2022), *Monitoraggio del consumo di suolo in Piemonte – Edizione 2022*, Deliberazione della Giunta Regionale n. 2-6683 del 4 aprile 2023.
- Regione Piemonte (2023), *Documento programmatico per la revisione del Piano territoriale regionale (PTR)*, Deliberazione della Giunta Regionale n. 1-655 del 6 marzo 2023.
- Regione Piemonte (2024), "Aree territoriali omogenee – dati e scenario", *Fondi e progetti europei*, [<https://www.regione.piemonte.it/web/temi/fondi-progetti->

europci/fondo-sviluppo-coesione-fsc/aree-territoriali-omogenee-dati-scenario],
(consultato il 25/05/2026)

Regione Piemonte (2025), *Legge regionale n. 56/1977, articolo 7, comma 4. Adozione della proposta di Variante di aggiornamento del Piano Territoriale Regionale, di cui alla D.C.R. n. 122-29783 del 21 luglio 2011. Proposta al Consiglio regionale*, Deliberazione della Giunta Regionale n. 13-1907 del 1° dicembre 2025.

Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (2024), "Il consumo di Suolo in Italia", *Geoportale Arpa Piemonte*, [<https://consumosuolo.it/stato>] (consultato il 25/05/2026).

Capitolo 6

Le nuove prospettive della pianificazione provinciale

6.1. La pianificazione territoriale nella proposta di Legge di principi fondamentali e norme generali per il Governo del territorio e la pianificazione, presentata dall'Istituto Nazionale di Urbanistica.

La sempre più crescente necessità per il Paese di dotarsi di una legge fondamentale in materia di pianificazione dei territori e delle città e di superare la storica Legge urbanistica n. 1150/1942 ormai inadatta ed obsoleta, ha fatto maturare l'idea da parte dell'Istituto Nazionale di Urbanistica di elaborare una proposta di "Legge di principi fondamentali e norme generali per il Governo del territorio e la pianificazione". Inoltre, la riforma costituzionale del 2001 ha rappresentato il momento fondamentale in cui è stato introdotto il Governo del territorio tra le materie legislative concorrenti tra Stato e Regioni, materia nuova in luogo dell'urbanistica che non coinvolge solo esclusivamente l'urbanistica e l'edilizia, ma un insieme complesso di funzioni tra loro interagenti e incidenti sul territorio (Barbieri 2023). L'INU non è nuovo a questo tipo di iniziative; infatti, a partire dalla sua istituzione fino ad arrivare ad oggi sono state diverse le iniziative di questo genere: nel 1960 la proposta di Legge generale dell'urbanistica, nel 1973 la proposte dei Criteri fondamentali per una Legge nazionale per l'urbanistica di iniziativa regionale, nel 1975 lo Schema di proposta articolata per la riforma del regime d'uso dei suoli e dell'edificato, nel 2008 la proposta di Legge sui Principi fondamentali del governo del territorio. L'ultima proposta conclusa nel 2024 si sviluppa a seguito di una maturata riflessione sull'urbanistica e sul suo ruolo, anche a seguito delle diverse iniziative legislative regionali e di pianificazione territoriale che si sono susseguite a partire dalla riforma dell'art. 117 comma 3 della Costituzione del 2001 (Istituto Nazionale di Urbanistica 2020).

Il sistema della pianificazione territoriale in Italia si fonda sostanzialmente sulla Legge urbanistica fondamentale del 1942, sul Decreto Ministeriale 1444/1968 che definisce la necessità degli standard edilizi ed urbanistici e sull'articolo 117 della Costituzione, nella sua versione aggiornata al 2001. Con la riforma del Titolo V della Costituzione approvata nel 2001, iniziano ad essere emanate dalle Regioni una nuova serie di leggi urbanistiche cosiddette di “terza generazione” che rappresentano il quadro di riferimento legislativo di regolamentazione regionale della pianificazione territoriale ed urbanistica. Nell'assenza di una legislazione fondamentale sull'urbanistica, emergono iniziative regionali differenti che portano alla definizione di almeno tre distinti modelli di pianificazione (De Luca 2021):

a) Il “modello toscano” basato sul presupposto di una forte relazione tra i processi di sviluppo e quelli di coesione sociale e territoriale, introduce il “governo del territorio” prima ancora della riforma costituzionale⁵² con la finalità di orientare le azioni allo sviluppo sostenibile, garantendo la trasparenza dei processi decisionali e la partecipazione dei cittadini alle scelte.

b) Il “modello lombardo” orientato alla gestione flessibile del sistema di pianificazione territoriale, per poter meglio rispondere alle domande di mercato e alle necessità di trasformazione del territorio. Il concetto fondante si basa sul ritenere non necessario attribuire un valore normativo alla città densa, mentre i progetti di trasformazione devono essere valutati rispetto alle strategie dell'Amministrazione Comunale ed ai risultati attesi; attraverso l'approvazione del Documento Programmatico si delinea l'intenzione politica sulla città da trasformare, risultando indifferente la tutela e la conservazione della città consolidata al governo del territorio.

c) Il “modello semiclassico aggiornato” costruito non più sull'approvazione degli atti di pianificazione da parte degli enti sovraordinati, bensì sul concetto di conformità dei piani di livello sotto ordinato con le prescrizioni dettate dal livello sovra ordinato, secondo il principio di sussidiarietà.

La completa rinuncia da parte dello Stato di affrontare in modo sistemico la questione del governo del territorio ha lasciato, da un lato, campo largo alle Regioni a proprie iniziative di legge in materia di pianificazione territoriale e urbanistica, determinando la configurazione di modelli di pianificazione differenti e disallineati, con aspetti innovativi o più di tipo tradizionale. Dall'altro, tale inadempienza ha avuto ripercussioni negative i cui effetti si sono manifestati nell'inefficienza della pubblica amministrazione per la scarca capacità di raggiungimento degli obiettivi dichiarati, nell'incapacità di programmazione della spesa come avvenuto nel caso del PNRR, nell'incapacità di governare i processi del territorio e di affrontare problematiche legate al cambiamento climatico e alla sicurezza del territorio (Talia 2024).

Con questa consapevolezza, l'Istituto Nazionale di Urbanistica ha nuovamente dato avvio all'iniziativa di proporre la stesura di una nuova legge di principi sul Governo del territorio che rappresentasse l'evoluzione necessaria del quadro normativo. Tale proposta, prospettata il 9 febbraio 2024 nell'ambito dell'Assemblea ordinaria dei Soci,

⁵² Con l'approvazione della Legge regionale 16 gennaio 1995, n.5 “Norme per il governo del territorio”

è stata ritenuta indispensabile per l'importanza della pianificazione urbanistica, territoriale e paesaggistico ambientale e per fare fronte alle nuove sfide e necessità che interessano il contesto attuale, come la transizione ecologica, la rigenerazione urbana, l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione del rischio idrogeologico, il progressivo azzeramento del consumo di suolo (Talia 2024). La proposta di legge dell'INU, costituita complessivamente da 23 articoli, dà attuazione al nuovo assetto costituzionale, definendo all'art. 1 la funzione del Governo del territorio come un «*vasto insieme di attribuzioni e competenze fra loro interagenti e incidenti sul territorio*», ricomprendendo «*l'urbanistica, l'edilizia, i programmi infrastrutturali, la difesa del suolo, la salvaguardia idrogeologica, la normativa antisismica e la messa in sicurezza del territorio, la pianificazione della mobilità, la cura degli interessi pubblici funzionalmente collegati a tali materie*.» Tale definizione, oltre a comprendere l'insieme di funzioni che si relazionano e influenzano reciprocamente, coinvolge tutti i livelli istituzionali della Repubblica che ne hanno la responsabilità e in cui sono chiamati a operare nell'ambito delle rispettive competenze trasversali e multilivello, tra le quali rientra proprio l'attività della pianificazione territoriale transcalare (Barbieri 2025).

