Politecnico di Torino

Corso di Laurea Magistrale in
Pianificazione Urbanistica e Territoriale
A.A. 2025-2026
Sessione di Laurea Settembre 2026

Studiare il Policentrismo

Il caso della Regione Piemonte tra opportunità e criticità delle città medie

Relatore: Marco Santangelo
Co-Relatrice: Claudia Cassatella

Candidato: Pietro Savoretti

Indice

Introduzione.....2

1. Policentrismo e teoria delle reti: un quadro teorico.....4

1.1 Il concetto di policentrismo e la sua evoluzione

1.2 Reti urbane e centralità

1.3 Il ruolo delle città medie nei sistemi territoriali policentrici

2. Il sistema policentrico piemontese: quadranti e AIT.....23

2.1 La struttura policentrica regionale

2.2 La logica dei quadranti e degli AIT

3. I territori 'periferici' e le dinamiche territoriali.....34

3.1 I quadranti nord-est e sud-est

3.2 Il resto del Piemonte: lettura comparata

3.3 Relazioni e dinamiche territoriali intra ed extra regionali

4. Traiettorie per una pianificazione più efficace.....57

4.1 Governance: strumenti e lacune

4.2 Il ruolo degli AIT

5. Considerazioni conclusive 69

6. Bibliografia e sitografia.....72

Introduzione

Il tema affrontato all'interno di questa tesi nasce dall'esperienza di tirocinio curriculare effettuata presso l'Istituto di Ricerche Economico e Sociali (IRES) del Piemonte, ente di ricerca che svolge indagini in campo sociale, economico e territoriale con lo scopo di supportare le amministrazioni — di vario livello — nelle scelte che concernono la progettazione di politiche — tra cui politiche territoriali — e la valutazione della loro efficacia, collaborando non solo con gli enti amministrativi, ma anche con università, fondazioni private e ulteriori centri di ricerca.

L'attività, da me svolta presso l'area "Ambiente e Territorio" tra marzo e luglio 2026, si è concentrata sull'analisi e ricerca dati per la redazione del Rapporto "Progetto Antenne: Rapporto di Quadrante Nord-Est" — composto dalle Province di Novara, Vercelli, Biella e Verbania-Cusio-Ossola —, documento che l'istituto annualmente rilascia per uno dei quattro quadranti che dividono il Piemonte, così come stabiliti dal Piano Territoriale Regionale del 2011. Questo rapporto esplora le dinamiche demografiche, sociali, economiche, ambientali e territoriali di una porzione della Regione, così da restituire ciclicamente lo stato attuale dell'area trattata e indirizzare in maniera più efficace determinate politiche regionali, avvalendosi anche di una corposa analisi qualitativa ricavata tramite interviste ai principali attori locali, pubblici e privati.

Il lavoro svolto mi ha permesso di esplorare le relazioni inter-territoriali che si manifestano in zone come il quadrante NE e il quadrante SE, periferici rispetto al fulcro regionale — rappresentato da Torino —, ma intrecciati in reti diverse, transregionali e transnazionali. Da qui ho potuto osservare dinamiche, difficoltà e opportunità che le città di medie dimensioni presenti nei quadranti — così come individuate e riconosciute da diversi studi che si affronteranno nel capitolo 1.3 — affrontano differentemente da una metropoli come Torino: i rapporti che hanno e i poli che costituiscono per i loro intorni sono tali che rendono, infatti, necessario impostare una visione spaziale di sviluppo improntata sul policentrismo. È da tale esperienza che la questione della struttura policentrica e il ruolo che le città di polarità media svolgono all'interno di un sistema territoriale, impossibile da confinare al singolo Quadrante o Regione, ha suscitato interesse di ricerca. L'obiettivo di questa tesi, perciò, è proprio quello di

capire come si configura un sistema policentrico, quali benefici può o non può portare e che relazioni comporta in un territorio, con particolare riferimento al caso piemontese delle città medie presenti nei quadranti NE e SE. Allo stesso tempo, è necessario chiedersi se queste reti e relazioni siano effettivamente contenute nelle divisioni territoriali attualmente esistenti: per attuare una logica di pianificazione territoriale che riconosca e indirizzi una struttura policentrica — improntata a uno sviluppo condiviso e dal basso —, non si può limitare l'estensione di un'area secondo un criterio puramente amministrativo e burocratico come Provincia o Regione, ma invece è necessario integrare un modello di governo che vada oltre tali confini, in grado di riconoscere dinamiche economiche e sociali che non seguono questi margini.

Per questo motivo, la struttura della tesi vedrà anzitutto un inquadramento teorico ed evolutivo del concetto di policentrismo (cap. 1), inteso in senso morfologico e funzionale, utile a comprendere il ruolo che le città medie — ovvero quelle principalmente presenti nel Quadrante che si andrà ad indagare — svolgono a livello territoriale, esplorando il concetto di teoria delle reti e cercando di comprendere come si manifestano determinate relazioni territoriali. Successivamente, sarà necessario studiare la composizione del sistema piemontese (cap. 2) nella distinzione territoriale secondo le logiche di quadranti e Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT), così da rilevare come viene interpretata la struttura policentrica regionale attraverso la chiave delle suddivisioni già citate, anche in un senso di impiego nella ricerca e analisi. Ancora, si esplorerà in maniera approfondita i quadranti piemontesi, in particolare il Quadrante NE (cap. 3), ricercando flussi, reti e relazioni che li caratterizzano in un confronto congiunto del Piemonte. Infine, ci si concentrerà ad indagare l'effettiva efficacia che il sistema attuale applica per riconoscere relazioni territoriali e sistemi policentrici in riguardo ai territori piemontesi (cap. 4), riportando non solo casi utili per la discussione, ma studiando un metodo di pianificazione integrativo a quelli presenti in grado di identificare, governare e indirizzare in maniera adeguata un fenomeno policentrico. L'obiettivo della tesi è, quindi, quello di prendere atto della necessità di un modello di sistema policentrico, riconoscere la struttura piemontese e, in particolare, il ruolo che le sue città medie svolgono in tale sistema, individuando l'ambito spaziale più efficace per la sua programmazione e pianificazione alla scala intermedia e formulando, a integrazione, una proposta di strumento da affiancargli che possa, effettivamente, incentivare lo sviluppo di un modello policentrico.

Capitolo 1 - Policentrismo e teoria delle reti: un quadro teorico

1.1 Il concetto di policentrismo e la sua evoluzione

Quando si parla di policentrismo non ci si riferisce a un concetto nuovo o innovativo, ma a un metodo di interpretazione del territorio che riconosce e promuove un determinato modello di sviluppo spaziale già studiato e teorizzato dalla metà del '900. Il concetto, seppure non recente, ha visto nell'ultimo periodo, nella rassegna scientifica e nei documenti strategici, un rinnovato interesse diffuso. La rilevanza di un approccio policentrico oggi si riconosce quale risposta organizzativa ai processi di urbanizzazione e periurbanizzazione degli ultimi decenni, data dal «passaggio dalla città come entità nucleare o areale, definita dai confini comunali, alla città estesa reticolare, organizzata secondo un modello insediativo di tipo multicentrico che si estende sul territorio di più Comuni» (Santangelo, 2011, pag. 95). Non si tratta del modello automaticamente migliore per uno sviluppo urbano, come anche affermato da Evers, Katuric e Van der Wouden (2024) in uno studio comparato tra diversi scenari di crescita spaziale, ma è la direzione a cui le politiche oggi tendono in termini di coesione e sviluppo territoriale. In Piemonte, seguendo gli indirizzi europei, è il PTR stesso (2011) a promuovere un sistema policentrico quale priorità nella sua strategia territoriale. Occuparsi di policentrismo è quindi rilevante in quanto parte integrante delle strategie comunitarie e regionali: studiarlo e comprenderlo diviene dunque un passaggio fondamentale.

Nel definire in maniera adeguata cos'è il policentrismo, però, ci si può imbattere in alcune difficoltà, dato che una definizione unica e condivisa non esiste in maniera propria. Di base, un modo per avvicinarsi a tale concetto è partire da cosa non è, ovvero dai fenomeni che gli si contrappongono. Il primo di questi è il monocentrismo, definibile come, naturalmente, il suo diretto opposto, ovvero un sistema in cui le funzioni, il potere gestionale e le erogazioni di servizi si concentrano principalmente in un singolo luogo, attraverso un rapporto di dipendenza tra un'area centrale e le corrispondenti aree periferiche (Santangelo, 2011). Secondo fenomeno opposto al policentrismo è lo *sprawl* urbano, un sistema, invece, dove le centralità secondarie vengono assorbite e si perdono all'interno di uno spazio urbano disordinato e privo di

struttura, caratterizzato da una frammentazione delle forme urbane e delle organizzazioni economiche e sociali collegate (Nordregio, 2004).

L'articolazione multicentrica e multilivello del territorio deve considerarsi quale progetto a cui tendere più che a una realtà consolidata, in quanto processo in atto con diverse dinamiche. Si tratta dell'idea di un tipo di sviluppo che si fonda sull'intuizione che le relazioni funzionali e di prossimità si possano tradurre in un modello di organizzazione diffusa e connessa (Santangelo, 2011). In linea generale, il policentrismo tende a promuovere questo tipo di rete e connessione urbana che apporta benefici socioeconomici a tutte le città coinvolte, manifestandosi a due scale diverse principalmente: una nazionale/continentale, dove un sistema territoriale ampio si vede caratterizzato da più città diverse piuttosto che essere dominato da una singola, e una scala locale/regionale dove due o più città vicine sviluppano funzioni complementari e agiscono come un'entità unica (Nordregio, 2004). Il policentrismo urbano promuove quindi una rete di città complementari, capaci di cooperare e competere allo stesso tempo, con diversi vantaggi di un modello che distribuisce in maniera più equilibrata le funzioni urbane, valorizza le città di medie e piccole dimensioni, struttura una maggiore resilienza territoriale ed economica e stimola l'integrazione tra le aree rurali e periferiche con quelle urbane (Futuracity, 2016).

Secondo quanto riportato all'interno del progetto ESPON 1.1.1. (2004), è possibile riconoscere come il policentrismo sia composto da due aspetti complementari e sia frutto di due processi principali:

- Gli aspetti in questione sono morfologici e relazionali. Gli aspetti morfologici riguardano la possibilità di osservare un *pattern* urbano di sistemi di città composto da diversi nodi e centri, dove è possibile identificare una rete che ha un centro dominante o meno. Gli aspetti relazionali riguardano il modo in cui scambi e flussi si spostano in questo *pattern*, verso un unico centro oppure senza una direzione dominante;
- I processi identificabili sono istituzionali e strutturali, ovvero processi per cui il policentrismo si manifesta come fenomeno. La differenza tra i due risiede nelle intenzioni: nei processi istituzionali, le relazioni tra nodi diverse sono volontarie e nascono da metodi di cooperazione e collaborazione di vario tipo, nei processi strutturali, invece, relazioni e comunicazioni sono spontanee e son frutto del condiviso sviluppo territoriale dato, principalmente, dalla prossimità.

Come già detto, il concetto di policentrismo non è recente, ma vede una sua prima individuazione in "Cities in Evolution" (Geddes, 1915), in cui l'autore esplora le dinamiche sociali e urbane che stavano avvenendo nel Regno Unito all'epoca. In particolare, Geddes non si esprime mai esplicitamente con il termine 'policentrismo', ma conia il concetto di 'conurbazione', il fenomeno — che lui osserva empiricamente — per cui vari centri urbani in espansione si stavano fondendo sia economicamente che fisicamente, complessificando tutte le relazioni che le città e le campagne finora avevano avuto, una sorta di 'organismo' in evoluzione più che una semplice crescita (Marshall, Betty, 2010), creando reti e connessioni nuove.

L'evoluzione del concetto si dovrà ai sempre più estesi, esponenziali e diffusi fenomeni di urbanizzazione e crescita urbana, a partire da quelli che, nel secondo dopoguerra, riguardano i cosiddetti 'paesi occidentali'. Gli Stati Uniti, in particolare, diventano un caso estremamente interessante, tant'è che il geografo Jean Gottmann nella sua opera "Megalopolis" (1961) riconosce l'emergere, sulla costa nord-orientale del Paese, di una regione urbana composta da numerosi nuclei urbani, a formare una 'megalopoli', il luogo dove convergono reti locali di relazioni economiche e flussi commerciali e di investimenti di livello internazionale. Questa megalopoli si impone, quindi, come «la capitale mondiale della circolazione, il più attivo crocevia sulla Terra per movimenti di persone, idee e beni, che estende la propria influenza ben oltre i confini nazionali» (Albini, Muscarà, 2011, pag. 13). La megalopoli, così come descritta da Gottmann, non è un concetto semplice, ma una struttura complessa e policentrica, che presenta relazioni elaborate e che si manifesta come una catena di città, in grado di unire aree più urbane e aree più periferiche in un unico sistema più vasto. Le strutture territoriali moderne, seppur chiamate e definite in tanti modi diversi, non si discostano mai troppo dai caratteri distintivi che già il geografo aveva individuato, tra cui le connessioni tra nodi centrali — integrazione che avviene non solo tramite un sistema di infrastrutture, ma anche grazie a una rete più astratta di coesione e collaborazione —, l'interdipendenza tra attività economiche che sono complementari e, appunto, una struttura policentrica, dove reti varie collegano le diverse parti del sistema (Albini, Muscarà, 2011).

Circa nello stesso periodo, altri due geografi, Friedmann e Miller, riconoscono il cambiamento che stava interessando la crescita urbana delle città, con un nuovo modello di espansione e sviluppo che sembrava andare oltre il concetto stesso di città e metropoli. In un articolo

pubblicato sul *Journal of the American Institute of Planners* del 1965, i due coniano il termine *'urban field*', vale a dire un'ampia e coesa unità spaziale che nasce dalla spinta delle forze di urbanizzazione verso un'espansione che va oltre le periferie e che ridefinisce i concetti di ciò che era urbano e ciò che era rurale. Questa visione del 'campo urbano' si struttura primariamente con delle aree centrali di almeno 300.000 abitanti, dove il 'campo' si estende per circa 100 miglia dal suo centro: nel 1965, questo paradigma comprendeva al suo interno quasi il 90% della popolazione statunitense. In linea generale, è possibile tracciare una serie di caratteristiche di base (Krakover, 1980): un'unità urbana che ha un'estensione geografica importante (100 miglia), considerata come un unico elemento che unisce l'area urbana con quella rurale, che mantiene una coesione con relazioni più intense al suo interno e che offre una struttura culturale capace di soddisfare le aspirazioni della popolazione. Il concetto del campo urbano, insieme all'articolo di Friedmann e Miller, è essenzialmente la descrizione del fenomeno policentrico nel suo momento di formazione, della creazione di reti tra aree urbane e rurali e il superamento dell'idea di città dominante come fattore primo di costituzione di un territorio.

Il concetto di policentrismo, ormai consolidato nella letteratura, con il passare del tempo vedrà una grande fortuna all'interno dell'Unione Europea, poiché idea efficace nella sintetizzazione teorica degli obiettivi europei di coesione, sviluppo condiviso e integrazione territoriale e socioeconomica. La storia del decentramento europeo, infatti, testimoniata dalla nascita di tanti Stati anche di piccole dimensioni, rendeva necessario strutturare il territorio secondo uno schema policentrico tra le varie città, un complesso intreccio tra quelle di grandi dimensioni e quelle di medie dimensioni (Commissione Europea, 1999). Anche se non se ne parla ancora esplicitamente, un primo momento in cui tale tema viene inserito all'interno di un documento Europeo lo si ha nel 1994 con la pubblicazione del documento "Europa 2000+", al cui interno si analizza e riconosce il cambiamento nella struttura territoriale, del passaggio da un modello più concentrato a uno più diffuso. Allo stesso tempo, il documento pone una particolare attenzione nei confronti delle città piccole e medie e del loro ruolo — cui si analizzerà più in dettaglio nel capitolo 1.3 — all'interno delle varie regioni europee, sottolineando come sia necessario che queste, per poter competere con i grandi agglomerati, debbano essere «parte di reti di città di dimensioni simili nella stessa area, in grado, quindi, di unirsi in modo da offrire un livello di infrastrutture e servizi analogo a quello delle grandi città [...] (o) che hanno sviluppato con successo una particolare specializzazione e possono, quindi, fornire un livello di supporto

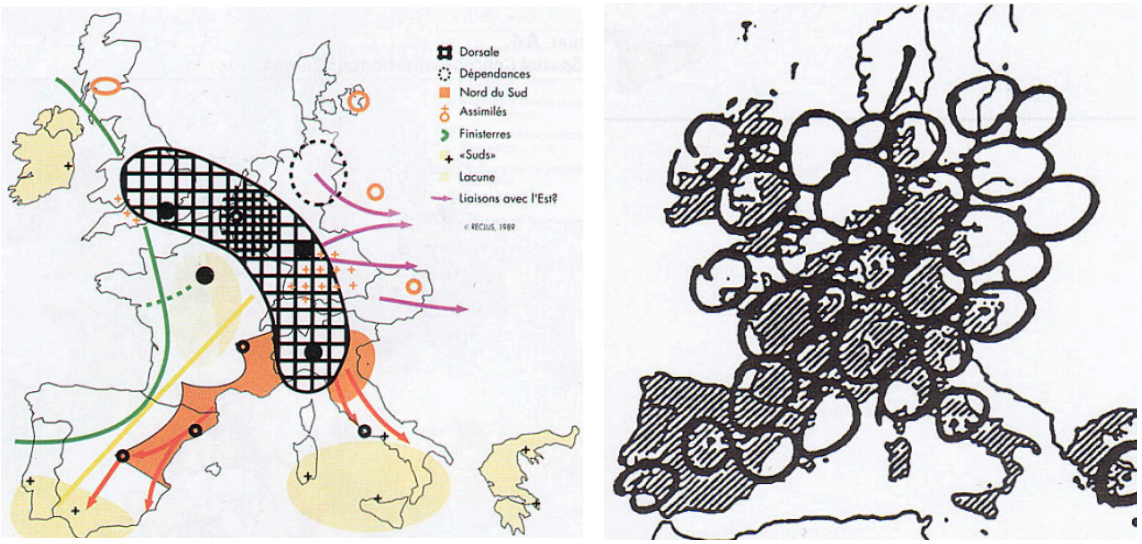
tecnico e di altro tipo in quella particolare attività e un numero di impiegati potenziali con le competenze necessarie analoghi a quelli assicurati dalle grandi città» (Commissione Europea, 1994, pag. 109), suggerendo implicitamente una struttura policentrica come ideale per affrontare problematiche territoriali diffuse.

Per il documento in cui si impiegherà ufficialmente il termine 'policentrismo', tuttavia, bisognerà aspettare il 1999, con l'approvazione a Potsdam — e la conseguente pubblicazione — dello Schema di Sviluppo Spaziale Europeo (SSSE), documento politico intergovernativo approvato da un consiglio informale con lo scopo di strutturare, in maniera congiunta tra tutti gli Stati coinvolti, una visione spaziale condivisa. Sarà proprio in questo documento che la struttura territoriale policentrica verrà riconosciuta in maniera esplicita e fondamentale per gli obiettivi europei. In effetti, tra i tre grandi traguardi che si intende raggiungere, questo è il primo menzionato — insieme al garantire pari accesso alle infrastrutture e gestire il patrimonio naturale —, riconoscendo come sia essenziale «lo sviluppo di un sistema di città policentrico e più equilibrato e rafforzamento della partnership tra città e campagna [...] il superamento del dualismo città-campagna» (Commissione Europea, 1999, pag. 20). Questa visione si lega a una realizzazione riportata nello Schema stesso, cioè del fatto che le politiche comunitarie non siano stati efficaci nel favorire lo sviluppo di Comuni e Regioni in maniera equilibrata nello spazio europeo, con disparità evidenti tra diverse aree, per le quali è necessario adottare misure differenziate ai fini di uno sviluppo equilibrato, diffuso e, di conseguenza, policentrico. Come anche nel documento di Europa 2000+, viene inoltre sottolineato l'importante ruolo delle città medie in questo sistema, le quali costituiscono importanti centri nodali delle relazioni territoriali tra aree urbane e campagne.

La testimonianza del passaggio culturale da un approccio più monocentrico a uno policentrico negli ideali europei la si può individuare nell'evoluzione delle visioni spaziali europee. Le *spatial visions* si possono considerare come delle rappresentazioni oggettive di dati riportati in maniera evocativa e comunicativa, allo scopo di costituire provocazioni o forti messaggi per chi le osserva (Frixa, 2011), riflettendo allo stesso tempo l'idea che si ha di un territorio. Questo passaggio si osserva in maniera ottimale contrapponendo lo schema della 'Banana Blu' (Brunet, 1989) con quello del 'Grappolo d'uva' (Kunzmann, Wegener, 1991), due immagini (*Figure 1-2*) che hanno visto discreto successo nell'interpretazione dello spazio europeo. La prima visione,

che differenzia un'area centrale europea, estesa dal sud dell'Inghilterra fino al nord Italia, rispetto a un'area periferica di minore valenza economica e strategica, ha comportato un uso strumentale della stessa, costruendo l'idea di un'Europa centrale forte su cui concentrare gli investimenti: il 'grappolo d'uva', di conseguenza, tende a prospettare una visione reticolare e policentrica, con agglomerazioni urbane estese che ridisegnano lo spazio idealizzato e superano il dualismo della 'banana blu' tra area principale e secondaria (Frixa, 2011).

Fig. 1-2. Schemi di visione spaziale 'Banana Blu' e 'Grappolo d'uva'



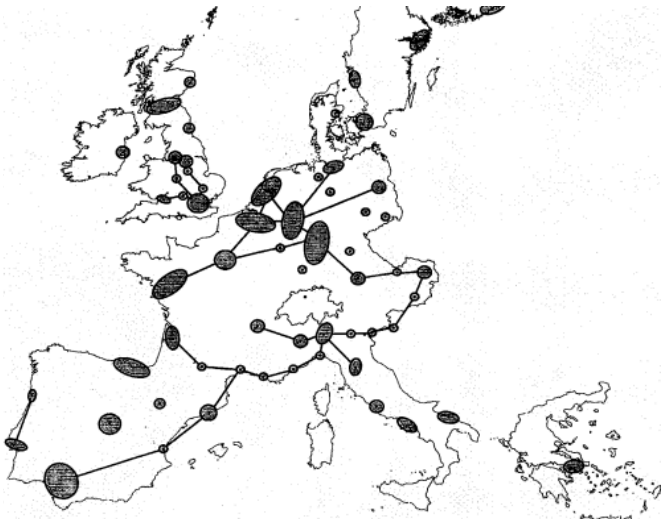
(Fonti: Brunet, 1989, pag. 79, Kunzmann, Wegener, 1991, pag. 67)

Un'ulteriore interpretazione in questo senso la forniscono Conti e Salone (2001), studiando lo spazio europeo a cavallo degli anni 2000 e analizzando la nuova strutturazione e costituzione di una rete delle città di rango medio-superiore all'interno del continente, superando ancora quella visione gerarchica e rigida in favore di una policentrica, allo scopo di orientare in maniera più efficace le strategie politiche comunitarie. L'approccio impiegato per l'analisi, di tipo statistico, ha utilizzato 26 variabili — di categorie finanziarie, culturali, infrastrutturali, istituzionali e di ricerca — per tracciare un grado di rilevanza su un campione esteso di città europee, così da riuscire a individuare una forma di rete strutturata. In particolare, lo studio individua tre tipologie di *cluster* che definiscono l'articolazione policentrica continentale (Conti, Salone, 2001):

- Aree a vocazione produttiva consolidata, che raccoglie città dal sedimentato tessuto industriale e una forte presenza produttiva e direzionale, con una debole attitudine ad aspetti più di ricerca e tecnologici;
- Aree a vocazione tecnologica, che raccoglie città con elevati aspetti di ricerca avanzata e funzioni tecnologiche più innovative, peccando sugli aspetti produttivi in senso stretto e direzionali;
- Aree a vocazione tradizionale, che raccoglie centri privi di una vera e propria specializzazione, che presentano le forniture classiche ma sono più a rischio di marginalizzazione socioeconomica rispetto ai precedenti.

Avendo riconosciuto tali *cluster,* è quindi possibile tracciare la rete policentrica associata ai concetti di intensità, carattere e distribuzione di prossimità geografica (*Figura 3*).

Fig. 3. Struttura policentrica europea



(Fonte: Conti, Salone, 2001, pag. 53)

In conclusione, uno sviluppo policentrico può essere caratterizzato e raggiunto in modo differente a seconda del contesto territoriale e della scala da cui si osserva tale fenomeno. Questo processo, nonostante sia di aspetti unici rispetto a quello di un altro territorio, può comunque essere raccolto in quattro macro tipologie (Nordregio, 2004):

- Monocentrismo integrato, ovvero una struttura territoriale in cui esiste un particolare centro dominante diversificato in funzioni e specializzazioni, il quale presenta degli estesi e articolati flussi con il suo intorno;

- Policentrismo emergente, ovvero una struttura territoriale gerarchica che però ha flussi e scambi diffusi anche tra i centri minori, i quali possono essere specializzati in un particolare aspetto e competere in parte col centro più dominante;
- Policentrismo metropolitano, ovvero una struttura territoriale di debole gerarchia, dove le città di grado superiore cooperano e agiscono insieme per gestire l'intera rete accogliendo la maggior parte dei flussi;
- Policentrismo integrato, ovvero una struttura territoriale di debole gerarchia dove le relazioni e i flussi sono diffusi e non specifici verso un determinato luogo.

Nel corso del tempo, diverse analisi, studi e metodi matematici sono stati sviluppati e impiegati per valutare i fattori policentrici di un determinato territorio. Indagare il policentrismo, infatti, può avere un approccio molto più numerico e matematico, applicando una metodologia più quantitativa a supporto di una di carattere qualitativa e osservativa. Senza entrare troppo nel dettaglio delle formule e delle variabili impiegate, si può portare come esempio una serie di studi in merito. Primo tra questi è l'approccio di calcolo dell'indice di policentrismo tramite popolazione, un metodo sviluppato da Zhang, Sun e Li (2017) prendendo in considerazione variabili sociodemografiche della Cina, in particolare riferimento all'occupazione. Il loro studio nasce dalla necessità di valutare e validare soluzioni policentriche per decongestionare le grandi città cinesi e contrastare tutta una serie di fenomeni negativi connessi — inquinamento, traffico, aumento dei prezzi immobiliari. Per questo motivo, la loro analisi prende in considerazione una serie di indici da mettere a sistema per calcolare la policentricità e i, relativi, effetti positivi: un indice basato sulla densità di occupazione di un centro principale, un indice basato sulla distanza tra suddetto centro e altre polarità inferiori e un indice che tiene in considerazione le variabili di 'attenuazione spaziale', riduzioni di valore che si manifestano all'aumentare della distanza tra i centri. L'analisi non solo permette di studiare il policentrismo di un'area, ma ne riconosce anche i vantaggi rispetto a un sistema monocentrico in termini di benessere e produttività.

Il secondo approccio è il calcolo di indice di policentrismo per pendolarismo, un metodo che, diversamente dall'usare dati come popolazione od occupati, analizza flussi e spostamenti spaziali. Sarkar, Wu e Levinson (2020) riconoscono, infatti, un grande limite nei metodi precedenti, considerati troppo statici, arbitrari e condizionati dal taglio che, chi compie questi

studi, intende attribuire alla propria analisi. Per ovviare a questo problema, gli autori sostengono che, per valutare il policentrismo di un territorio e, di conseguenza, identificare lo status di un determinato centro, sia necessario indagare la connettività e i flussi — sia di entrata sia di uscita — che caratterizzano le polarità presenti su territorio. Come conseguenza, il nodo di una rete verrà definito come centro o polarità se il suo flusso di entrata — e quindi il pendolarismo — supererà il flusso di uscita. Per valutare questi aspetti, nello studio vengono calcolati tre indici principali: l'indice di centricità basato sugli spostamenti, che misura la centralità di un nodo rapportando il suo flusso di spostamenti in entrata — che può essere positivo o negativo — con il valore di spostamenti totali dell'intero sistema analizzato, per cui un indice positivo più vicino a '1' identifica quel nodo quale destinazione, mentre un indice negativo vicino a '-1' identifica quel nodo quale partenza; l'indice di centricità basato sulla densità, che misura la centralità di un nodo rapportando il suo flusso di spostamenti in entrata con l'area totale del nodo analizzato; l'indice di centricità basato sull'accessibilità, che misura la centralità di un nodo tramite l'accessibilità al mercato del lavoro, facendo la differenza tra i lavori disponibili in un nodo entro una certa soglia di tempo con il numero di lavoratori possibili che possono raggiungere tale nodo in dato tempo, rapportando il tutto per il numero di spostamenti totali. Messi a sistema, questi fattori permettono di riconoscere i centri principali e, di conseguenza, valutare le connessioni con i centri inferiori.