A meglio precisare il complesso significato di Governo del territorio, sono individuati, nella proposta di legge, i principi fondamentali e le finalità, che ne descrivono l'aspetto valoriale, prescrittivo e interpretativo, offrendo quindi la possibilità, nel caso in cui la norma non fosse sufficientemente chiara e precisa, di perseguirne ed interpretarne i concetti portanti. Ciò si tratta di un aspetto essenziale, perché, oltre ad esplicitare le ragioni per il rilancio dell'urbanistica e della pianificazione, rappresentano l'orientamento sul lungo periodo per la costruzione di norme statali o regionali correlate. La proposta rinnova pertanto il ruolo imprescindibile dello Stato nel Governo del territorio, a cui è affidato il compito di interpretare e dare attuazione agli obiettivi di programmazione dello sviluppo del territorio europeo allo scenario italiano (articolo 6). Allo Stato è altresì affidato il compito di predisporre il Quadro strategico nazionale con le Linee fondamentali di assetto del territorio (ai sensi dell'articolo 52 Dlgs 112/1998), con ritmi allineati quelli legati alla programmazione europea, con lo scopo di perseguire lo sviluppo sostenibile del Paese. Tale attività deve essere affiancata dal monitoraggio sul territorio nazionale delle trasformazioni insediative e delle politiche urbane, con lo scopo di fornire un quadro conoscitivo dei fenomeni di cambiamento in atto, le cui risultanze sono inserite nel Rapporto triennale sullo stato del territorio e correlate al Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF) predisposto dal Governo.

Tra i temi fondamentali che fanno parte del Governo del territorio rientrano la rigenerazione urbana e territoriale (articolo 3), il contrasto e contenimento del consumo di suolo (articolo 5). Il tema della rigenerazione urbana rappresenta nel quadro attuale una questione che investe le città e si configura come una strategia che deve mirare al miglioramento ambientale e delle infrastrutture fisiche, secondo un approccio multilivello e multidisciplinare, che deve avere la capacità di adattarsi al contesto urbano in cui si colloca e perciò risultare flessibile all'interno di una cornice di

strategie (Giaimo 2025). Tale aspetto si configura nel nuovo modello di piano come componente strutturale e strategica, che configura le scelte di assetto e sviluppo secondo gli obiettivi e le finalità del governo del territorio del piano stesso, secondo una valutazione performativa. La rigenerazione urbana, insieme al recupero degli immobili degradati o dismessi, costituisce *«valore di interesse pubblico in quanto preordinata ad elevare la qualità urbana e a garantire l'incolumità pubblica»*. Ciò, peraltro, offre la possibilità ai Comuni di diffidare i proprietari o i titolari di diritti su tali immobili ad eseguire i necessari interventi edilizi, esplicitando tempi e modalità o, in caso di inottemperanza, le relative sanzioni e forme di intervento sostitutivo. Il concetto di rigenerazione territoriale è legato invece alla risoluzione di situazioni di degrado urbanistico-territoriale, infrastrutturale, ambientale, socio-economico, al ripristino del suolo naturale e agricolo, al miglioramento della qualità paesaggistica ed ecologica del territorio, con evidenti ricadute di livello sovralocale o intercomunale. L'art. 5 esplicita la definizione del consumo di suolo, ovvero *«Ogni trasformazione di suoli liberi, naturali, seminaturali o agricoli virgola in ambito extraurbano periurbano o urbano virgola che comporta una variazione da copertura non artificiale a una copertura artificiale del suolo, realizzata attraverso interventi di urbanizzazione, infrastrutturazione o impermeabilizzazione.»* Tale definizione costituirebbe unico riferimento nazionale, evitando le diverse declinazioni scaturite in ambito legislativo regionale, che hanno generato incertezze applicative e diverse modalità interpretative. Ai sensi del medesimo articolo, spetta agli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica privilegiare il riuso e la rigenerazione urbana e territoriale, l'utilizzo agroforestale dei suoli abbandonati e la conservazione delle condizioni di naturalità dei suoli, ai fini del contenimento del consumo e della valorizzazione dei servizi ecosistemici. Inoltre, viene altresì esplicitato che le scelte di pianificazione che comportano 'consumo di suolo' potranno essere ammesse esclusivamente nel caso in cui non esistano alternative adeguate nel riuso e nella rigenerazione di aree già urbanizzate. Si tratta quindi di basare lo sviluppo non più rispetto all'espansione urbana, ma piuttosto sul riuso e sulla riqualificazione dell'esistente, anche attraverso il supporto di incentivi fiscali e misure finanziarie (Galuzzi et al. 2024).

Un elemento innovativo, proposto dall'ipotesi legislativa, riguarda il ridisegno del concetto di pianificazione, che viene intesa come componente essenziale del Governo del territorio e come processo collaborativo di tipo orizzontale tra enti secondo le rispettive competenze (attraverso i principi della copianificazione) e i principi di sussidiarietà e di coerenza. Si tratta di una concezione pertanto diversa da quella prevista dall'impianto della Legge 1150/1942, legata al principio di conformità tra livelli e funzioni delle differenti discipline del piano. È un modello che mira a superare quello attuale, strutturato in modo gerarchico-verticale, secondo il sistema dei piani a cascata derivato dalla Legge urbanistica del 1942. In questa ipotesi di contesto, la copianificazione (Art. 10) rappresenta il metodo fondamentale per l'applicazione dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza, di leale collaborazione, di coerenza e semplificazione alla pianificazione del territorio. Attraverso questa visione,

gli enti della pianificazione del territorio partecipano con pari dignità e in modo attivo nei processi di formazione dei piani (attraverso conferenze interistituzionali di copianificazione, in cui si sviluppa un confronto costruttivo e di condivisione). All'intera filiera della pianificazione territoriale (rappresentata dalla pianificazione territoriale, paesaggistica e ambientale, urbanistica) viene attribuita la dimensione strategica e strutturale, con lo scopo di consentire il riconoscimento delle diverse specificità dei territori alle diverse scale, prevedendo un indirizzamento della programmazione economica (comunitaria, nazionale, regionale e locale). (Galuzzi et al. 2024)

Per lo strumento di pianificazione locale, il progetto di legge propone, preferibilmente in un unico Piano Urbanistico Generale (PUG), tre componenti distinte: a) la funzione struttural-strategica, con il compito di tradurre gli obiettivi di sviluppo della città e del territorio, configurare lo sviluppo del territorio, di misurare le prestazioni di risultato e regolativa; b) la funzione regolativa, con il compito di regolare l'uso delle porzioni di territorio da conservare, da consolidare e da riqualificare, attraverso la previsione di norme urbanistiche ed edilizie che consentano un'attuazione diretta degli interventi; c) la funzione operativa (non obbligatoria) intesa come integrativa e in coerenza della funzione struttural-strategica nel caso di operazioni complesse di trasformazione e rigenerazione urbana e territoriale (secondo un'attuazione indiretta degli interventi). Il PUG, deve quindi raccordarsi alle previsioni della pianificazione sovracomunale (PTR, PPR, PTGM, PTCP) secondo il principio di coerenza. Il principio della coerenza strategica consente il superamento della rigida gerarchia dei piani, consentendo un maggiore e più veloce adattamento alle dinamiche del mercato e alle condizioni socio-demografiche. Questo principio, nuovo rispetto l'apparato normativo attuale, consente di limitare la rigidità e aumentare la flessibilità del Piano allo stesso tempo, con lo scopo di evitare il ricorso continuo alle varianti urbanistiche. Con l'introduzione di tale principio anche all'interno del PUG, la gestione delle progettualità legate alle trasformazioni complesse risulta molto più flessibile e aperta, in quanto le stesse dovranno essere valutate rispetto alla coerenza con obiettivi, finalità e target del Piano, anziché rispetto alla conformità con indici e aspetti normativi indicati dallo strumento urbanistico.

Altro elemento di innovazione è legato alla regolamentazione del principio della perequazione urbanistica e territoriale (Articolo 18), contemplato tra gli undici principi fondamentali del Governo del territorio (di cui alla proposta di legge). Attraverso questo principio l'INU intende garantire la neutralità delle scelte urbanistiche per i proprietari di beni immobili, attraverso la distribuzione equa di vantaggi e costi legati alla realizzazione delle dotazioni urbanistiche e territoriali, delle urbanizzazioni e degli immobili privati. In pratica, agli immobili da trasformare viene assegnata una capacità edificatoria agli immobili oggetto di trasformazione secondo criteri di oggettività ed equità, indipendentemente dalla loro destinazione. Tale volumetria viene poi concentrata su aree specifiche, prevedendo la cessione gratuita al Comune delle restanti parti destinate ai servizi pubblici. I criteri applicativi sono definiti dalla componente struttural-strategica del piano urbanistico, che individua le modalità applicative della perequazione, da osservarsi attraverso la funzione operativa

del Piano, mentre i diritti edificatori effettivi e la relativa rilevanza fiscale assumono efficacia solo con l'approvazione dei piani attuativi o degli accordi pubblico-privati. La perequazione territoriale, strumento che deve essere integrato all'interno degli strumenti di pianificazione territoriale secondo quanto disposto dalla legislazione regionale che ne disciplina i criteri e le modalità applicative, ha il compito di perseguire l'equità fra territori, assicurando che lo sviluppo degli abitati avvantaggiati generi ricadute positive su quelli svantaggiati, anche tramite accordi territoriali tra gli enti territoriali e locali.