Terzo e ultimo approccio è il calcolo dell'indice di policentrismo basato sulle luci notturne, un metodo innovativo che sfrutta le immagini satellitare notturne per valutare la struttura urbana delle città e il loro sviluppo. Questo modello, come riportato dallo studio di Yang, Chen, Zheng e Wu (2022), nasce concettualmente per andare oltre alle analisi limitate dai confini amministrativi e burocratici, catturando in maniera più efficace dinamiche territoriali e socioeconomiche. Il processo vede, inizialmente, una fase preparatoria e di trasformazione dei dati satellitari in poligoni vettoriali, tramite identificazione dei pixel principali, delimitazione dei tracciati e scarto degli elementi che non rappresentano un effettivo centro urbano — ma che comunque sono illuminati, come porti, aeroporti, autostrade. Il processo di identificazione dei pixel, tramite algoritmo, viene ripetuto finché non si è in grado di riconoscere una distribuzione omogenea della luminosità: più ripetizioni del processo permettono di identificare il grado di sviluppo urbano di un'area urbana, mentre più centri urbani in prossimità vengono riconosciuti come tali più un'area è considerabile policentrica

1.2 Reti urbane e centralità

Il concetto di policentrismo trova terreno fertile se associato a un altro concetto che ne rinforza il valore, ovvero quello delle reti urbane. I modelli reticolari sono strettamente legati al policentrismo quali interpretazione di logiche di sviluppo a scala variabile, vasta, regionale o di un sistema urbano composto da più centri collegati tra loro in una logica di complementarità: attualmente, le connessioni e le relazioni tra centralità superano il modello di organizzazione tradizionale degli insediamenti urbani — visti principalmente come puntuali o areali —, il quale risulta inadeguato a descrivere una composizione territoriale che si comporta più come una rete tra più centri piuttosto che tra centro e periferia (Santangelo, 2011), impostando la struttura reticolare come modo di comprendere le forme di policentrismo.

L'idea di una teoria delle reti non è recente, ma vede la sua prima formulazione — in una forma più semplice e pregressa — già con la "Teoria delle località centrali" elaborata dal geografo tedesco Walter Christaller nel 1933. Il principale contributo che si riconosce a Christaller è quello di essere stato tra i primi a individuare e cercare di descrivere le relazioni spaziali tra gli insediamenti, ovvero quella sorta di rete che si crea con delle centralità, che corrispondono a polarità in base al tipo di servizio che erogano per un territorio — suddiviso in esagoni, nel suo modello spaziale — (Rossolillo, Vigo, 2009). Queste polarità sono relative, perché a loro volta, al variare della scala da cui si osservano i servizi, queste possono risultare allo stesso tempo nell'orbita di un'altra centralità maggiore (Rossolillo, Vigo, 2009). La teoria di Christaller, seppur elaborata quasi un secolo fa in condizioni sociali ed economiche estremamente differenti, ritrova una serie di similitudini col mondo contemporaneo e quell'idea dell'esistenza di una reticolarità tra vari poli urbani, anche in questo caso variabile a diversa scala.

La teoria delle reti urbane vedrà poi uno studio più preciso e strutturato tra la fine degli anni '90 e l'inizio degli anni 2000, dove i processi di globalizzazione porteranno a ripensare le relazioni tra le città e, in linea più generale, il sistema delle città globali nella sua interezza. Di seguito, il tema perderà di relativo interesse nel dibattito internazionale, mentre solo negli ultimi anni ha visto una particolare ripresa, grazie soprattutto ai contributi di ricerca scientifica che arrivano da Stati come la Cina, i quali stanno osservando e sperimentando una fase di estrema crescita del fenomeno di urbanizzazione, con conseguenze definite non solo dalla

dimensione assoluta del fenomeno stesso, ma anche dai nuovi rapporti che i vari centri urbani intrecciano nella forma organizzativa del territorio (Salone, 2023). È facile immaginare e sostenere che il tema resterà di particolare rilevanza negli anni a seguire, a causa di numerosi altri paesi — principalmente del continente africano — che stanno vivendo o hanno le condizioni per manifestare degli eventi analoghi, stimolando la necessità di compiere ricerca in merito agli esiti che essi avranno sulle relazioni all'interno dello spazio, in maniera specifica alle condizioni e caratteristiche locali.

Un'interessante interpretazione di questa tematica la si deve a Roberto Camagni, economista che, lavorando presso l'allora centro di ricerca IReR (oggi PoliS) della Regione Lombardia, negli anni '90 anticipa il dibattito italiano, ricercando non solo quelle che erano le strutture territoriali che più configurano l'emergente sistema reticolare e policentrico, ma costruendo un quadro teorico sul fenomeno che ne spiegasse l'evoluzione e i processi caratterizzanti (Salone, 2023). Seppur si tratta di studi di decenni fa, la validità delle teorie è rimasta invariata, cosa che può essere confermata proprio da molti articoli recenti che citano e impiegano tali opere nelle nuove ricerche (Ivi).

Questa prospettiva analitica (Camagni, 1993), innovativa per il tempo, si struttura intorno a una serie di novità e intuizioni che si riferivano, in particolare, al sistema del Nord-Ovest italiano. In primo luogo, la proposta madre della teoria di Camagni vede la necessità di superare la visione assolutista del ciclo di vita urbano, ovvero quel fenomeno di sviluppo che vede la città destinata a crescere progressivamente fino a raggiungere una dimensione metropolitana e sperimentare fasi di suburbanizzazione e deurbanizzazione; al contrario, lui sostiene di riconoscere invece la possibilità di un altro tipo di sviluppo spaziale, che possa identificare l'esistenza di una struttura reticolare su cui impostare una diversa crescita, non per forza di tipo urbano. Di seguito a questa azione riconoscitiva, la strutturazione economica — e di conseguenza sociale e territoriale — dello spazio, permette di ottenere una serie di vantaggi: i costi di concorrenza che possono vedere scontrare due città sono decisamente più alti in un sistema metropolitano singolo, dove ciascuno tende a ottenere il massimo rispetto all'altro, mentre un sistema a rete cooperativo può abbattere questi costi, condividendo servizi e benefici per garantire una maggiore efficienza. Di conseguenza, un elemento di riflessione che Camagni suggerisce come fondamentale concerne la pianificazione stessa: le politiche

territoriali e la pianificazione strategica, declinata nella sua forma partecipata dal basso e non calata dall'alto, permette di efficientare la struttura reticolare dello spazio, in senso di sinergia e complementarietà, elevando quello che è il ruolo del governo del territorio nella corretta gestione dello spazio urbano ed extraurbano. Camagni basa le sue intuizioni osservando i fenomeni che caratterizzavano il Nord-Ovest italiano in quegli anni, dove la struttura del triangolo industriale basata sui grandi poli metropolitani era stata scardinata in favore di una serie di città medie a costituire una forma policentrica intorno — in particolare — alle municipalità di Torino e Milano.

Un'altra interpretazione di questa tematica, che riprende e amplia i discorsi di Camagni, la si può ritrovare negli studi di Carlo Lefebvre, geografo che a metà degli anni '90 riconosce come le profonde trasformazioni economiche e sociali abbiano modificato l'organizzazione del territorio, rendendo inevitabile un ripensamento delle teorie geografiche e urbane del tempo per poter interpretare in maniera più corretta lo sviluppo territoriale e il ruolo stesso delle città. Lefebvre riconosce come le teorie sulle reti urbane, in particolare le già citate di Christaller, presentino limiti per comprendere i processi spaziali moderni, in particolare nelle forme di produzione del terziario avanzato — i servizi che già Christaller identificava —, ormai troppo complessi e necessari da studiare in maniera più approfondita, per esempio in relazione alla produzione di informazione, all'apprendimento o all'innovazione (Lefebvre, 1995).

Questi cambiamenti suggeriscono che un paradigma che vede esclusivamente un sistema gerarchico a connotare un territorio non sia più adeguato, spingendo a dover superare tali modelli in favore di un approccio di tipo reticolare, caratterizzato da relazioni di tipo più orizzontale invece che verticale-gerarchico (Lefebvre, 1995). Fondamentale, secondo l'autore, non è poi tanto riconoscere e identificare dei sistemi urbani che presentino caratteristiche reticolari — che è comunque il primo passaggio da compiere per avanzare nella teorizzazione —, ma impostare una metodologia che sia in grado di identificare, quantificare e pesare questi sistemi, che veda un modello reticolare non — solo — come fenomeno di sviluppo spaziale, ma come un criterio che permetta di valutare le potenzialità di innovazione e sviluppo di un territorio (Ivi). L'idea è quella di identificare nella struttura reticolare una delle variabili da considerare per valutare capacità e possibilità di un territorio, introducendo quello che lui definisce il 'grado di reticolarità di un sistema urbano', ovvero una misurazione del **«**grado

dell'intensità e direzionalità delle relazioni (flussi di informazione, flussi di rapporti, flussi di conoscenza) che si instaurano sia all'interno del centro che verso l'esterno, introducendo nel contempo gli elementi di individuazione e di misurazione delle relazioni tra locale e globale» (Ivi, pag. 427).

In questa prospettiva di sistema reticolare, la città diventa il fulcro di un nodo, caratterizzato da una serie di concetti chiave che non è possibile scomporre da esso, utili a riconoscere un modello reticolare e a tracciare una teoria di sviluppo regionale che deve necessariamente fondarsi su (Lefebvre, 1995):

- Discontinuità. Caratterizzante tutti gli spazi geografici e strettamente connessa al grado di reticolarità, permette di misurare il livello di coesione esistente all'interno di un territorio. Un'area, più o meno grande, è tendenzialmente discontinua, e ciò definisce la struttura dell'organizzazione geografica che può, di conseguenza, presentare un'elevata coesione o meno. Se la coesione delle discontinuità è forte, allora la reticolarità sarà elevata;
- Complessità. Fortemente legata alla discontinuità, è l'effettivo carattere di un territorio, dove il grado culturale, sociale e di dinamismo permettono di riconoscere il grado di complessità di un nodo nelle sue interconnessioni di tipo locale e globale. La capacità di attivare queste relazioni con l'esterno, e costituire di conseguenza un sistema reticolare, è direttamente consequenziale alla complessità del nodo;
- Posizione. L'elemento che per primo condiziona la discontinuità e la complessità di un nodo. Allo stesso modo, la posizione possiede la capacità intrinseca di intercettare flussi, dotarsi di risorse intellettuali, avere opportunità di sviluppo e godere di determinati benefici, impostando il valore di un nodo all'interno della rete;
- Relazioni. Le connotazioni fisiche e astratte che costruiscono la struttura reticolare, non dipendenti esclusivamente dalla distanza fisica dei nodi.

Per costruire un adeguato ed efficace sistema policentrico e reticolare, atto a raggiungere un'effettiva coesione territoriale, tuttavia, non ci si può basare solamente sulle città maggiori e metropolitane, ma bisogna integrare anche le città di medie dimensioni.

1.3 Il ruolo delle città medie nei sistemi territoriali policentrici

Nella struttura policentrica e reticolare, le città rappresentano il principale nodo su cui porre l'attenzione in termini di investimenti, politiche e progetti, dato il loro ruolo fondamentale di essere parte di un sistema di relazioni internazionali di vario tipo, economiche e culturali in primis. Mentre ciò è scontato per le aree metropolitane, non lo è per le città di medie e piccole dimensioni. In Europa, mentre il 70% della popolazione vive in aree urbane, più della metà di questa stessa abita in città di piccole e medie dimensioni — definibili come comprese tra i 5.000 e i 100.000 abitanti (CEC, 2011) —: nonostante una quota demografica molto rilevante, il dibattito pubblico si concentra principalmente sulle città maggiori, metropolitane e di grandi dimensioni, trascurando ruolo e necessità delle restanti (Servillo, Atkinson, Hamdouch, 2017).

Tra le due, però, sono i centri medi a presentare le maggiori opportunità e potenzialità. Infatti, in un contesto di rete urbana e competizione globale, le città medie svolgono un importante ruolo duplice, attivo e passivo, che si basa su due concetti teorici (Properzi, Ombuen, Di Ludovico, 2023):

- Il concetto dell'armatura urbana complessiva, ovvero l'insieme delle infrastrutture, edifici, enti e Comuni che costruiscono e costituiscono un complesso unico, capace di competere con altri sistemi territoriali e nel quale le città medie svolgono un ruolo secondario e 'passivo' rispetto al polo principale;

- Il concetto, già ben affrontato, di reti di città, la cui organizzazione permette alle città medie di raggiungere elevati livelli di competitività, attraverso rapporti di sinergia e di complementarità, economie di rete e di specializzazione, svolgendo un ruolo più 'attivo' e primario.

Una dimensione spaziale policentrica, perciò, deve essere in grado, tramite una corretta pianificazione, di collegare nodi primari e secondari, in termini sia fisici sia astratti, con scelte strategiche che riconoscano il reticolo e sappiano governarlo. Questo approccio non è scontato, perché vede anzitutto la necessità di riconoscere il valore delle città medie a livello politico e culturale. La grande attenzione delle politiche pubbliche sulle questioni urbane e territoriali ha da sempre trascurato queste: le città metropolitane, oggetto di numerosi studi, progetti e piani

raccolgono interesse e finanziamenti con estrema facilità, mentre le aree interne e, in parte, anche le città di piccole dimensioni, grazie anche a diversi fondi comunitari stanziati, acquisiscono interesse nel dibattito per il valore simbolico e di emergenza che ricoprono nel dover essere salvaguardate (Associazione Mecenate 90, 2020). In questo senso, la relazione tra città medie con quelle piccole e di grandi dimensioni varia a seconda del tipo di scala a cui si decide di osservarle. Se da un lato le città di medie dimensioni sono nodi secondari di un polo metropolitano maggiore, la situazione cambia se si considera il ruolo che esse possono svolgere a livello più locale. In effetti, la struttura policentrica sia del sistema urbano sia del sistema produttivo — a livello nazionale italiano— permette che una rilevante quota delle attività economiche si concentri anche nelle città medie e non sia completamente intercettata dai centri maggiori, permettendo alle città medie di configurarsi come **«**snodi fondamentali tra sistemi produttivi locali, aree interne e reti urbane più ampie [...] poli intermedi essenziali tra le grandi aree metropolitane e le aree interne, svolgendo una funzione crescente di raccordo economico e occupazionale, e di offerta di servizi» (Bianchi, Petraglia, 2026).

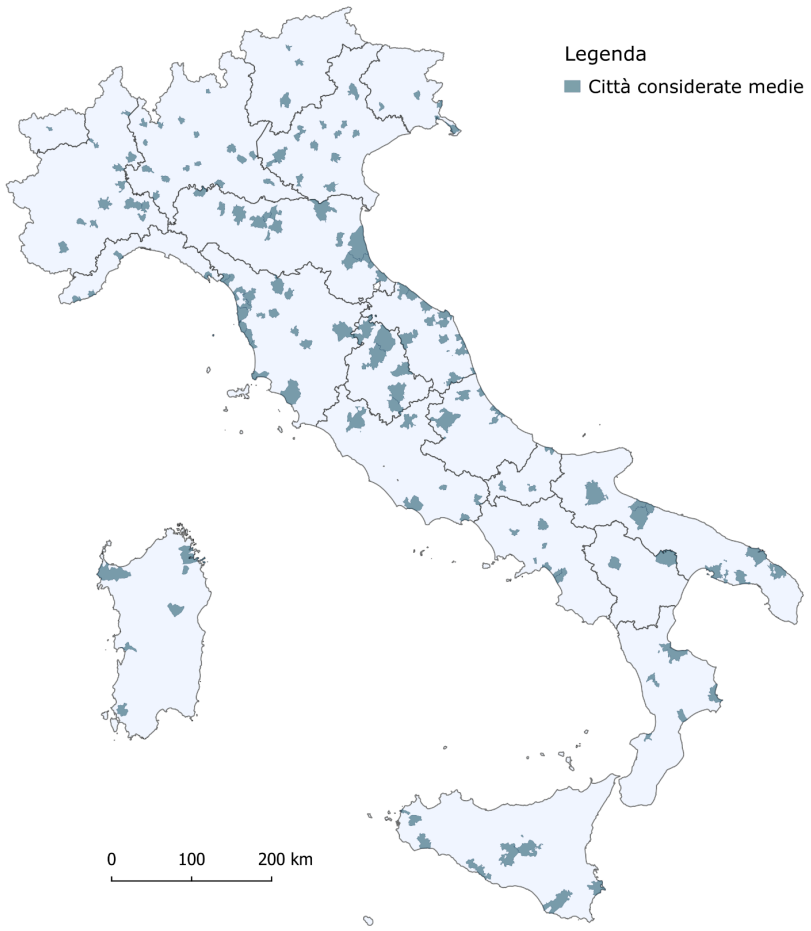
Ma cosa si intende quando si parla concretamente di città media? Per assegnare ruoli e compiti a un'entità è fondamentale definire cos'è e cosa la distingue da un'interpretazione diversa. Una buona idea in questo senso ce la fornisce l'Associazione Mecenate 90[1] che, nel loro testo "L'Italia policentrica: il fermento delle città medie" (2020), si è posta la questione di riconoscere tali città. La loro metodologia si è basata su una serie di criteri sovrapposti, escludendo di base le città che già erano definite metropolitane:

- Una dimensione demografica che non sia inferiore a — circa — 25.000 persone
- Presenza e accessibilità ai servizi di base (offerta di scuole di secondo grado, offerta di servizi sanitari essenziali e offerta di servizi di mobilità ferroviaria)
- La capacità di attrazione tramite l'indice di offerta turistica (con il presupposto che indichi un territorio orientato all'ospitalità e all'attrattività)
- La sua centralità all'interno di un Sistema Locale del Lavoro

Il risultato è quello di circa 160 Comuni — capoluogo e non — che possono essere considerati città medie, distribuiti sul suolo nazionale (*Figura 4*) in maniera relativamente uniforme.

[1] Ente senza scopo di lucro che promuove la collaborazione tra enti pubblici, imprese e privato sociale per favorire l'innovazione sociale e lo sviluppo locale a base culturale

Fig. 4. Distribuzione delle 'città medie' in Italia



(Fonte: elaborazione personale su dati Associazione Mecenate 90, 2020)

L'insieme di questi fattori ha indirizzato, a livello di politiche territoriali, strategie e documenti di stampo comunitario e nazionale che promuovono una crescita policentrica, reticolare e più equilibrata, con collegamenti materiali e immateriali tra le città nazionali e internazionali, integrando le città medie in questi contesti. I processi di globalizzazione e di internazionalizzazione hanno, infatti, amplificato le caratteristiche di complessità delle aree urbane, inserite ora in un contesto di competizione globale che vede 'scontrarsi' non semplici nodi, ma intere aree-sistema — reti di città — e le loro 'alleanze' (Dipartimento della Funzione pubblica, 2009). Di conseguenza, gli obiettivi che già il Trattato di Amsterdam del 1997 si prefissava per l'integrazione dell'Unione Europea, per cui le città venivano naturalmente considerate i luoghi principali di intervento, si manifestano in un paradigma reticolare, non fisso e isolato: l'obiettivo di competitività, attraverso il miglioramento e l'efficientamento del

sistema infrastrutturale, dell'accessibilità e attrattività; l'obiettivo di coesione, interno alle aree urbane stesse ed esterno rispetto al suo intorno, alla regione a cui appartiene e alla rete di cui fa parte, di non esclusione; l'obiettivo di sviluppo sostenibile, efficientando l'uso delle risorse, le comunicazioni e le relazioni dell'intero reticolo (Dipartimento della Funzione pubblica, 2009).

Le città medie, in questo sistema, hanno le potenzialità per essere il nodo di congiunzione tra aree interne e aree metropolitane, contrastando i processi di marginalizzazione e ricostruendo una connessione socioeconomica debole, rinforzando l'intero sistema territoriale reticolare. Nell'interpretazione attuale, tuttavia, le aree interne interessate da questi fenomeni tendono a essere considerate quali zone di intervento chiuse in sé stesse, dove le politiche puntano a compensare mancanze e deficit essenziali senza riconoscere la loro appartenenza a un sistema territoriale integrato più ampio, fattore che le destina a una traiettoria di sviluppo statica e poco incisiva se si valuta il lungo periodo (Bianchi, Petraglia, 2026).

In tal senso, un ruolo attivo delle città medie, riconosciuto in strategie e documenti ufficiali, si ritrova nella necessità di salvaguardare e contrastare lo spopolamento delle aree interne. Come riportato dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) nel loro Piano Strategico (2025), **«**è fondamentale assicurare una crescita sostenibile a lungo termine, promuovere l'inclusione sociale e accompagnare i territori con riforme strutturali [...] (dove) interventi devono consentire ai cittadini di restare nelle loro comunità, migliorando al contempo la qualità della vita e le condizioni socioeconomiche locali» (Dipartimento per le politiche di coesione, 2025, pag. 10). Le città, diversamente dalle aree più interne, hanno una forza attrattiva più elevata, ma questa centralità non nasce per caso, poiché si fonda sull'esistenza di quello che viene definito come il 'premio salariale urbano', ovvero la condizione per cui una retribuzione, a parità di mansione, sarà maggiore se svolta in città piuttosto che in campagna, quale risultato delle economie di agglomerazione, delle economie di scala e di un mercato del lavoro più efficiente che, grazie all'estesa dimensione e all'elevata densità, concentra nelle aree urbane livelli maggiori di produttività e retribuzioni (Bianchi, Petraglia, 2026). Fondamentale è, quindi, il ruolo delle centralità medie quali nodi di congiunzione tra il mondo urbano e quello rurale.

Oltre a questo, quando ci si riferisce a un sistema policentrico e reticolare dove le città medie svolgono un ruolo primario, l'esempio più calzante che si può riconoscere riguarda la

distribuzione dei distretti industriali e dei sistemi produttivi locali (SPL). Come si è già visto precedentemente (pag. 8), la Commissione Europea nel rapporto "Europa 2000+" (1994) afferma come un modo che hanno città di piccole e medie dimensioni di competere con i grandi centri urbani a livello produttivo sia sviluppare con successo, a livello di rete urbana, una specializzazione specifica, la quale genera la possibilità di fornire un livello di supporto tecnico e competenze all'interno di un'area più o meno vasta — in un determinato ambito — da poter essere analogo a quello di una grande città: i distretti industriali e i SPL sono la dimostrazione pratica di questo aspetto.

Il valore che queste aree sono in grado di generare deriva da una serie di concetti che identificano dei vantaggi economici dati dai processi di agglomerazione e specializzazione. Nel primo caso, quando si parla di economia di agglomerazione ci si riferisce al beneficio che hanno più imprese a localizzarsi in prossimità l'una con l'altra, siccome la prossimità favorisce, da un lato, la trasmissione di conoscenza tra industrie, dall'altro riduce i costi di trasporto e permette di ottenere dei benefici dati da un personale più efficiente (Beaudry, Schiffauevora, 2009). Nel secondo caso, quando ci si riferisce a economia di specializzazione si identifica quel beneficio che si genera quando un territorio si concentra e specializza su una specifica attività, con vantaggi dati da miglioramenti di abilità e competenze, riduzione di alcuni costi fissi e una maggiore capacità di generare innovazione (De Marco, 2023). Di conseguenza, trattando distretti industriali e SPL, è naturale riconoscere come esistano dei concreti vantaggi nello specializzarsi in una determinata attività, che come si è visto è uno dei metodi principali per costituirsi quale nodo rilevante all'interno di una rete policentrica. Tuttavia, è bene sottolineare che, sebbene questi vantaggi siano reali, è anche vero che politiche che stimolino un'elevata e unica specializzazione siano più rischiose, riducendo la resilienza del tessuto produttivo verso dei possibili *shock* di carattere vario (Beaudry, Schiffauevora, 2009).

Tuttavia, definire precisamente cos'è un distretto industriale e cos'è un sistema produttivo locale rimane, però, una pratica complicata, e di conseguenza riconoscerli sul territorio non è così semplice, minando una corretta pianificazione in tal senso. Una definizione normativa precisa non esiste e non può esistere, siccome i mutamenti territoriali sono costanti e una descrizione rigida non potrebbe tenere il passo. I problemi principali risiedono nella difficoltà su come individuare i confini territoriali del distretto, quindi stabilire quali Comuni ricadono in

tale ambito, e come individuare l'attività tipica del singolo distretto, con un'indagine sul territorio tutt'altro che banale per ottenere dati adeguati. Di conseguenza, vari enti nel corso del tempo hanno costituito una loro metodologia in grado di riconoscere e localizzare queste aree, col risultato di numerosi studi che formalizzano una quantità e distribuzione diversa in base a quanto analizzato. Uno dei più recenti e interessanti è stato sviluppato dall'Area Studi Mediobanca (2024), per la quale metodologia sono state raccolte tutta una serie di indagini passate, incrociando i dati e ottenendo un risultato più coerente e contemporaneo. Argomento che sarà trattato in maniera più approfondita nei casi studio dei capitoli successivi, è importante evidenziare comunque come i distretti e i SPL costituiscono un esempio concreto del sistema reticolare, dove le città medie in primis svolgono un ruolo fondamentale nel fornire spazi, competenze e servizi senza i quali tali fenomeni non si potrebbero generare.

In conclusione, per costruire un effettivo sistema reticolare e policentrico che sia sostenibile, integrato e giusto, è fondamentale che la rete funzioni su tutto il territorio, che le aree metropolitane comunichino con le aree periferiche, e per farlo le città medie svolgono il ruolo ideale: «sono il luogo in cui si scaricano la domanda di servizi che risiedono nelle aree circostanti e allo stesso tempo il luogo di agglomerazione delle opportunità di lavoro e di creazione di valore aggiunto per l'intera area vasta» (Bianchi, Petraglia, 2026). In un'ottica di questo tipo, la prospettiva più efficace per un equilibrio territoriale — diffuso a livello nazionale e non solo locale — è quella di rafforzare il ruolo e le funzioni delle città medie, impostarle come nodi che sono in grado di decongestionare i grandi poli metropolitani e garantire accessibilità di opportunità e servizi per i territori periferici circostanti (Bianchi, Petraglia, 2026).

La Regione Piemonte rappresenta un caso peculiare in questo senso, poiché caratterizzata non solo da un contesto amministrativo costellato di numerosi piccoli Comuni, ma anche da un sistema di città medie esteso e una storica composizione policentrica (Bargero, Dianin, 2025) in tutto il suo territorio: l'essere inserita dentro il macro-contesto della Pianura Padana, insieme ai fattori endogeni che la caratterizzano, la rendono una Regione ideale da studiare e analizzare.

Capitolo 2 - Il sistema piemontese: una lettura per quadranti e AIT

2.1 La struttura policentrica regionale

Una volta compreso l'apparato teorico inerente al policentrismo, alle reti urbane e al ruolo delle città medie, è possibile trattare nel dettaglio il caso studio delle aree periferiche piemontesi. Per fare ciò, tuttavia, è prima necessario comprendere una struttura più ampia, il sistema piemontese nel suo complesso e il modo in cui relazioni, servizi e piani impostano il territorio regionale. Capire come sono distribuite persone, servizi, imprese e infrastrutture è il punto di partenza principale per individuare opportunità, criticità e questioni da affrontare per sviluppare una rete coesa ed equa. In questa prospettiva, conoscere l'evoluzione storica della Regione diventa chiave fondamentale per comprendere e interpretare i fenomeni che attualmente sono in vigore.

Senza spostarsi troppo indietro nel tempo, si possono identificare quattro principali fasi che hanno caratterizzato e impostato il policentrismo piemontese a partire dal dopoguerra fino a oggi (Bargero, Dianin, 2025). La prima fase comprende un periodo ampio del '900, sicuramente fino agli anni '60, in cui il sistema territoriale piemontese era configurato secondo logiche pre-industriali, con Torino capoluogo e polo centrale di una rete di città medie e piccole che avevano il ruolo di centri di mercato agricolo e amministrazione provinciale. In questo contesto, la settorialità economica regionale era prevalentemente artigianale e agricola, costituendo però delle prime forme di specializzazione territoriale — come il tessile a Biella o l'agricoltura intensiva nel cuneese — e un assetto di bassa integrazione funzionale tra i vari piccoli e medi centri. Una seconda fase di *boom* industriale, collocabile tra gli anni '60 e '80, causerà profonde trasformazioni territoriali, principalmente a Torino grazie all'industria automobilistica, costruendo un sistema quasi monocentrico, contrapposto solamente dal consolidamento di distretti e specializzazioni industriali di alcune città medie, semplificato e reso possibile grazie ai processi di industrializzazione precoce citati prima, che hanno permesso di contenere il disequilibrio nella distribuzione demografica del tempo. In effetti, è proprio in questa fase che si sono consolidati i presupposti per il policentrismo odierno della Regione, grazie a investimenti infrastrutturali e di specializzazione che han servito tale scopo.

La terza fase si inserisce nel periodo post-fordista — tra gli anni ‘90 e 2000 — con la crisi dell’industria automobilistica che ha portato alla transizione di Torino, in particolare, verso un’economia diversificata di servizi avanzati, mentre i poli medi rafforzarono competenze, specializzazioni e tecnologie. Allo stesso tempo, il decentramento di molte altre funzioni e servizi verso le città medie ha favorito l’emergere di un modello reticolare e policentrico vero e proprio, equilibrato e con relazioni complesse, che permise l’integrazione tra polo principale e poli intermedi. Attualmente, l’ultima e contemporanea fase in cui viviamo può effettivamente essere definita come caratterizzata da un policentrismo maturo, con specializzazioni funzionali e produttive sparse sul territorio regionale, con Torino quale centro di riferimento che, però, non monopolizza tutte le funzioni, inserendosi in un modello equilibrato e dinamico.