Il tema legato al diritto alla città e alla qualità urbana trova spazio all'interno della proposta di legge urbanistica attraverso la previsione di due distinti livelli essenziali di prestazione, riferiti alle dotazioni urbanistico-territoriali (articolo 17) e ai servizi (articolo 16), secondo una concezione diversa dall'applicazione avvenuta fino ad ora del Decreto Interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 che definisce le quantità minime (per ogni abitante) degli spazi pubblici per le diverse zone territoriali omogenee del PRG. L'articolato intende introdurre nuovi principi che mirano al superamento del concetto di standard urbanistico attribuendo un nuovo significato agli spazi pubblici della città, distinti in 'dotazioni' e 'servizi'. Le dotazioni, distinte a loro volta, in "urbanistiche e territoriali" ed "ecologiche e ambientali", sono riferite ai servizi di pubblica utilità capaci di garantire migliori condizioni abitative e qualità della vita, di relazione, di coesione sociale, con il compito di concorrere al raggiungimento delle finalità di sostenibilità ambientale assunte dal piano e al miglioramento delle prestazioni ecologico-ambientali della città. I servizi, che si collocano a titolo complementare alle dotazioni, sono costituiti dalle azioni che si concretizzano nella fornitura e/o nello svolgimento di funzioni al fine del soddisfacimento dei bisogni della collettività. Tale impostazione normativa si basa pertanto sostanzialmente sul superamento dell'approccio meramente quantitativo e standardizzato del D.I. 1444/1968. Così, come anche lo stesso dibattito recente si è orientato, la proposta vuole tendere maggiormente verso una dotazione di standard urbanistici basata su parametri di qualità (per i benefici sulla salute, sul benessere sociale, sui servizi eco sistemici) e quindi sui livelli prestazionali che le dotazioni urbanistico-territoriali possono essere in grado di garantire (Giaino 2024).

Sotto il profilo dei ruoli istituzionali, la proposta di legge prevede il ridisegno delle competenze attribuite ai diversi soggetti primari del Governo del territorio, prevedendo il ridisegno del sistema della pianificazione fondato sul metodo della copianificazione interistituzionale, ispirato ai principi di competenza, coerenza, leale collaborazione e concertazione. Spetta allo Stato (articolo 6), tenuto conto degli obiettivi di sviluppo sostenibile e coesione ed in coerenza con le Agende delle Nazioni Unite e territoriali europee, la identificazione delle Linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale (ai sensi dell'art. 52 del D.Lgs. 112/1998) e la redazione del Quadro strategico nazionale in concomitanza della programmazione europea; ha il compito inoltre svolgere il monitoraggio nazionale delle trasformazioni insediative e delle politiche territoriali e urbane, da esplicitare in un Rapporto triennale che deve evidenziare lo stato conoscitivo del territorio e delle dinamiche in atto. Alle Regioni

(articolo 7) è attribuito il principale compito di pianificare lo sviluppo, la valorizzazione e la tutela del territorio, nel rispetto dei valori paesaggistici e ambientali di competenza statale, indirizzando e programmando in tal senso specifiche risorse. Inoltre, hanno la mansione di sostenere la pianificazione dei Comuni e delle Unioni, di promuovere politiche di sviluppo e programmazione in cooperazione con la pianificazione di area vasta delle Province e delle Città Metropolitane, promuovendo le relative interrelazioni. Ai Comuni, alle Unioni (obbligatorie per i comuni fino a 5.000 abitanti), alle Città metropolitane e alle Province (articolo 8) viene attribuita la competenza in materia di pianificazione urbanistica e territoriale, che deve definire la struttura e la strategia di sviluppo sostenibile, l'assetto e organizzazione del territorio (nell'ambito delle rispettive competenze e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e coerenza), sulla base della disponibilità di un quadro conoscitivo aggiornato. Con uno sguardo specifico alle Province, a quest'ultime vengono attribuite le competenze nell'ambito del Governo del territorio relativamente : a) alla pianificazione territoriale provinciale di coordinamento (articolata anche per ambiti territoriali di area vasta) e alla tutela e valorizzazione dell'ambiente; b) alla pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, la costruzione, gestione regolazione delle strade provinciali c) alla programmazione, costruzione e gestione provinciale della rete scolastica superiore nel rispetto della programmazione regionale; d) alla raccolta e alla elaborazione di dati; e) all'assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni ed Unioni. Per l'intera filiera della pianificazione territoriale, paesaggistica, ambientale e urbanistica riferita a Regioni, Città Metropolitane, Province, Unioni di Comuni e Comuni viene attribuita la dimensione strategica e strutturale, con lo scopo di riconoscere le specificità dei diversi contesti territoriali, di rendere complementari tra loro i diversi livelli di pianificazione e programmazione secondo il principio della coerenza e che si caratterizza per essere di tipo performativa. Questa funzione è pertanto altresì attribuita al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale che è candidato per assumere un ruolo non più solo limitato al coordinamento della pianificazione locale, ma piuttosto per disciplinare l'assetto e l'organizzazione del territorio secondo contenuti strutturali e strategici, in raccordo con la programmazione e le politiche nazionali e regionali.

La proposta di legge di Governo del territorio intende quindi colmare quel silenzio normativo che ormai da troppo tempo caratterizza il sistema urbanistico italiano, tentando di proporre il superamento della rigida e gerarchica struttura della Legge urbanistica nazionale del 1942 e individuando gli strumenti utili alla gestione degli elementi di complessità presenti nel sistema della pianificazione. Oltre proporre una definizione univoca del concetto di 'governo del territorio', il testo ne definisce principi, finalità fondamentali e norme generali, attribuendo ruoli e competenze ai diversi soggetti istituzionali del Governo del territorio. In questo senso, rappresenta un forte elemento di novità, l'attribuzione della funzione strutturale e strategica al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, ridefinendo una funzione alla scala intermedia oggi nebulosa secondo l'attuale impianto legislativo. Il tema apre ad una funzione ampliata della pianificazione provinciale, non più solamente limitata al

coordinamento dei piani urbanistici locali secondo la Legge 1150/1942. L'ambito dei processi mutamento dell'assetto istituzionale italiano, avvenuto in particolare con l'approvazione delle Leggi n. 135/2012 e n. 56/2014, ha imposto un necessario ripensamento delle questioni legate al tema dell'area vasta, anche a seguito dei processi di *rescaling* istituzionale, e al ruolo che devono assumere le istituzioni sovralocali, in particolare Unioni di Comuni e Province (Lingua 2015).

In questo contesto si deve collocare il diverso ruolo che deve essere riconosciuto alla pianificazione territoriale di scala provinciale, che dovrebbe assumere il compito di definire finalità di tipo strategico e obiettivi da raggiungere nel governo dello sviluppo del territorio, tempi di attuazione e programmazione, criteri per la valutazione degli esiti (Mascarucci 2021). Si tratta di una nuova concezione del piano di area vasta, distaccata dal compito di prefigurare le modifiche fisiche del territorio, basato sull'applicazione del principio di 'coerenza', in antagonismo con il vetusto principio di 'conformità', secondo appunto i principi delineati dalla proposta di Legge di principi sul governo del territorio dell'INU (Barbieri 2025). L'agire urbanistico del Piano provinciale si deve ricoprire di un nuovo profilo di utilità centrale nei processi di governo del territorio, sulla base di un nuovo modo di pianificare alla scala sovralocale in grado di superare il mero coordinamento della scala locale. La scala intermedia si deve fare carico di garantire i principi di equità territoriale e giustizia spaziale attraverso i meccanismi della perequazione territoriale e della compensazione, in grado di distribuire equamente i costi e i benefici che derivano dagli interventi di compensazione del territorio. Il rilancio della pianificazione territoriale sovracomunale rende pertanto necessario un completo ripensamento del ruolo del piano territoriale, che deve raggiungere l'utilità di configurare trasformazioni e strumenti attuativi in grado superare la logica dei vincoli prescrittivi e di saper agire nella coerenza di un quadro di obiettivi e intenzioni rinegoziabili al mutare delle condizioni, in cui le politiche di sviluppo territoriale sono supportate da politiche economiche. (Mascarucci 2025).