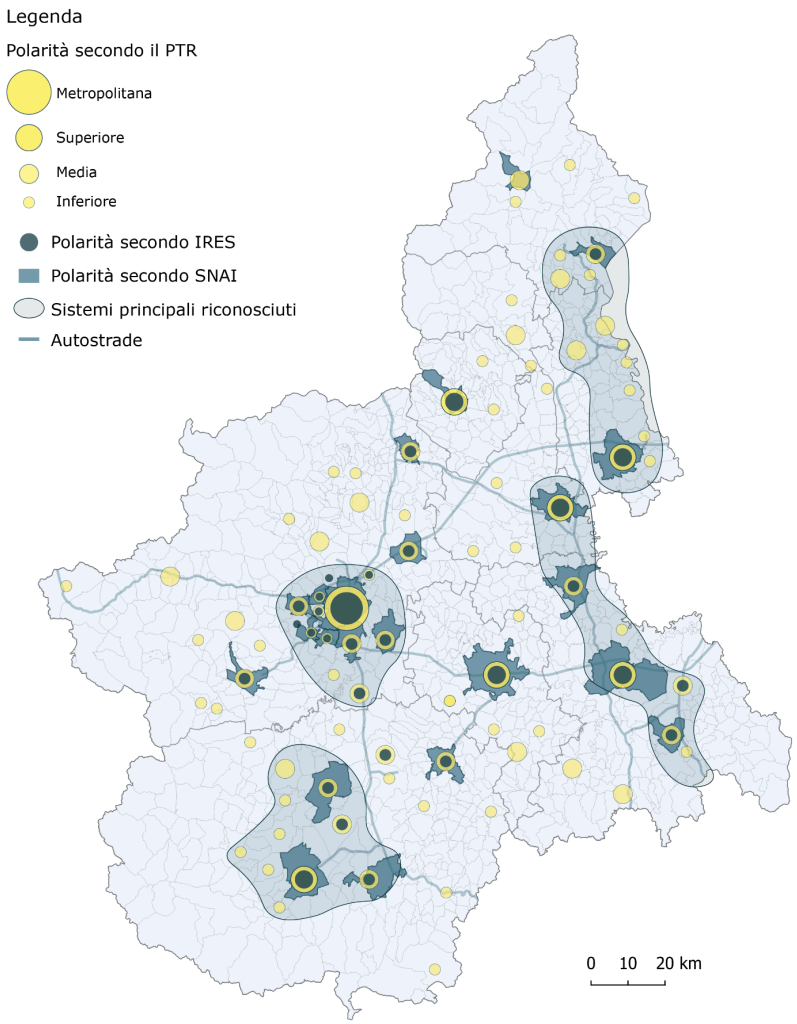
Non si può comunque affermare di essere arrivati a un traguardo in questo senso, poiché un policentrismo sempre più propulsivo e strutturante rimane, in ogni caso, uno degli obiettivi costanti delle politiche pubbliche più recenti. Esempio preciso in questo senso lo si ritrova all’interno del Piano Territoriale Regionale (PTR) del Piemonte (2011), il quale riporta proprio come scopo il riconoscimento della struttura policentrica esistente, così da valutarne potenzialità e valorizzarne gli aspetti relazionali. A questo proposito, il PTR si sofferma sulla necessità di riconoscere tale struttura, individuando principalmente i nodi o poli che possono comporla. Per evitare di limitare la propria analisi a una singola visione, la metodologia che si intende applicare vede l’incrocio di tre dati di classificazione atti a riconoscere la struttura policentrica: il primo del PTR (2011), il documento principale della Regione e più dettagliato nel ricercare una struttura policentrica, il secondo di IRES (2025), anch’esso legato alla Regione ma con un approccio che mantiene prettamente i centri di rango più alto, e il terzo della SNAI (2020), di carattere più nazionale e riferito ai tipi di servizi che un polo può offrire.

Il risultato che si osserva (*Figura 5*) può avere diverse interpretazioni. Da quel che si nota, è possibile individuare 4 grandi sistemi principali:

- Il sistema metropolitano, con Torino e le sue cinture che costituiscono una struttura ben chiara e consolidata nel panorama regionale, imponendosi, naturalmente, quale rete principale piemontese;

- Il sistema cuneese, dove diversi poli medi e inferiori costituiscono una struttura autocontenuta;
- Il sistema verbano-novarese, una dorsale che si estende da Verbania, con tutti i piccoli poli legati al sistema lacustre, fino a Novara, con tutti i piccoli nodi legati all'aeroporto di Malpensa e, più in generale, alla Lombardia;
- Il sistema ligure, una dorsale di poli medio-grandi che si struttura sul collegamento autostradale verso il porto di Genova, come Casale Monferrato, Alessandria e Novi Ligure.

Fig. 5. Sistema policentrico piemontese



(Fonte: elaborazione personale su dati PTR, 2011, IRES, 2025, e SNAI, 2020)

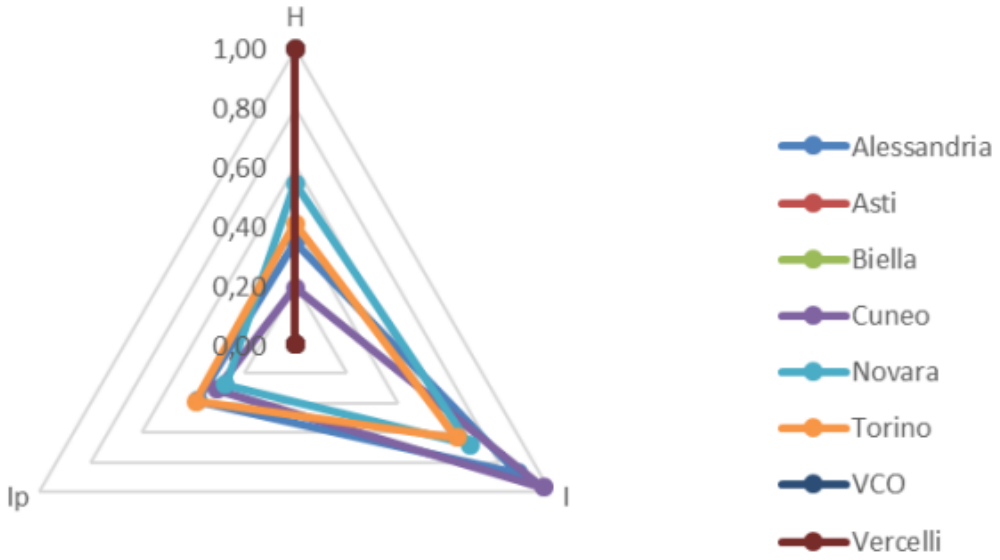
L’individuazione che si propone nasce da un’interpretazione di prossimità di poli già individuati, per cui non per forza restituisce una visione precisa ed esaustiva di un sistema policentrico, nonostante ne sia un punto di partenza ottimale. Per ovviare a ciò, bisogna riconoscere e misurare quanto i poli pesino all’interno della struttura reticolare. Come si è visto già in precedenza (capitolo 1.1), sono diversi i modi con cui è possibile provare a riconoscere e valutare il sistema policentrico di un territorio. In questo senso, l’IRES (2025) ha formulato un modo per valutare tale aspetto, incrociando e mettendo a sistema tre distinti indici. Il primo è l’indice di concentrazione di Herfindahl, uno strumento di matrice economica — applicato alla geografia urbana — per misurare il grado di accentramento demografico: valori prossimi all'unità evidenziano un sistema fortemente gerarchizzato e dominato da pochi poli, mentre punteggi inferiori riflettono una distribuzione più omogenea della popolazione. A integrazione complementare di questo dato si ha l’indice di policentrismo funzionale, che analizza l'equilibrio relazionale tra i diversi centri: qui un valore elevato attesta la presenza di una rete urbana simmetrica e priva di differenze marcate, mentre un valore ridotto segnala un assetto monocentrico, nel quale una singola città esercita una chiara preminenza sulle altre. Infine, l’indice di policentrismo territoriale quantifica l'incidenza demografica complessiva dei poli sul totale della popolazione provinciale. Questo indicatore è fondamentale per comprendere la reale portata del fenomeno: permette infatti di distinguere i sistemi in cui il policentrismo costituisce l'armatura strutturale del territorio —, raggruppando quote consistenti di abitanti — da quelli in cui prevale, invece, un tessuto frammentato di piccoli centri.

Il risultato che otteniamo non individua solo quanti poli ci sono, ma il modo in cui interagiscono, quanto incidono sulla popolazione e quale modello territoriale generano. Secondo Bargero e Dianin (2025), infatti, i risultati delle analisi incrociate mostrano la presenza di quattro modelli territoriali a caratterizzare le Province del Piemonte (*Figura 6)*:

- Sistemi monocentrici, ritrovabili in Asti, Biella, Vercelli e Verbania. Sono sistemi in cui non è che non sia presente un policentrismo, però esiste una gerarchia forte di una singola città che eroga servizi e concentra maggiormente la popolazione, per cui, in assenza di poli secondari, la relazione primaria è tra capoluogo e una rete diffusa di piccoli centri;

- Sistemi policentrici intermedi, con riferimento a Novara. Sono sistemi in cui centri secondari ridistribuiscono il peso demografico e di offerta dei servizi, in cui esiste comunque una visibile gerarchia ma che non è preponderante;
- Sistemi policentrici maturi, con riferimento a Cuneo e Alessandria. Sono sistemi in cui i centri medi sono equilibrati e il capoluogo non sovrasta funzioni e concentrazioni, creando una struttura equa e territorialmente resiliente;
- Sistemi metropolitani gerarchici, come nel caso di Torino. La strutturazione metropolitana, infatti, nonostante sia contornata da diversi poli, vede una complessificazione data la presenza di Torino, la quale resta dominante per dimensioni e funzioni.

Fig. 6. Indice di policentrismo delle Province piemontesi, con H (indice di concentrazione di Herfindahl), I (indice di policentrismo funzionale) e I^p (indice di policentrismo territoriale)

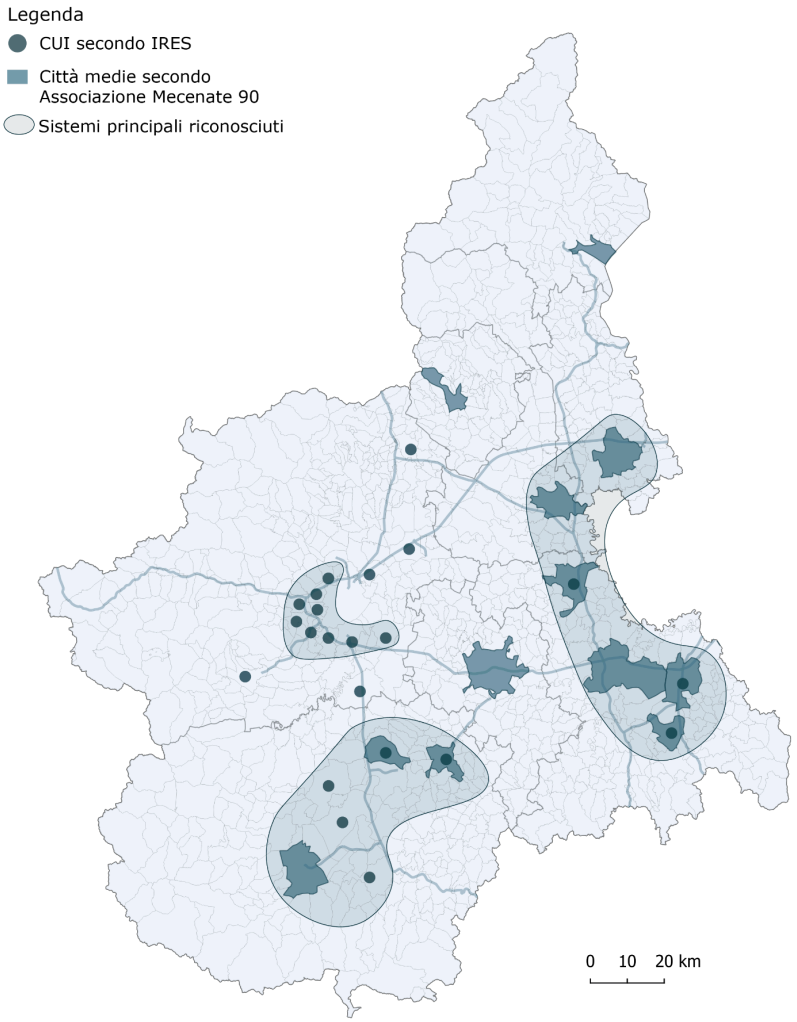


(Fonte: Bargero, Dianin, 2025)

L'intera analisi non mina l'idea di una regione policentrica, anzi ne rafforza il concetto, ma permette di riconoscere come essa sia articolata in maniera differente a seconda della storia dei territori che la compongono. Un'interpretazione di questo tipo può variare se ci si concentra, in maniera particolare, sulle città di medie dimensioni. Sempre secondo Bargero e Dianin (2025), applicando una soglia demografica ed escludendo i capoluoghi, è possibile riconoscere dei Centri Urbani Intermedi (CUI) che costituiscono una struttura portante del policentrismo funzionale e morfologico regionale. Anche in questo caso, incrociare dati

comparabili permette di avere una visione più ampia nell'analisi, perciò, per individuare efficacemente poli urbani medi e intermedi e la loro interazione, sono stati sovrapposti a questi la classificazione di città medie dell'Associazione Mecenate 90 (2020). Il risultato (*Figura 7*) mostra sistemi tendenzialmente simili a quelli già individuati. Da un lato la cintura torinese metropolitana, con piccoli poli intermedi che si distinguono tra quelli che si integrano funzionalmente con Torino stessa (i centri occidentali) e quelli che hanno traiettorie produttive e di sviluppo più autonome (i centri meridionali), dall'altro lato, sistemi più ampi tra città intermedie e medie, con specializzazioni territoriali distintive che superano la sfera di influenza diretta del capoluogo regionale.

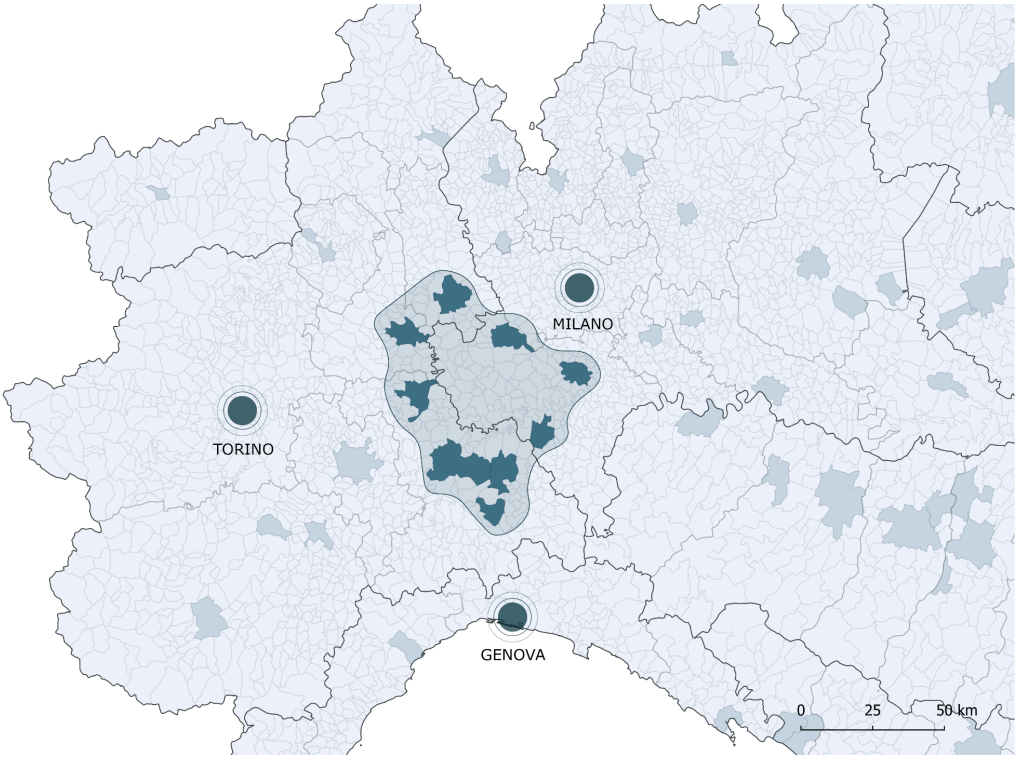
Fig. 7. Sistema policentrico medio e intermedio piemontese



(Fonte: elaborazione personale su dati IRES, 2025, e Associazione Mecenate 90, 2020)

Un fattore interessante da sottolineare risiede nel sistema orientale, struttura periferica a livello regionale, ma centrale in termini più ampi, considerando le relazioni con Lombardia, Emilia e Liguria. La prevalenza di città medie che si sviluppa sulla corrispondenza delle dorsali autostradali è la più elevata della Regione e conferma le potenzialità della struttura policentrica in un contesto intermedio tra poli quali Torino, Milano e Genova, in termini di relazioni transregionali che si affronteranno in maniera più approfondita nel capitolo 3.3 (*Figura 8*).

Fig. 8. Sistema policentrico medio tra Piemonte e Lombardia



(Fonte: elaborazione personale su dati Associazione Mecenate 90, 2020)

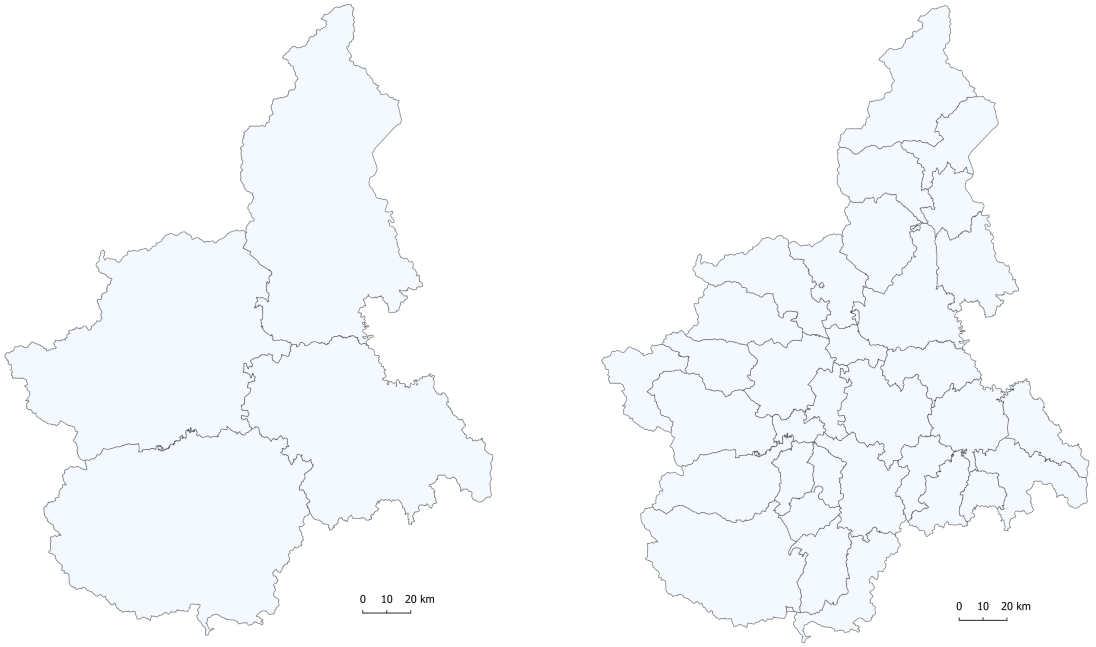
2.2 La logica dei quadranti e degli AIT

Per conoscere, governare e pianificare correttamente i fenomeni di policentrismo, i piani territoriali hanno iniziato a definire e tracciare delle divisioni spaziali volte, da un lato, a fungere da aree su cui compiere precise analisi e studi comparativi, dall'altro lato a riconoscere sistemi simili su cui poter intervenire efficacemente attraverso le politiche pubbliche. Il PTR piemontese (2011) individua quindi dei territori intermedi sub-regionali, basati sulle relazioni di prossimità e utili per poter applicare un approccio *place based* dal basso (Conti, Salone, 2011): i quadranti e gli ambiti di integrazione territoriale (AIT).

I quadranti sono 4 macro territori (Figura 9) caratterizzati da una relativa uniformità e riconoscibilità dei fattori socioeconomici — e dei processi evolutivi connessi — corrispondenti, tra le altre cose, alla geometria degli assi di comunicazione infrastrutturale principali della Regione, alla distribuzione di funzioni e servizi sul territorio e alle dinamiche del sistema economico-produttivo, la cui forma riprende la suddivisione che il neo-nato Regno d'Italia fece già al tempo dell'unificazione per delineare le sue Province, derivate, in parte, dai confini che Napoleone tracciò per dividere i territori piemontesi durante la sua occupazione (Paludi, 2016). Non si tratta dunque di confini casuali, ma di divisioni che rispecchiano condizioni storiche e contemporanee che definiscono uno spazio chiaro del Piemonte: quadrante nord-ovest, corrispondente alla città metropolitana di Torino, quadrante nord-est, corrispondente alle Province di Biella, VCO, Novara e Vercelli, quadrante sud-ovest, combaciante con Cuneo, e quadrante sud-est, corrispondente alle Province di Alessandria e Asti.

Insieme ai quadranti, spazi dalle maggiori potenzialità sono gli ambiti di integrazione territoriale (AIT), 33 aggregati comunali sub-provinciali (*Figura 10*) delimitati basandosi su una serie di criteri (Dematteis, 2016): una gravitazione comune su un centro urbano principale, in grado di attrarre pendolari per lavoro ed erogare servizi e funzioni rilevanti in ambito locale, un autocontenimento di relazioni e flussi di stampo socioeconomico e una massima corrispondenza possibile con i confini esistenti di tipo istituzionale, paesaggistico e funzionale.

Fig. 9-10. Divisioni per quadranti e AIT del Piemonte



(Fonte: elaborazione personale su dati PTR, 2011)

Secondo l'idea del PTR, gli AIT rispondono a un modello territoriale che, per dimensione e ritaglio concettuale, hanno le caratteristiche e le possibilità di agire quali attori primari per stimolare uno sviluppo 'dal basso': si tratta di un ente collettivo la cui prossimità fisica, in cui le diverse componenti del territorio interagiscono, garantisce una buona conoscenza e fiducia tra l'ente e gli attori territoriali, risultando in grado di essere tramite tra risorse locali e reti sovralocali, con visioni, strategie e progetti condivisi di supporto alla pianificazione regionale, nonostante ciò non sia propriamente accaduto (Dematteis, 2016).

AIT e quadranti non sono un unicum nella storia, già nel passato ci sono stati tentativi di suddivisione territoriale sub-regionale volti a organizzare il territorio in maniera più efficiente. Il caso più interessante è sicuramente quello dei comprensori, ente istituito in Piemonte con la legge regionale n° 41 del 1975 e integrato con la legge regionale n° 56 del 1977 e composto da un insieme di Comuni, aggregati in base a criteri di omogeneità culturale e di interdipendenza socioeconomica. I comprensori sono fondati, in particolare, sui modelli gravitazionali di pendolarità, i quali, attraverso lo strumento comprensoriale, spettava attuare un adeguato piano politico per la corretta impostazione dei loro problemi economici e sociali (Gregoli,

1978). Ciò sarebbe stato possibile in quanto prerogativa dei comprensori era di stilare un piano socioeconomico e territoriale che aiutasse a indirizzare investimenti a livello locale. Una peculiarità piemontese risiede nel ruolo di questi piani, visti come vere e proprie parti su cui impostare la pianificazione regionale: una costruzione dal basso da intendere, da un lato, come sede di elaborazione e verifica del piano regionale, in quanto idoneo a cogliere le peculiarità socio-economiche e territoriali a livello locale, dall'altro come un ente intermedio tra Regioni e Comuni, utile per il superamento della frammentazione comunale e per elemento di comunicazione tra livello regionale e locale della pianificazione (Barbieri, Chiotasso, 1981). La storia dei comprensori vedrà poi fine nel 1989 con la loro abolizione, nonostante dei buoni risultati sul loro funzionamento, a causa di difficoltà legate alle spese e al personale — non assunto ad hoc ma spostato da altri enti — non formato in tal senso.

In ogni caso, la strutturazione e suddivisione territoriale attuale — di stampo sub-regionale — assume un ruolo tendenzialmente relegato a mero valore statistico, con analisi e accorpamenti che, in campo di ricerca, permettono di rilevare fenomeni e tendenze con relativa precisione e ampiezza, ma in campo gestionale o di programmazione sono 'incompiuti' rispetto all'idea originale. Queste difficoltà di governo possono ricondursi, in parte, anche a livello di gestione dei servizi. Le suddivisioni per AIT, in particolare, seguono una logica principalmente legata ai flussi di pendolarismo, come un tempo i comprensori, ma questa non combacia — come anche per i quadranti — con ulteriori suddivisioni impiegate nell'erogazione di diversi servizi.

Caso lampante in questo senso riguarda le Aziende Sanitarie Locali (ASL), aree sanitarie che suddividono il territorio per erogare un servizio essenziale come quello della salute, ma tracciando dei confini che combaciano solo in parte con quelli già esistenti (*Figura 11*) — in particolare con le Province —, risultando in un'ulteriore partizione territoriale che complessifica l'amministrazione generale.

Fig. 11. Divisioni per ASL in Piemonte



(Fonte: elaborazione personale su dati Regione Piemonte, 2023)

Stesso caso lo si ha con gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) per distinguere ampie aree per erogare servizi idrici o servizi di raccolta rifiuti: ogni divisione del territorio, sommate a quelle già presenti e poco impiegate, seppur abbia le proprie ragioni e motivazioni di esistere in tal modo, rischia di essere fattore di complicazione nella gestione, governo e pianificazione del territorio, e la mancanza di ripartizione più o meno comune che può esistere tra AIT, ASL, ATO, quadranti e ogni altra forma di divisione diventa fattore critico in tal senso. In ogni caso, la divisione per quadranti e, soprattutto, per AIT, in linea generale, costituisce un efficace metodo per riconoscere e rappresentare la struttura policentrica della Regione in chiave amministrativa, costituendo un modo, seppur poco riuscito ancora, per pianificare il policentrismo in maniera adeguata.

Capitolo 3 - I territori 'periferici' e le dinamiche territoriali

3.1 I quadranti nord-est e sud-est

Addentrandoci in maniera più approfondita nel caso piemontese, è possibile riconoscere come, a livello regionale, esistono dei sistemi territoriali che sono ben distanti dall'avere relazioni rilevanti e funzionali con il centro torinese, fulcro dell'intero Piemonte. Le sezioni corrispondenti, in particolare, ai quadranti nord-est (NE) e sud-est (SE) sembrano essere in condizioni 'periferiche' rispetto al resto della Regione, autocontenute o comunque esterne a un'integrazione indirizzata a Torino stessa. In un sistema policentrico e di reti urbane, tuttavia, il concetto di periferia, soprattutto se associato a sistemi territoriali così ampi, diventa sempre più relativo a dove e al modo in cui si osserva lo spazio.

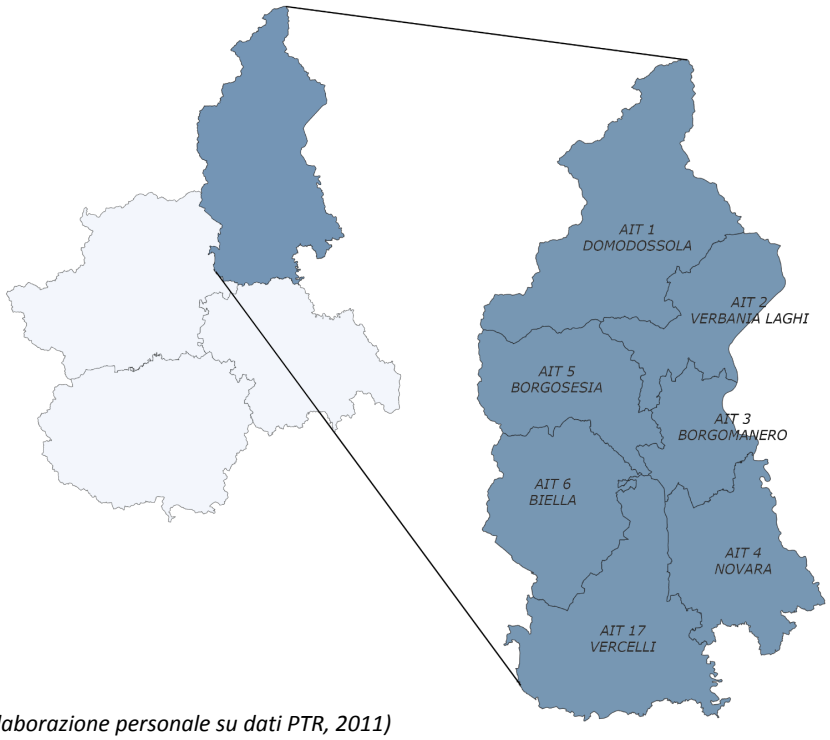
Quando si parla di periferia ci si riferisce solitamente a una scala di tipo urbano o, al massimo, metropolitano, dove è riconoscibile una struttura in cui una parte di città riceve maggiori interventi, investimenti e interessi da parte della politica rispetto a un'altra, perimetrale, che, nella sua definizione meno contestabile, identifica la parte — di solito — più estrema e più marginale di una città, appunto in contrapposizione con un ipotetico centro (Zanzottera, 2018). Tuttavia, sono diverse le ragioni per cui, per motivi che spaziano da storia e cultura fino a sociologia ed economia, il concetto delle periferie è estremamente variegato, in termini che tangono sia le caratteristiche specifiche di ogni territorio sia la dimensione scalare da cui si osserva il problema, motivo per il quale «se esistono grandi diversità tra la periferia milanese e quella romana o napoletana, un abisso sembra dividere la periferia delle città di medie e grandi dimensioni italiane dalle metropoli e megalopoli internazionali» (Ivi, pag. 13).