6.2. Gli attuali disegni di legge di superamento della Legge 56/2014.

L'approvazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56, conosciuta meglio come Legge Delrio, ha determinato modifiche importanti all'assetto istituzionale dello Stato, in particolare per le Province, per le quali vennero previste forti limitazioni sulle funzioni, modifiche sostanziali agli organi di governo e tagli di spesa rilevanti, con effetti sulla loro capacità di svolgimento delle funzioni. Come già delineato nei capitoli precedenti, la riforma ha previsto modifiche sul lato funzionale, con lo svuotamento delle funzioni amministrative che, contestualmente, vengono trasferite alle Regioni o ai Comuni, e sul lato della rappresentanza, con la trasformazione in enti territoriali con elettività di secondo grado. Alla ridefinizione dell'ordinamento provinciale avrebbe dovuto fare seguito un progetto di riforma costituzionale, finalizzato alla soppressione

degli enti intermedi. Tale riforma non ebbe però seguito, in quanto l'esito del referendum popolare del 4 dicembre 2016 evidenziò in modo sostanziale la volontà del popolo italiano circa il mantenimento degli enti intermedi. Il risultato della consultazione determina una condizione di incertezza degli assetti istituzionali e finanziari delle Province, che pone le basi per una seria riflessione sul futuro degli Enti di area vasta, sul loro ruolo e sulle funzioni all'interno del sistema delle autonomie locali. La stessa Corte dei Conti, a seguito del referendum, pone in evidenza la necessità di valutare la coerenza della riforma delle Province di cui alla Legge Delrio, con l'ordinamento della Repubblica, indicato dall'articolo 114 della Costituzione, richiamando all'esigenza di considerare le Province quali enti che articolano la Repubblica al pari di Comuni e Regioni, anche se con competenze e ruoli differenti. A livello ordinamentale, la stessa Corte ritiene, inoltre, la riforma Delrio come di carattere provvisorio, destinata a durare solo il tempo necessario per portare a termine la modifica costituzionale (De Girolamo 2017).

A partire dall'esito della riforma incompiuta, il dibattito consente il profilarsi di alcuni disegni di legge, incentrati sia sull'aspetto organizzativo e funzionale, sia sul modello elettivo. L'assetto strutturale delle Province potrebbe essere fondato su due modelli principali, reciprocamente non escludenti (Battista e Eramo s.d.):

- a) Modello tipico degli enti 'di area vasta', che considera gli enti come convogliatori di funzioni tipiche dei Comuni che operano in modo aggregato⁵³ e a cui si attribuisce il potere decisionale, di coordinamento e orientamento strategico delle funzioni locali.
- b) Modello che riconosce gli enti come soggetti titolari di funzioni proprie e di eventuali funzioni delegate dallo Stato e dalle Regioni; un modello caratterizzato, quindi, dagli elementi tipici di ogni livello di autonomia locale, da assegnare secondo i principi dell'art. 118 della Costituzione.

Una volta definito il modello istituzionale dell'ente con le relative funzioni a cui si vuole tendere, sarà possibile definire anche l'assetto politico e, quindi, la forma di governo e il sistema elettivo delle Province. L'esigenza è pertanto quella di procedere prima alla definizione del profilo funzionale della Provincia, per poi, solo successivamente, definire la forma di governo, in relazione al profilo delle competenze assegnate. Qualora si propenda per l'istituzione di enti portatori di interessi di primaria rilevanza, destinati all'esercizio di un ampio ventaglio di funzioni e all'erogazione autonoma di servizi, sarebbe opportuna l'adozione di una legittimazione politica diretta per i relativi organi di governo. Viceversa, nel caso in cui l'obiettivo sia la costituzione di organismi orientati allo sviluppo e incaricati di gestire funzioni e servizi per conto dello Stato o delle Regioni e, in particolar modo, a beneficio dei Comuni, sarà necessario adottare una forma di governo indiretta con un sistema elettivo di secondo grado, in analogia a quello attuale (Donati 2023).

⁵³ Questa forma consente di esercitare maggiore efficienza sull'esercizio delle funzioni comunali se svolte in modo centrale e unitario ad un livello sovraordinato a quello locale (Battista F. M., Eramo P, s.d.).

Al momento, i Disegni di legge in discussione presso la 1^a Commissione permanente Affari Costituzionali in materia di riforma delle Province sono sette, tutti di iniziativa parlamentare: D.D.L. n. 57, 203, 367, 417, 459, 490 e 556. Le ragioni considerate a supporto delle iniziative di modifica legislativa mettono in evidenza le lacune e le contraddizioni di una norma transitoria. La necessità di superamento della Legge 56/2014 deriva, innanzi tutto, dal fatto che le Province appartengono a tutti gli effetti all'ordinamento della Repubblica. Esse mantengono, inoltre, le competenze su edilizia scolastica, tutela e valorizzazione dell'ambiente, trasporti e gestione delle strade provinciali, per le quali necessitano di risorse adeguate. Risulta quindi evidente l'esigenza di ridefinire urgentemente le competenze fondamentali e le responsabilità legislative e finanziarie, al fine di consentire il corretto esercizio delle funzioni.

In linea generale, i testi dei D.D.L., attualmente depositati presso la Commissione Affari istituzionali del Senato, sono orientati al ridisegno della modalità di elezione dei rappresentanti degli organi di governo e quindi del sistema elettorale, alla ridefinizione delle funzioni di competenza, alla possibile previsione di indennità e all'attribuzione del numero di seggi. Nello specifico, il D.D.L. n. 57 ha per oggetto il ripristino del sistema di elezione a suffragio universale diretto per l'elezione del presidente della Provincia e dei consiglieri provinciali. Prevede, altresì, la reintroduzione della Giunta provinciale, quale organo esecutivo e ridefinisce i criteri di composizione numerica del Consiglio provinciale sulla base di scaglioni demografici. Infine, tra le disposizioni di tipo economico, introduce l'indennità di carica per il presidente della Provincia e il diritto per i consiglieri provinciali a percepire un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni (Senato della Repubblica 2022a). Le modifiche strutturali alla legge n. 56/2014 proposte nel D.D.L. n. 203 sono incentrate sull'elezione diretta del presidente della Provincia e dei consiglieri provinciali attraverso il suffragio universale. Anche questa proposta contempla la ricostituzione formale della giunta provinciale, così come previsto dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al D.Lgs. 267/2000 (Senato della Repubblica 2022b). Il D.D.L. n. 367 ha per oggetto la proposta di disposizioni in materia di elezione a suffragio universale dei consigli delle province e del presidente della Provincia al primo turno nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti. La proposta ha, quindi, lo scopo principale di reintrodurre l'elezione diretta dei rappresentanti degli organi di governo, in considerazione della presa di posizione netta espressa dalla stragrande maggioranza dei cittadini nella consultazione referendaria del 2016. L'obiettivo è quello, in particolare, di consentire l'elezione al primo turno del candidato che abbia conseguito il maggior numero di voti, a condizione che questi abbia ottenuto almeno il 40% dei voti validi. Si tratta, pertanto, di una possibilità finalizzata ad evitare di ricorrere al ballottaggio, nel caso in cui un candidato abbia raggiunto una rappresentazione popolare sufficientemente ampia (Senato della Repubblica 2022c). Il D.D.L. n. 417 propone in materia di Province una revisione quasi totale della Legge Delrio e viene sviluppato in considerazione della necessità di riorganizzare le funzioni provinciali, attraverso processi cooperativi in grado dar voce alle esigenze locali, rafforzando l'erogazione di servizi di qualità per

cittadini e imprese. Tale riconoscimento necessita però di adeguate disponibilità finanziarie e la possibilità di esercitare un ruolo attivo nella definizione delle politiche regionali. Il D.D.L. propone innanzi tutto l'elezione del presidente della Provincia e dei consiglieri provinciali a suffragio universale e diretto. L'articolo 6 definisce le funzioni fondamentali delle Province, riconosciute sulla base dei principi che riguardano l'autonomia organizzativa, l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale, la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade provinciali, la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresa l'edilizia scolastica relativa all'istruzione secondaria di secondo grado, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, la pianificazione dei trasporti, la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico del territorio provinciale, la funzione di stazione unica appaltante e l'assistenza tecnica agli enti locali. Ai fini del corretto esercizio delle funzioni, l'articolo 7 riconosce la necessità di attribuire adeguate risorse finanziarie, prevedendo l'autonomia finanziarie delle Province (Senato della Repubblica 2022d). Il contenuto del D.D.L. n. 459 risulta assai meno articolato, in quanto limitato alla proposta di reintroduzione degli assessori provinciali. Il progetto di legge critica, infatti, l'attuale elezione indiretta degli organi di governo delle Province, notevolmente semplificata attraverso l'abolizione della giunta provinciale. Richiama quindi alla necessità per gli enti intermedi di disporre anche di indirizzo politico-amministrativo. La proposta prevede pertanto l'introduzione della possibilità per il presidente della Provincia di nominare fino a quattro assessori, stabilendo le funzioni a loro delegate, consentendo il superamento dell'attuale figura del consigliere delegato. A completamento della proposta si prevede l'introduzione di un'indennità per presidente e assessori provinciali (Senato della Repubblica 2023a). Il D.D.L. n. 490 propone, quale principale oggetto, disposizioni in materia di elezione indiretta del presidente della Provincia e dei consiglieri provinciali. In particolare, si propone di aggiornare la durata del mandato del presidente della Provincia e del consiglio provinciale, in luogo di quella attuale rispettivamente pari a quattro anni e due anni. Per ciascuno è prevista la durata di cinque anni, proponendo anche l'adeguamento del sistema di elezione, con la previsione che ogni candidatura alla presidenza deve essere tassativamente associata ad una singola lista per il consiglio, al fine di garantire una maggiore coesione politica dell'azione di governo. La proposta prevede nuovamente l'istituzione della giunta provinciale come organo esecutivo, composta dal presidente e da non più di tre assessori (in funzione della dimensione demografica provinciale). Completano l'ipotesi del possibile nuovo quadro legislativo, un limitato adeguamento delle funzioni fondamentali e alcune disposizioni finali transitorie finalizzate ad agevolare l'attuazione del nuovo assetto istituzionale (Senato della Repubblica 2023b). Il D.D.L. 556, a fronte della mancata modifica costituzionale, intende far fronte all'esigenza di garantire il buon andamento dell'attività amministrativa degli enti provinciali e un'adeguata dotazione finanziaria, in grado di permettere l'esercizio delle funzioni di competenza. Nello specifico, la proposta introduce, tra gli organi della Provincia, la giunta provinciale, attribuendo alla stessa le funzioni fondamentali, dove compare la pianificazione strategica (attraverso

l'adozione di un piano strategico quadriennale del territorio provinciale, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni), la gestione delle politiche per l'impiego e il ruolo di supporto tecnico-amministrativo ai Comuni, sia come stazione appaltante, sia in riferimento alla gestione dei fondi strutturali europei. Un ulteriore articolo propone la delega al governo per la definizione dell'autonomia finanziaria degli enti di area vasta, in relazione al loro fabbisogno finanziario (Senato della Repubblica 2023c).

Come evidenziato, le ipotesi di riforma delle Legge di riordino delle Province risultano svariate e, al fine di giungere ad una sintesi tra le molteplici proposte e i vari schieramenti parlamentari, viene istituito, presso la 1ª Commissione permanente Affari Costituzionali del Senato, il Comitato ristretto, con il compito specifico, in qualità di organo di lavoro temporaneo e istituito ad hoc, di avviare la stesura di un nuovo testo di legge capace di riassumere le diverse posizioni dei precedenti disegni parlamentari. Il 6 giugno 2023 viene quindi presentato presso la 1ª Commissione dalla Relatrice Sen. Pirovano, il testo unificato sui disegni di legge N. 57, 203, 313, 367, 417, 443, 459, 490, 556, che ridefinisce le funzioni fondamentali, gli organi di governo ed il sistema elettorale delle Province (Senato della Repubblica 2023d). Passando ad una descrizione di maggiore dettaglio, l'articolo 1 inquadra il ruolo delle Province nell'ambito del sistema delle autonomie locali sulla base dei principi costituzionali⁵⁴ e in armonia con i principi della Carta europea delle autonomie locali, definendo le Province come *«enti rappresentativi delle rispettive comunità, ne curano gli interessi e ne promuovono e coordinano lo sviluppo, ciascuno in base alle rispettive competenze e specificità»*; i componenti degli organi consiliari sono eletti a suffragio diretto e universale. L'articolo 2 delinea la struttura dell'organo di governo, costituito dal presidente della provincia, dal consiglio provinciale, che durano in carica 5 anni, e dalla giunta provinciale, definendone rispettivamente i compiti, le funzioni e la composizione. Il numero di componenti del consiglio e della giunta dipende dalla dimensione demografica: fino a 500 mila abitanti sono previsti 20 consiglieri e 4 assessori; nella fascia tra 500 mila e 1 milione di abitanti sono previsti 24 consiglieri e 6 assessori; nella fascia oltre 1 milione di abitanti sono previsti 30 consiglieri e 8 assessori. La nuova proposta propone il ridisegno parziale delle funzioni riconosciute in capo alle Province quali enti di area vasta, riconfermando le funzioni fondamentali di cui alla Legge 56/2014, ma introducendo nuove mansioni oggi solo riconosciute in capo alle Città Metropolitane; si propone quindi un possibile rinnovamento attraverso l'aggiunta delle funzioni qui di seguito richiamate (articolo 4):

a) adozione e l'aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio provinciale, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza;

⁵⁴ In attuazione degli articoli 5, 114, 117, 118, e 119 della Costituzione della Repubblica Italiana.

- b) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito provinciale, anche d'intesa con i Comuni interessati;
- c) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della Provincia come delineata nel piano strategico del territorio;
- d) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito provinciale.

Un'importante possibile novità riguarda l'elezione del presidente della Provincia, proposta nella modalità prevista prima della Riforma Delrio, ovvero mediante l'elezione a suffragio universale diretto da tutti i cittadini residenti nel territorio, prevedendo il ricorso al ballottaggio qualora nessun candidato raggiunga almeno il 40% dei voti validi. L'elezione del presidente viene riproposta contestualmente a quella del consiglio provinciale (articolo 6). L'ultimo aspetto che si vuole mettere in evidenza riguarda la previsione delle funzioni e il sistema di finanziamento delle Province (articolo 12). Nello specifico, il D.D.L. prevede una delega al Governo per l'adozione delle funzioni e del sistema di finanziamento delle Province, da esercitare entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge. Tali disposizioni dovranno essere assunte in riferimento ad una serie di principi e criteri direttivi, finalizzati a garantire la regolare costituzione e funzionamento degli organi dell'ente locale, in riferimento a tutte le materie di competenza considerate nel Testo Unico degli Enti Locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000.

La questione sulla necessità di riforma dell'assetto istituzionale delle Province è un tema sentito anche per il Consiglio d'Europa che, nell'ultimo Rapporto di monitoraggio sull'attuazione della Carta europea delle Autonomie locali⁵⁵ raccomanda all'Italia di rivedere la disciplina dell'ente intermedio, proprio per la necessità di individuarne funzioni certe, risorse adeguate e il ritorno all'elezione diretta degli organi di governo. Già nel 2017, il Congresso dei poteri locali del Consiglio d'Europa, manifestava preoccupazione, in relazione all'inadeguatezza delle risorse finanziarie agli enti locali per espletare i loro compiti riconosciuti, in particolare per le Province, all'incertezza sul loro futuro all'indomani della mancata riforma costituzionale del 2016, sulla modalità di elezione dei rappresentanti degli organi politici in modo indiretto. A ciò, facevano seguito una serie di raccomandazioni che invitavano le autorità italiane a riesaminare la politica di riduzione e abolizione delle Province, ridefinendone competenze e risorse finanziarie, oltre a ristabilire l'elezione diretta dei suoi rappresentanti (Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe 2017). A seguito delle prime iniziative intraprese dal Governo italiano, nell'ambito dell'ultimo Rapporto di monitoraggio dell'applicazione della Carta

⁵⁵ La Carta europea dell'autonomia locale è il primo trattato internazionale vincolante per gli Stati membri firmatari e ratificatori, che persegue la garanzia dei diritti degli enti locali e dei loro rappresentanti. Il rispetto dei principi della Carta da parte degli Stati membri avviene attraverso le attività del Congresso dei poteri locali, organo del Consiglio d'Europa, che vigila sul rispetto dei principi della Carta allo scopo di promuovere e rafforzare la democrazia locale.