Nel caso che interessa a noi, comunque, la dimensione che si raggiunge è di tipo reticolare, territoriale e vasta, dove coesistono in un unico sistema policentrico dei nodi che possono risultare centrali o secondari, con variazioni dettate dal modo in cui quella rete si riesce a riconoscere e identificare. In qualunque caso, esiste sempre una marcata differenza tra i nodi centrali\metropolitani — come Torino — e le maggiori gravitazioni che sono in grado di esercitare rispetto a un nodo secondario — come una città media —, il quale può essere

facilmente considerato ‘periferico’ a livello territoriale se privo di prossimità e relazioni funzionali stabili con esso. È però anche vero che, come già discusso nel capitolo 1.3, il ruolo delle città medie a livello di organizzazione spaziale è sempre più rilevante, tant’è che una crescente letteratura riconosce e dimostra come queste ‘periferie’ stiano acquisendo una centralità in termini di sviluppo e gestione funzionale di un territorio che va oltre il grande nodo centrale, in particolare in termini di sviluppo e crescita nei paesi di vecchia industrializzazione, dove le città maggiori non concentrano totalmente la produzione di valore (Lella, Rota, 2018). Tale casistica la si riconosce, dunque, con i quadranti est del Piemonte — in particolare con quello NE —, che ci permette di raccontare e riconoscere dei fenomeni policentrici di forte interesse, così come discutere su un loro adeguato governo.

Il quadrante NE (*Figura 12*) è localizzato al confine est con la Lombardia, con la Svizzera verso il nord e a ovest con la Valle d’Aosta, territorio che passa da alte vette montane fino a distese parti della Pianura Padana, comprendente le Province di Novara, Vercelli, Biella e Verbania-Cusio-Ossola (VCO). Come si analizza bene nel rapporto Antenne di IRES (2023), questa eterogeneità morfologica influisce particolarmente sulle differenze territoriali tra le varie parti del territorio, in termini economici, sociali e demografici, così come l’accessibilità infrastrutturale favorisce le aree gravitanti intorno ai nodi di Vercelli e Novara, che godono di connessioni ottimali tra Lombardia e Piemonte, diversamente dalle Province più interne che si ritrovano più isolate in tal senso. A livello economico e occupazionale, si tratta di un territorio molto variegato, con specializzazioni distrettuali e un tessuto manifatturiero, caratterizzato anche da medie e grandi imprese, dinamico, nonostante le recenti crisi abbiano acuito alcune difficoltà storiche del territorio con un pesante impatto a livello occupazionale.

Fig. 12. Partizione degli Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT) del quadrante NE del Piemonte



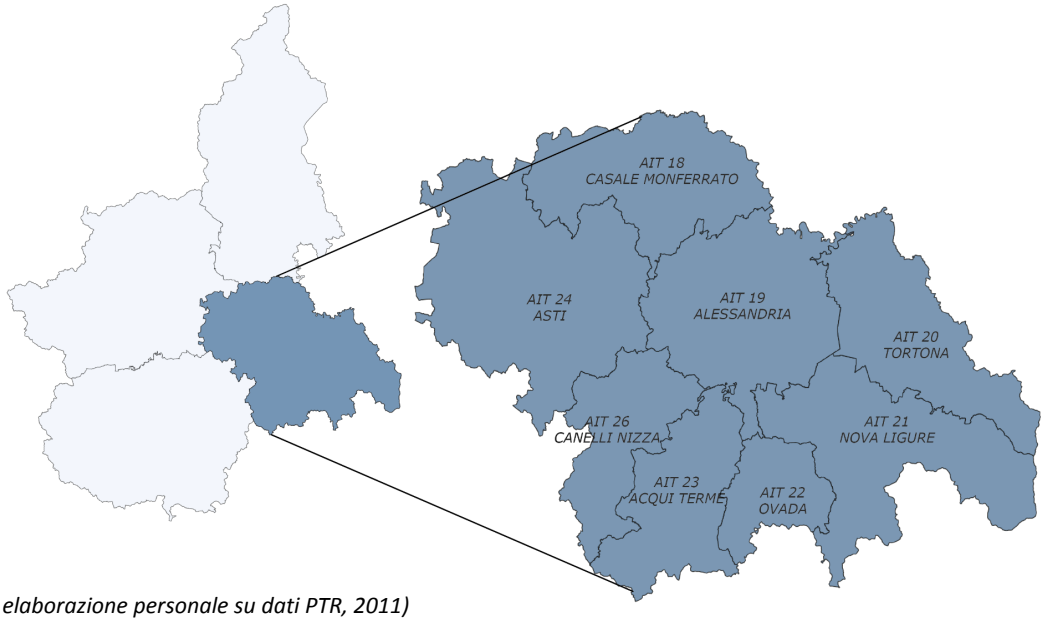
(Fonte: elaborazione personale su dati PTR, 2011)

In termini turistici, si configura come un territorio con un'offerta culturale e naturalistica di primo rilievo, soprattutto per il sistema lacustre del Lago Maggiore e del Lago d'Orta, il quale costituisce, complementariamente al sistema montano, elemento di pregio paesaggistico e di biodiversità di elevato grado. Ulteriore fattore di valore aggiunto, infine, è l'Università del Piemonte Orientale (UPO), struttura di ricerca e di istruzione che negli ultimi anni è cresciuta sul territorio, configurandosi come alternativa valida alla gravitazione verso gli atenei torinesi. Come riporta il PTR (2011), subito dopo l'area metropolitana, questo quadrante rappresenta il territorio con il più alto potenziale di contributo allo sviluppo regionale. I suoi punti di forza risiedono nella consistente base demografica e occupazionale — che lo proiettano come secondo bacino demografico dopo Torino —, in un tessuto industriale e agroalimentare solido e orientato all'innovazione grazie al legame con l'università e la ricerca, in una rete logistica di rilevanza sia locale sia internazionale e nella valorizzazione del patrimonio storico, culturale e naturale, con un punto di eccellenza nel distretto dei Laghi. Si registra, tuttavia, una debole coesione interna tra le quattro Province, le quali tendono a muoversi in modo frammentato e talvolta concorrenziale, trascurando le complementarità e i reciproci vantaggi che deriverebbero da una reale cooperazione. In particolare, la relazione del PTR riconosce come,

per poter cogliere queste opportunità, sia necessaria una riorganizzazione dell'intero territorio basata su una struttura policentrica, che individui in Novara il proprio perno e livello funzionale, dato il carattere di nodo di interscambio della città per tutto il Nord-Italia.

Trattando invece il quadrante SE (*Figura 13*), esso si localizza sempre al confine est con la Lombardia, ma si caratterizza per un diretto collegamento a sud con la Liguria. Composto dalle Province di Alessandria e Asti, il territorio si configura come più omogeneo tra le due Province, sia negli aspetti negativi sia negli aspetti positivi. A livello demografico, come sempre riportato dal rapporto di IRES (2025), l'area vive un periodo di depressione costante da diverso tempo, con una variazione demografica e un'età media tra le più alte del Piemonte, influendo sui bisogni sociali, sanitari e abitativi. Nonostante le difficoltà demografiche, le condizioni socioeconomiche permangono a un livello allineato

Fig. 13. Partizione degli Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT) del quadrante SE del Piemonte



(Fonte: elaborazione personale su dati PTR, 2011)

alla media regionale, con un benessere diffuso e senza grandi differenze territoriali, nonostante la prevalenza di un tessuto manifatturiero e produttivo di piccole e medie imprese che, comunque, è caratterizzato da una filiera ad alto valore aggiunto. Fattore rilevante, anche per l'analisi generale, è il sistema policentrico del quadrante — in particolare nell'alessandrino —, dove diverse città medie coesistono in maniera equilibrata e coesa sul territorio con piccoli

centri comunali, ai quali non mancano servizi essenziali e di prossimità, affiancati da reti sociali e di promozione territoriale attive. Ancora, la già citata UPO svolge un ruolo fondamentale quale struttura di ricerca e di istruzione all'interno dell'area del quadrante. Sempre nella relazione del PTR (2011), si riconosce come il quadrante abbia registrato una crescita economica inferiore rispetto alle possibili attese, considerando in primis la sua posizione strategica e le infrastrutture presenti. A fianco di un tessuto industriale frammentato e vetusto, si è infatti marcata una vocazione logistica di retroporto per Alessandria, connessa a Genova e ai porti liguri, che delinea uno sviluppo strategico in tal senso, senza mettere in disparte le altre vocazioni già esistenti di tipo industriale locale, naturalistico-ambientale e nell'ambito di ricerca.

3.2 Il resto del Piemonte: lettura comparata

Dinamiche e fenomeni sociali, economici e territoriali sono molto diversi tra i vari quadranti, perciò conoscere e raccogliere dati in maniera puntuale su una serie di tematiche ci permette di inquadrare e visualizzare meglio lo stato di un'area. Nel tirocinio stesso che ho effettuato, la raccolta dati è stata una delle prime e più corpose attività svolte, toccando vari aspetti della società contemporanea. Nonostante il quadrante NE e, in parte, il quadrante SE siano le principali aree di interesse, è necessario effettuare una lettura comparata che riesca a identificarne valori e criticità, aspetti che, senza un raffronto, non sarebbe possibile osservare in altro modo. Per una corretta interpretazione, inoltre, è utile impostare, insieme alle divisioni amministrative del Piemonte, dei *benchmark*, ovvero una serie di aree aggiuntive a quelle provinciali della Regione che, in virtù della prossimità e delle caratteristiche simili rispetto al quadrante di cui si fa un particolare studio, sono dei parametri di riferimento addizionali validi nell'interpretare i fenomeni analizzati. Per il quadrante NE — di cui mi sono specificatamente occupato — i *benchmark* utilizzati sono stati tre Province lombarde: Varese, Monza-Brianza e Pavia. Data l'ampiezza demografica e la complessità socioeconomica, le singole Province sono impiegate come equiparabili all'intero quadrante. Tra i dati più rilevanti che si possono commentare, è possibile distinguere informazioni demografiche, economiche e di benessere.

Le analisi demografiche sono certamente le prime a indirizzare l'idea che si può avere del territorio: come si può vedere dalla tabella in merito (*Tabella 1*), nonostante abbiano un bacino demografico totale consistente, il quadrante NE e SE sono territori che abbassano la media regionale in termine di dinamica demografica nell'ultimo decennio, dove entrambi hanno una decrescita superiore a essa con diversi punti percentuale di distacco da Torino e, in particolare, da Cuneo. Il confronto con le Province lombarde non è certamente migliore: la vicinanza all'area metropolitana di Milano stimola un maggior grado di insediamento o, come nel caso di Pavia e Varese, di stabilità maggiore della popolazione, impostando i tre *benchmark* come migliori sotto tutti i punti di vista rispetto ai quadranti piemontesi. Se si osserva più nel dettaglio, tuttavia, si può riconoscere una disomogeneità tra le Province componenti il quadrante NE, con Vercelli, Biella e — in maniera relativa — Verbania che hanno valori significativamente più impattanti negativamente rispetto a Novara — anch'essa beneficiante della gravitazione con Milano —, la quale risulta Provincia con la decrescita della popolazione minore dell'intero Piemonte. Discrepanze simili si riflettono negli indicatori dell'età media e dell'indice di vecchiaia, dove i valori per quadranti premiano ancora Cuneo e Torino in opposizione al NE e SE, con Novara unica eccezione positiva.

Tab. 1. Indicatori demografici delle Province piemontesi

	ABITANTI 2025 [n]	DINAMICA 2025-2015 [%]	ETÀ MEDIA 2025 [n]	INDICE DI VECCHIAIA 2025
Alessandria	407.202	-5,5	49,5	279,4
Asti	207.203	-5,3	48,5	250,7
Biella	168.328	-6,8	50,4	314
Cuneo	581.526	-1,8	46,9	206,1
Novara	364.140	-1,4	47,3	215
CM Torino	2.204.276	-3,1	47,9	237,4
Verbano C.O.	153.283	-4,3	49,7	289,9
Vercelli	165.910	-5,5	49,0	263,9
Piemonte	**4.251.868**	**-4,2**	**48,1**	**240,3**
Quadrante NE	851.661	-4,5	49,1	270,7
Quadrante NO	2.204.276	-3,1	47,9	237,4
Quadrante SE	614.405	-5,4	49,0	265,05
Quadrante SO	581.526	-1,8	46,9	206,1

Varese	882.592	-0,4	47,1	207,6
Pavia	541.949	-0,5	47,5	221,8
Monza-Brianza	879.303	2,2	46,4	191,5

(Fonte: elaborazione personale su dati ISTAT)

Da una prospettiva economica (*Tabella 2*), occupazione e disoccupazione riflettono una situazione tendenzialmente omogenea tra i vari quadranti, con NE e SE che, nel primo caso, si collocano appena sotto la media regionale — fattore su cui influisce la popolazione più anziana come visto in precedenza —, mentre nel secondo caso risultano migliori della media, quest'ultima impattata soprattutto dal dato torinese. Interessante è anche notare i dati relativi alla quota di unità locali attive, l'*export* e il reddito per contribuente: il quadrante NE, più di quello SE, si caratterizza per dei risultati economici importanti, i secondi a livello regionale in tutte e tre le categorie, grazie soprattutto alla Provincia di Novara. Il confronto con le Province lombarde è anche rilevante, poiché il quadrante si avvicina ai valori delle province lombarde per il reddito — eccezion fatta per Monza — e occupazione, mentre risulta di pari passo in termini di *export* puro.