europea delle autonomie locali in Italia, i relatori appuravano la doverosa attenzione alle raccomandazioni del Congresso del 2017, attraverso l'abbandono del precedente piano di abolizione delle Province e con le entrate finanziarie per tali enti di nuovo in crescita. Tuttavia, l'ultima relazione del 2024 segnala ancora diverse questioni a cui porre attenzione, relativamente ad aspetti non risolti o non migliorati, rispetto ai quali le autorità italiane vengono invitate a porre rimedio. Viene richiamata quindi la necessità di adottare provvedimenti legislativi per il riordino del ruolo delle Province, considerando: un ampliato campo d'azione, la contestuale reintroduzione di un'elezione diretta a suffragio universale dei suoi organi, l'assegnazione di una remunerazione adeguata dei rappresentanti politici eletti, la garanzia di risorse idonee e proporzionate allo svolgimento delle funzioni assegnate e l'introduzione della possibilità per i consigli provinciali di formulare un voto di revoca o sfiducia nei confronti del presidente, utile a rafforzare la responsabilità politica (Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe 2024).

A distanza di dodici anni dall'entrata in vigore della Legge 56/2014, rimangono pertanto irrisolti i nodi delle questioni in capo alle Province. Sul lato istituzionale, permane la problematica legata al disallineamento tra l'elezione di presidente e consiglio provinciale, non è stato superato il sistema di voto di secondo livello e continua a rimanere aperto il nodo delle funzioni provinciali, aspetti affrontati dall'ultimo disegno di legge proposto dal Comitato ristretto, che però continua a giacere in Commissione Affari istituzionali del Senato, in attesa di una ripresa dell'iter di approvazione che non arriva. La seconda questione riguarda l'aspetto operativo, relativo quindi la dotazione di risorse umane e finanziarie, che dovranno essere affrontati in una futura riforma del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali.

Bibliografia Cap. 6

- Barbieri C.A. (2023), "Governo del territorio", *Urbanistica Informazioni*, n. 307, p. 162.
- Barbieri C.A. (2025), "Legge di principi fondamentali e norme generali per il Governo del territorio e la pianificazione. Dal "cantier della riforma" alla Legge di principi per il Governo del territorio e l'utilità della pianificazione", *Urbanistica Informazioni*, n. 320 s.i., p. 15-18.
- Battista, F. M., Eramo P. (s.d.), "Verso quale riforma delle province?", *Gazzetta Amministrativa*.
- Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (2024), "Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Italy", Rapporteurs Leadbetter A., Monford R., 46th session, *Recommendation*, n. 503/2024.
- Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (2017), "Local and regional democracy in Italy", Rapporteurs Wiene J, Dickson S., 33rd session, *Recommendation*, n. 404/2017.
- De Girolamo A. T. (2017), "Audizione di rappresentanti della Corte dei conti", *XVII Legislatura Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Seduta antimeridiana n. 6 del 23 marzo 2017.
- De Luca G. (2021), "Tre generazioni di leggi regionali, dai piani cascata, al modello toscano al dualismo Toscana-Lombardia", *Edilizia e Territorio*, n. 12, pp. 6-9.
- Donati D. (2023), "Disposizioni in materia di elezione diretta dei presidenti delle province, dei sindaci metropolitani e dei sindaci", Audizione sui disegni di legge, n. 57/2023 e connessi, XIX Legislatura.
- Galuzzi P., Barbieri C.A., Talia M., Boscolo E., Giaimo C. (a cura di) (2024), "Legge di principi fondamentali e norme generali per il Governo del territorio e la pianificazione. Bozza della Relazione", *Urbanistica Informazioni*, n. 313, p. 148-156.
- Giaimo C. (2024), "Dagli standard urbanistici ai Lep", *Urbanistica Informazioni*, n. 315, pp. 77-78.
- Giaimo C. (2025), "Tra parole stanche e disordine normativo", *Urbanistica Informazioni*, n. 319, pp. 5-7.
- Istituto Nazionale di Urbanistica (2020), "Le proposte di legge urbanistica", *Istituto Nazionale di Urbanistica*, [<https://www.inu.it/le-proposte-di-legge-urbanistica/>] (consultato il 01/06/2026).
- Lingua V. (2015), "Ripensare l'area vasta", *Urbanistica Informazioni*, n. 263, pp. 1-2.
- Mascarucci R. (2021), "La dimensione pertinente per la pianificazione intermedia", *Urbanistica Informazioni*, n. 296, p. 17-20.

- Mascarucci R. (2025), "L'utilità della pianificazione di scala sovracomunale", XXXII Congresso Nazionale INU, Roma [<https://www.youtube.com/watch?v=sSX7wfmk3nM>] (consultato il 06/06/2026).
- Senato della Repubblica (2022a), Disegno di legge n. 57, *Disposizioni per il ripristino del sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle province, nonché introduzione del sistema di elezione a suffragio universale e diretto per le città metropolitane*, XIX Legislatura.
- Senato della Repubblica (2022b), Disegno di legge n. 203, *Modifiche alla legge 7 aprile 2014, n. 56, e altre disposizioni in materia di elezione diretta dei presidenti delle province, dei sindaci metropolitani e dei componenti dei consigli provinciali e metropolitani*, XIX Legislatura.
- Senato della Repubblica (2022c), Disegno di legge n. 367, *Disposizioni in materia di elezione a suffragio universale dei consigli delle province e delle città metropolitane, del presidente della provincia e del sindaco metropolitano e di elezione del sindaco al primo turno nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti*, XIX Legislatura.
- Senato della Repubblica (2022d), Disegno di legge n. 417, *Disposizioni in materia di elezione diretta del presidente della provincia e dei consiglieri provinciali e delega al Governo per il riordino delle province*, XIX Legislatura.
- Senato della Repubblica (2023a), Disegno di Legge n. 459, *Reintroduzione degli assessori metropolitani e provinciali*, XIX Legislatura.
- Senato della Repubblica (2023b), Disegno di Legge n. 490, *Disposizioni in materia di elezione indiretta del presidente della provincia, dei consiglieri provinciali e dei sindaci metropolitani*, XIX Legislatura.
- Senato della Repubblica (2023c), Disegno di Legge n. 556, *Modifiche alla legge 7 aprile 2014, n.56, per l'elezione dei sindaci metropolitani e dei presidenti di provincia e per il riordino delle funzioni amministrative delle città metropolitane e delle province*, XIX Legislatura.
- Senato della Repubblica (2023d), Resoconto sommario n. 72 del 06/06/2023, "Nuova disciplina in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane e altre disposizioni relative agli Enti Locali", *Testo unificato adottato dalla Commissione sui Disegni di Legge n. 57, 203, 313, 367, 417, 443, 459, 490, 556*, XIX Legislatura.
- Talia M. (2024), "L'importanza per il paese di una legge di principi per il Governo del territorio", *Urbanistica Informazioni*, n. 315, pp. 73-74

Capitolo 7

Conclusioni: Una possibile proposta di ridefinizione dei contenuti della Legge Delrio

Così come è emerso in questo percorso di ricerca, l'evoluzione istituzionale della Provincia, all'interno dell'ordinamento italiano, rappresenta uno dei nodi più complessi e dibattuti del diritto amministrativo nazionale e regionale più recente. Riconosciuta a tutti gli effetti all'interno dell'ordinamento della Repubblica secondo quanto disposto dalla Costituzione, questa istituzione ha vissuto nell'ultimo decennio una profonda crisi identitaria, accelerata da riforme che ne hanno ridefinito la *governance* e svuotato le competenze, senza tuttavia azzerarne le funzioni fondamentali.

Alla luce delle evidenze scaturite, a conclusione dell'attività condotta, vengono ora delineati, sulla scorta dei principali risultati conseguiti, i nodi concettuali ed operativi da considerare nell'ambito di una futura organica riforma delle Province. Come evidenziato nella parte introduttiva di questa Tesi, la necessità di valutare oggi, con senso critico, le potenzialità e i limiti dell'Ente provinciale non risponde ad una pura esigenza di valutazione sotto l'aspetto giuridico, ma alla necessità concreta avvertita da chi si occupa di gestione e pianificazione del territorio, in relazione al superamento della condizione di precarietà istituzionale generata dalla Legge Delrio.

Prima di procedere alla disamina dei requisiti ritenuti essenziali per l'aggiornamento del quadro istituzionale riferito alle Province, si reputa opportuno ripercorrere le tappe principali di questo percorso di analisi, evidenziandone gli aspetti salienti.

L'esame dell'evoluzione storica e normativa delle Province ha messo in evidenza una traiettoria altalenante, in cui il ruolo amministrativo dell'Ente è

continuamente oscillato tra la funzione di mero organo di controllo periferico dello Stato centrale e la funzione di ente autarchico, portatore degli interessi delle comunità locali. Se le radici ottocentesche di stampo napoleonico e l'accentramento del periodo fascista ne avevano annullato la rappresentatività politica, la Costituzione repubblicana del 1948 ne ha consacrato l'autonomia amministrativa, anche se non di immediata attuazione nell'apparato legislativo ordinario. Il vero punto di svolta per la pianificazione territoriale, fino a quel momento non formalmente considerata per l'Ente intermedio, è coinciso con la riforma delle autonomie locali, attraverso la Legge 142/1990 e il successivo Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs. 267/2000), che hanno formalmente investito la Provincia del ruolo di Ente di coordinamento sovraordinato ai Comuni, introducendo lo strumento del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP). Tuttavia, la successiva Legge 56/2014 (Legge Delrio) ha interrotto questo percorso di rafforzamento, prevedendo, in un contesto di crisi economica e di spending review, il declassamento delle Province a Enti di secondo grado, eliminando l'elezione diretta da parte dei cittadini e riducendone drasticamente funzioni, risorse finanziarie e umane. La riforma aveva un carattere provvisorio nell'attesa della loro successiva abolizione con il referendum del 2016, ma per via dell'esito negativo della consultazione popolare, ancora oggi l'Ente intermedio permane relegato in un limbo istituzionale. Con la riforma Delrio, l'assetto della Provincia viene quindi profondamente modificato attraverso l'eliminazione della rappresentanza politica, lo svuotamento di funzioni e di risorse e la radicale modifica degli organi di governo. L'ente non esprime più gli orientamenti politici della comunità locale, ma assume una veste tecnico-operativa, dove i compiti principali si riducono ad assistere e coordinare l'azione dei Comuni del territorio e ad esercitare le competenze delegate dalla Regione.

Il caso studio fa riferimento alla Provincia di Asti, il cui territorio si contraddistingue innanzi tutto sotto il profilo demografico, con una popolazione in progressivo calo non compensato dall'incremento della popolazione straniera, con un forte invecchiamento dei residenti e dove i piccoli Comuni, con popolazione inferiore a duemila abitanti, sono molto diffusi. Dal punto di vista economico, il settore agricolo riveste un ruolo primario per il territorio, dove assume rilievo particolare la coltivazione della vite, in particolare per alcuni ambiti di pregio della Provincia. L'ambito astigiano si caratterizza anche per un'organizzazione territoriale, che presenta un elevato livello di frammentazione amministrativa, superiore alla media regionale, dove comunque l'associazionismo comunale, auspicato dalla Riforma Delrio, non ha fornito i risultati sperati. All'interno del territorio permangono forti squilibri territoriali, che mettono in contrapposizione le aree marginalizzate, in particolare il territorio della Langa Astigiana Val Bormida, con i centri urbani principali che manifestano maggiore dinamismo e dove si concentrano funzioni e servizi principali.

La scelta del caso studio nasce dal fatto che la Provincia di Asti sta affrontando la costruzione della prima Variante al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), che si manifesta quale laboratorio di collaborazione

interistituzionale e diventa occasione di sperimentazione finalizzata ad elevare il ruolo strategico delle Ente.

Nell'ambito del processo di costruzione della Variante al PTCP di Asti, è stata avviata un'attività di collaborazione tra Regione Piemonte e la Provincia di Asti, inserita in parallelo ai rispettivi processi di aggiornamento degli strumenti di pianificazione territoriale. Tale cooperazione ha consentito, da un lato, la condivisione di un supporto reciproco nello sviluppo dei nuovi piani e, dall'altro, la sperimentazione di un nuovo modello di pianificazione del territorio regionale, fondato sulla definizione di strategie intercomunali per ciascuno degli Ambiti di integrazione territoriale (Ait) che compongono la Regione Piemonte, prevedendo il consolidamento del ruolo della pianificazione provinciale nell'attuazione di obiettivi ed azioni indicati dal Piano Territoriale Regionale (PTR). Tale aspetto viene concretizzato all'interno della Variante di aggiornamento al PTR, adottata con deliberazione della Giunta Regionale 1° dicembre 2025 n. 12-1906, in cui si esplicita un maggiore potere decisionale per le Province, attraverso il compito di articolare la lettura del territorio e le scelte strategiche di livello sovralocale per Ambiti di integrazione territoriale, anche attraverso la considerazione di progettualità strategiche emerse alla scala locale o sovralocale. In un quadro normativo nazionale in cui alle Province, in materia di pianificazione, è riservato un ruolo di indirizzo e coordinamento, la Regione Piemonte intende estendere il relativo ruolo con l'integrazione delle politiche di sviluppo in una visione strategica, facendosi portavoce del territorio e delle comunità locali. In questa visione, la Provincia assume il ruolo di elemento di cerniera tra la pianificazione regionale e quella locale, assumendo il compito di declinare nel proprio piano le strategie, gli obiettivi e le azioni definiti per ciascun Ait.

La Variante al Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Asti, attualmente nella sua prima fase di stesura, è altresì sede per introdurre possibili strumenti che possano assumere rilevanza strategica per il conseguimento degli obiettivi del piano. Nell'adozione di politiche di orientamento all'uso sostenibile del suolo rientrano azioni legate alla limitazione dell'uso, attraverso la definizione di indici differenziati di consumo di suolo urbanizzato per Comune e l'introduzione dell'istituto della perequazione territoriale, valido per la compensazione delle disparità derivanti dall'attuazione di interventi strategici o di rilevanza sovracomunale, da attuare mediante la stipula di specifici accordi territoriali.

In chiave innovativa, la costruzione della Variante al PTCP affronta, inoltre, la possibilità di configurare il Piano secondo due dimensioni principali: una dimensione 'strutturale', che ricalca l'impostazione pianificatoria tradizionale, riferita al ruolo essenziale di coordinamento e di indirizzo con obiettivi e tempi di attuazione di medio/lungo periodo; una dimensione 'strategica', che trova espressione formale nel Documento Strategico, un atto programmatico a breve termine, soggetto a revisione biennale o triennale, deputato a recepire le istanze progettuali provenienti dal territorio (promosse da Comuni, Unioni di Comuni o Provincia) che possono assumere rilievo sovracomunale, in coerenza con il quadro pianificatorio provinciale e regionale. Quest'ultimo strumento desta particolare interesse, in quanto determina un

accrescimento del valore della pianificazione alla scala provinciale, elevandone il ruolo in chiave strategica. Attraverso il compito di riconoscere le progettualità che possono rivestire una rilevanza territoriale, il PTCP diventa strumento di riferimento per il coordinamento dell'interesse dell'intero territorio comunale. Questa proposta può rappresentare uno dispositivo nuovo per la pianificazione, nei contesti di area vasta, in grado di rispondere alle esigenze di sviluppo e di ridisegno futuro del territorio, secondo un approccio basato sulla coerenza con la pianificazione sovraordinata e sulle esigenze del territorio.

Nonostante i fattori di innovazione del futuro governo del territorio piemontese, così come prospettati dalla Regione Piemonte e proposti dalla Provincia di Asti, emerge in ogni caso il limite del mancato allineamento della pianificazione territoriale con la programmazione finanziaria. In questo senso, infatti, la Provincia ritiene indispensabile una nuova valorizzazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, attraverso l'attribuzione della funzione di regia dei finanziamenti per le progettazioni coerenti con il quadro pianificatorio. Ciò mette in evidenza la necessità di integrare la pianificazione del livello intermedio con la programmazione finanziaria (regionale e nazionale) in modo strettamente correlato ed interdipendente, adottando la logica di promuovere gli investimenti strategici per lo sviluppo del territorio, sulla base di quanto espresso dai PTCP. La nuova forma dello strumento provinciale, così come auspicata, renderebbe più incisivo il ruolo del livello istituzionale intermedio e più efficace il suo strumento di pianificazione, attraverso il conferimento del ruolo di regia dello sviluppo territoriale.

Quanto prospettato come possibile quadro evolutivo della pianificazione in Piemonte, suscita la domanda di cosa dovrebbe occuparsi oggi la pianificazione di area vasta e suggerisce alcune riflessioni sulla possibile evoluzione dell'assetto istituzionale degli enti intermedi, che attualmente non pare supportare in modo sufficientemente adeguato la prospettiva auspicata dalla Provincia di Asti.

La Legge Delrio, in un'ottica di semplificazione amministrativa, ha di fatto abolito il livello intermedio, eliminando quell'anello di giunzione tra la scala regionale e la scala locale. La riforma riduce la funzione provinciale a mera gestione di supporto tecnico e amministrativo ai Comuni, seppur continuando ad investire la Provincia della funzione di pianificazione territoriale di coordinamento, che necessariamente avrebbe bisogno di un diverso grado di autonomia e gestione politica. Inoltre, questa funzione, secondo quanto previsto dal comma 85 articolo 1 della Legge 56/2014, deve essere riferita agli 'aspetti di competenza', senza pertanto prevedere un coordinamento strategico del territorio, anzi introducendo un depotenziamento delle funzioni.

Ecco che, in questo quadro istituzionale incerto e depotenziato, è quantomai necessario procedere ad una riforma organica delle Province, in grado di individuare un nuovo assetto normativo, indispensabile per restituire agli Enti una capacità decisionale e pianificatoria più forte, rafforzata dalla visione strategica, connessa, da un lato, alla capacità di declinare obiettivi e azioni della pianificazione regionale e,

dall'altro, a farsi portavoce delle iniziative di sviluppo locale, nell'ottica di guidare e coordinare lo sviluppo del territorio.

Tali principi richiedono un riordino legislativo ovviamente fondato sui principi costituzionali dell'autonomia amministrativa e sulla materia del Governo del territorio, richiedendo, in tal senso, una riforma fondata su due pilastri: a) la definizione di una Legge quadro sui principi del Governo del territorio; b) la riforma organica della Legge 56/2014, in riferimento all'ordinamento delle Province.

Per quanto concerne il primo aspetto, le prospettive future della pianificazione di area vasta si collocano al centro del dibattito normativo nazionale, che ha spinto l'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) a formulare una proposta di Legge sui principi fondamentali e norme generali per il Governo del territorio e la pianificazione, resa nota nel febbraio 2024. Tale proposta prospetta la nuova dimensione dell'area vasta, secondo un approccio che mira all'utilità della pianificazione territoriale e che investe le Province di un rinnovato ruolo di regia dell'area vasta, oggi assente nel livello istituzionale intermedio. Oltre ad assumere la definizione di Governo del territorio coinvolgendo tutti i livelli istituzionali della Repubblica, il progetto legislativo prevede la ridefinizione della pianificazione di area vasta in chiave strategica, per rispondere alle sfide della transizione ecologica e della rigenerazione urbana. Ai sensi dell'articolo 12 della proposta, le Province, come le Regioni e le Città metropolitane, devono definire la pianificazione territoriale, l'assetto strutturale e strategico del proprio territorio, in coerenza con le politiche nazionali e regionali, promuovendo forme di aggregazione d'area vasta e garantendo, attraverso la co-pianificazione, il coordinamento delle politiche settoriali e l'indirizzo vincolante sui piani urbanistici locali. Al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale si propone, inoltre, di attribuire una "funzione strutturale e previsionale-strategica d'area vasta di medio e lungo periodo". Questa proposta, riporta pertanto le Province sul medesimo piano istituzionale di Regioni, Città Metropolitane e Comuni (così come peraltro richiesto dalla Costituzione) e riconosce un ruolo strategico alle stesse, attraverso l'attribuzione di un potere decisionale nel dettare linee guida per lo sviluppo locale. Si tratta, ovvero, di un approccio strategico alla pianificazione, legato alla performance ed alla capacità di produrre effetti, sulla scorta di finalità e linee d'azione, che costituiscono i criteri prioritari per individuare le opere e i progetti ammissibili ai finanziamenti statali e regionali. L'aspetto innovativo qui delineato per la pianificazione provinciale risponde alla necessità, manifestata da Provincia di Asti e Regione Piemonte nell'ambito del percorso di sperimentazione, di accrescere la centralità delle Province che possono assumere una funzione strategica per lo sviluppo del territorio, supportata dall'allineamento con la programmazione nazionale e regionale.

Dopo aver affrontato il nodo della funzione provinciale in materia di pianificazione territoriale, è opportuno affrontare il tema relativo all'ordinamento degli enti locali, in particolare in relazione a quanto disciplinato oggi dalla Legge 56/2014, attraverso la messa in discussione di organi di governo e sistemi elettivi. La ridefinizione delle funzioni provinciali dovrebbe opportunamente avvenire in parallelo

ed in perfetta armonia con la riscrittura del quadro dell'ordinamento amministrativo, rendendo coerenti le funzioni attribuite agli enti provinciali con le funzioni degli organi di governo. Solo attraverso questo allineamento legislativo, sarà possibile restituire alla Provincia il suo ruolo naturale di cabina di regia del territorio, garantendo l'equilibrio tra lo sviluppo locale e la tutela degli interessi pubblici territoriali.

Uno degli aspetti prioritari è rappresentato dalla necessità di una legittimazione politica e democratica alle Province. Attualmente, i Presidenti di Provincia sono eletti solo da sindaci e consiglieri comunali, determinando sostanzialmente una crisi di rappresentanza. Senza il voto popolare, l'ente ha perso peso politico nei tavoli istituzionali con lo Stato e le Regioni. Sono quindi diverse le ragioni e i vantaggi che rendono necessario il ritorno al suffragio universale per l'elezione diretta da parte dei cittadini del Presidente e dei rappresentanti del Consiglio provinciale. Il suffragio universale restituirebbe la richiamata piena legittimazione democratica, necessaria per assumere decisioni strategiche forti e vincolanti per il territorio. In secondo luogo, è necessario attribuire, tra le funzioni fondamentali attribuite alle Province, l'esercizio della pianificazione strategica di area vasta (così come prospettata dalla proposta di Legge quadro dell'INU). Tale funzione necessita di essere sviluppata da un organo autonomo, indipendente e legittimato dai cittadini, privo della possibile influenza delle amministrazioni locali. Le funzioni sovracomunali richiedono, per loro definizione, una visione d'insieme del territorio, che deve essere in grado di oltrepassare le singole visioni comunali ed assumere il principio della terzietà rispetto a puntuali interessi locali, esercitando pienamente il potere dell'autonomia amministrativa. Pertanto, alla luce di tali considerazioni, al fine di distinguere maggiormente i ruoli amministrativi di Province e Comuni, è opportuno rivalutare il ripristino della Giunta provinciale, quale organo esecutivo dell'Ente. Il possibile nuovo assetto istituzionale potrebbe essere pertanto nuovamente composto da Presidente, Consiglio e Giunta provinciale, così come peraltro delineato da alcuni disegni di legge attualmente in discussione al Senato della Repubblica. Questo nuovo approccio, oltre alla legittimazione dei rappresentanti politici da parte dei cittadini, consentirebbe, allo stesso tempo, una maggiore responsabilizzazione operativa degli stessi nel loro operato, più efficace nell'attività amministrativa delle Province, il rafforzamento e la maggiore incisività della componente politica negli enti provinciali. In aggiunta, grazie ad un ruolo amministrativo rafforzato, la Provincia può assumere la qualifica di promotore dello sviluppo locale e di rappresentante degli interessi territoriali in una chiara visione strategica.

In sintesi, alla luce di quanto delineato e analizzato in questo percorso di Tesi, la prospettiva di riforma della Legge Delrio, allineata ai principi del Governo del territorio dell'auspicata Legge quadro nazionale, deve fondarsi sul ripristino a pieno titolo dell'autorevolezza e dell'autorità amministrativa delle Province. In questa chiave, l'Ente è legittimato ad assumere un ruolo strategico nella pianificazione d'area vasta, scala ottimale per disporre di una giusta visione d'insieme, allo stesso tempo vicina

alle specifiche esigenze e fragilità locali. Tale evoluzione è imprescindibile per garantire il corretto esercizio delle funzioni e del buon governo, valorizzando la rappresentanza degli interessi territoriali, nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza della nostra Costituzione.