Tab. 2. Indicatori economici delle Province piemontesi

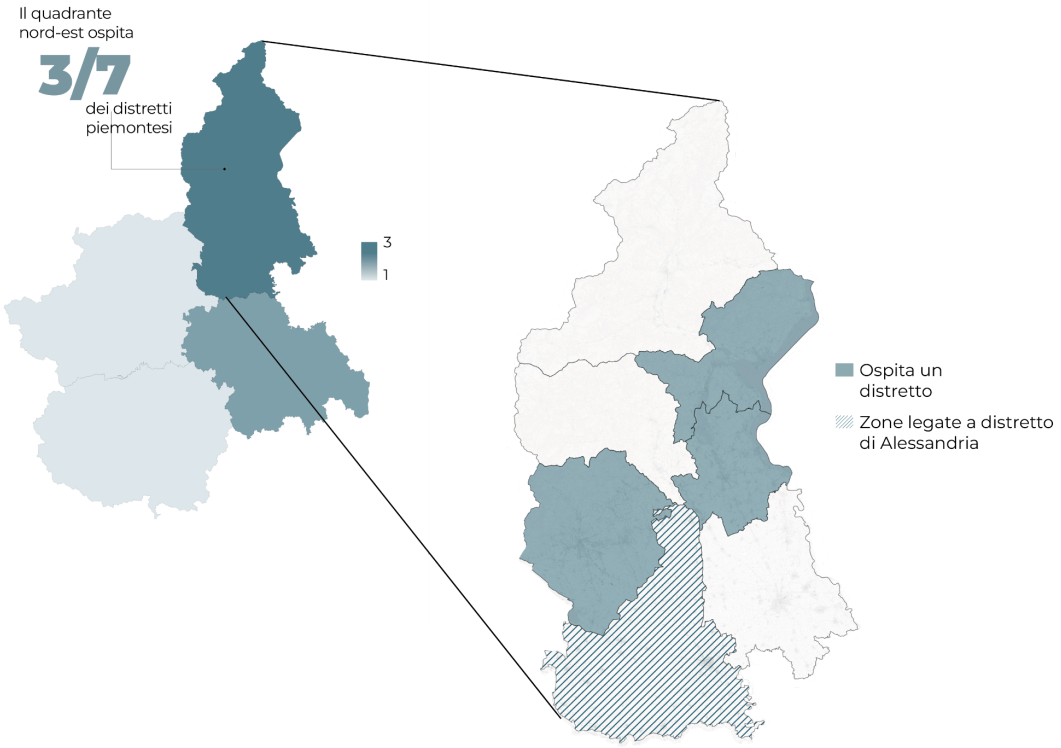
	OCCUPAZIONE 15-74 2024 [%]	DISOCCUPAZIONE 15-74 2024 [%]	QUOTA UL ATTIVE SU REGIONE 2023 [%]	EXPORT 2025 [mln €]	REDDITO PER CONTRIBUENTE 2024 [€]
Alessandria	58,1	5	8,9	6.157	25.559
Asti	60,2	6,4	4,7	2.650	24.758
Biella	58,5	3,3	3,8	1.357	25.577
Cuneo	60,9	2,7	14	8.472	25.543
Novara	57,7	5,6	8	5.332	27.391
CM Torino	58,9	6,3	53,6	20.353	27.553
Verbano C.O.	59	2,8	3,5	617	23.600
Vercelli	55,6	6,8	3,4	2.739	25.415
Piemonte	**58,9**	**5,4**		**47.678**	**26.624**
Quadrante NE	57,7	4,9	18,8	10.045	25.958
Quadrante NO	58,9	6,3	53,6	20.353	27.553
Quadrante SE	58,8	5,5	13,6	8.807	25.290

Quadrante SO	60,9	2,7	14	8.472	25.543
Varese	60	3,6	7,7	10.820	27.307
Pavia	58,9	3,5	4,4	4.261	26.575
Monza-Brianza	61,5	3,3	8,4	11.867	29.827

(Fonte: elaborazione personale su dati ISTAT)

Tema associato, in questo caso, è quello dei distretti e dei SPL, fattori che, come già studiato nel capitolo 1.3, sono elemento di valore e specializzazione che permette di far competere le città medie con le città di grandi dimensioni in termini occupazionali, di servizi e opportunità sul territorio. Come riporta l'Area Studi Mediobanca (2024) nella sua mappatura italiana dei distretti e dei SPL, il quadrante NE — e in misura minore ma complementare quello SE — si distingue per essere la suddivisione piemontese che ospita, rispetto al resto della Regione, sia metà dei distretti sia metà dei SPL, imponendosi come area di elevata specializzazione in diversi ambiti e settori economici. I distretti industriali, in particolare, sono aree di concentrazione produttiva e innovativa di grande pregio per il territorio, e il quadrante ne vede una distribuzione decisamente omogenea (*Figura 14*), senza che ci sia un particolare AIT che accentri tutto.

Fig. 14. Numero di distretti industriali individuati per quadranti e AIT del Piemonte



(Fonte: elaborazione personale su dati Area Studi Mediobanca, 2024)

I distretti sono tre — con uno complementare a Vercelli —, di grandezze e contesti diversi. Nella zona di Borgomanero (Bargero, Dianin, Avato, 2023) si concentra il distretto della rubinetteria e del valvolame, che occupa quasi il 30% degli addetti nazionali nel settore e vede una crescita elevata e costante nell'ultimo decennio, mentre a Verbania si colloca un piccolo distretto manifatturiero specializzato nell'attrezzatura da cucina. Più esteso nel quadrante è invece quello relativo al tessile, pratica storica del territorio che vede un consolidato sistema diffuso principalmente nel biellese, ma che si espande anche nella Provincia di Novara e Vercelli; diversamente dagli altri distretti, quello tessile, nonostante l'elevato valore che genera, vive da tempo una crisi sistemica che lo rende vulnerabile a squilibri nazionali e internazionali.

Ultima prospettiva analitica è quella relativa al benessere, macrocategoria su cui si fanno ricadere istruzione, parità e sanità. Per il primo tema, si osserva un generale allineamento (*Tabella 3*) tra le varie Province piemontesi su conseguimento del diploma superiore, mentre lo stacco più evidente lo si ha sul conseguimento di un titolo di laurea, dove Torino — insieme alle

Province lombarde — spicca di diversi punti percentuali rispetto al resto delle Province, sintomo della vicinanza con le università e della capacità di attrarre capitale umano con titoli di questo tipo. Situazione inversa la si osserva in merito all'indice di Gini, misura che quantifica il livello di disuguaglianza nella distribuzione di ricchezza all'interno di una popolazione: i quadranti NE e SE risaltano per la loro minore disuguaglianza rispetto sia a Torino sia ai tre *benchmark*, sintomo di una società più equa e giusta. In termini sanitari, l'indicatore dei posti letto pubblici ospedalieri ci permette di comprendere quanto un servizio fondamentale come quello sanitario sia offerto all'interno del territorio. La situazione è variegata, con Torino e il SE avere la disponibilità maggiore rispetto a Cuneo e il NE, quest'ultimo con la dotazione peggiore regionale, anche se in ogni caso è ben superiore a quanto predisposto tra Varese, Pavia e, soprattutto, Monza.

Tab. 3. Indicatori di benessere delle Province piemontesi

	POPOLAZIONE 25-64 CON DIPLOMA SUPERIORE 2024 [%]	POPOLAZIONE 25-64 CON LAUREA 2024 [%]	INDICE DI GINI 2024	POSTI LETTO OSPEDALIERI OGNI 10.000 ABITANTI 2023
Alessandria	53,6	13,3	0.355	39,4
Asti	52,0	11,9	0.362	26,7
Biella	50,3	12,3	0.339	25,8
Cuneo	52,3	12,4	0.370	29,8
Novara	51,0	13,9	0.343	26,0
CM Torino	53,0	17,4	0.390	36,1
Verbano C.O.	52,8	11,6	0.380	26,0
Vercelli	51,8	12,2	0.341	20,5
Piemonte	**52,6**	**15,2**	**0.376**	**32,9**
Quadrante NE	51,4	12,9	0.349	24,9
Quadrante NO	53,0	17,4	0.390	36,1
Quadrante SE	53,0	12,8	0.358	35,2
Quadrante SO	52,3	12,4	0.370	29,8
Varese	53,9	15,8	0.382	20,3
Pavia	52,4	16,1	0.369	20,8
Monza-Brianza	55,3	17,6	0.375	11,8

(Fonti: elaborazione personale su dati Ministero della Salute e ISTAT)

Per ottenere una visione completa e d'insieme, è possibile costruire un punteggio che sommi una serie di indicatori scelti e ne ricavi un valore di 'sviluppo' delle Province stesse. Si tratta di un metodo relativo e non esaustivo dell'interezza delle caratteristiche e dei fattori di una Provincia, però è un indicatore semplificato utile a inquadrare il contesto di un territorio. Per far ciò, è stato assegnato a ogni Provincia — e a ogni quadrante — un valore da 1 a 7 in base alla *performance* che essa aveva rispetto ai tipi di indicatori trattati, questi scelti tra i più rilevanti in varie categorie ricavate dai precedenti rapporti "Antenne" di IRES Piemonte (*Tabella 4*), sia di tipo quantitativo sia qualitativo

Tab. 4. Indicatori impiegati nell'analisi comparativa

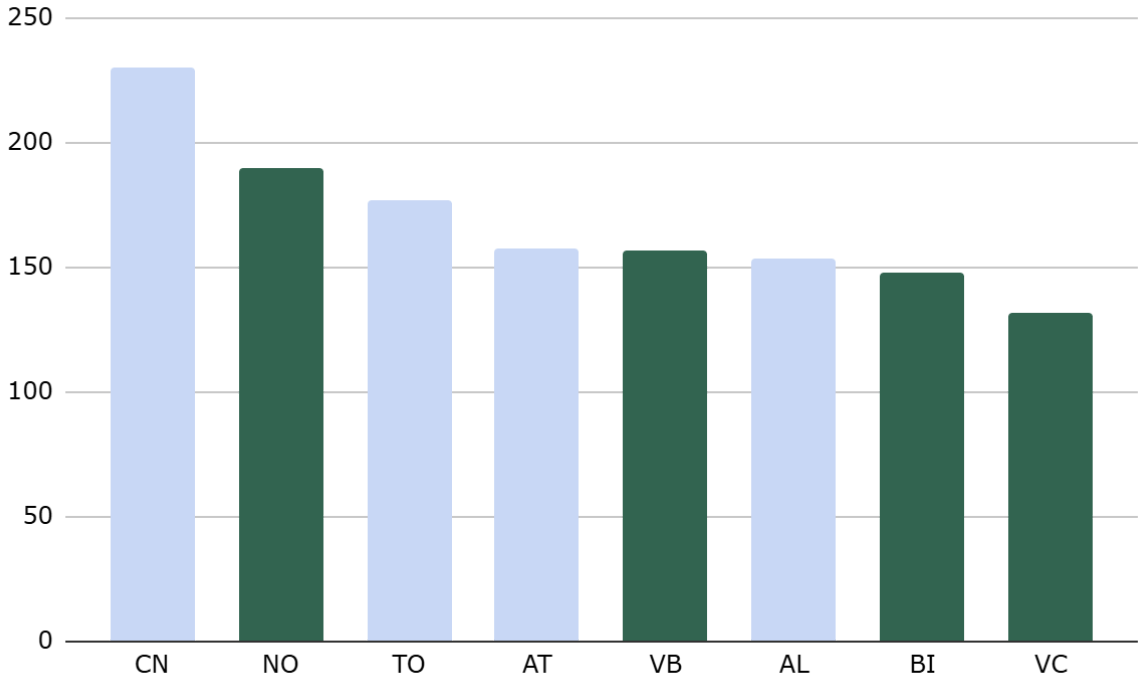
INDICATORI DEMOGRAFICI	INDICATORI LAVORATIVI	INDICATORI ECONOMICI
Numero di abitanti	Occupazione 15-74 [%]	Quota di unità locali attive sulla Regione [%]
Dinamica popolazione 2015-2025 [%]	Disoccupazione 15-74 [%]	Export [mln €]
Età media	Occupazione femminile 15-74 [%]	PIL pro-capite [€]
Indice di vecchiaia	Occupazione giovanile 18-29 [%]	Tasso di attività 15-74 [%]
INDICATORI DI BENESSERE	**INDICATORI DI ISTRUZIONE**	**INDICATORI DI SALUTE**
Reddito per contribuente [€]	Popolazione 25-64 con diploma superiore [%]	Tasso di mortalità [‰]
Indice di Gini	Popolazione 25-64 con laurea [%]	Posti letto ospedalieri ogni 10.000 ab.
Famiglie la cui situazione economica è peggiorata [%]	Capacità servizi prima infanzia pubblici ogni 100 bambini (0-3 anni)	65enni e più per posto letto
Famiglie in difficoltà [%]		Salute percepita ottima o buona [%]
		Soddisfatti per la sanità [%]
INDICATORI DI SICUREZZA	**INDICATORI DI CLIMA SOCIALE**	**INDICATORI INFRASTRUTTURALE**
Delitti ogni 1.000 abitanti	Soddisfazione per la propria vita' [voto da 0 a 10]	Tasso di incidentalità ogni 100.000 abitanti
Furti totali ogni 1.000 abitanti	Saldo tra ottimisti e pessimisti per il futuro della propria famiglia' [%]	Densità stradale [km/kmq]
Dinamica delitti 2019-2024 [%]	In genere ci si può fidare della maggior parte della gente' [%]	Famiglie servite da linea FTTH [%]

INDICATORI DI SUOLO	INDICATORI AMBIENTALI
Consumo di suolo complessivo su superficie [%]	Densità di inquinanti PM10 media annuale [µg/mc]
Compattezza urbana: *largest class patch index* [%]	Densità di inquinanti PM2.5 media annuale [µg/mc]
Siti contaminati ASCO	Raccolta differenziata su totale RU [%]

(Fonte: elaborazione personale su dati IRES Piemonte, 2025)

Il risultato per le Province (*Figura 15*) premia Cuneo quale territorio che risalta quale più 'sviluppato' in tutto il Piemonte, seguito subito dopo da Novara e Torino. Questo grafico ci permette di visualizzare bene come all'interno del quadrante NE esistano delle rilevanti differenze interne, con Biella e Vercelli — rispettivamente con un punteggio di 148 e 132 — particolarmente distanti da Novara — 190 —, rimarcando un sistema che non dialoga e non costruisce un modello policentrico funzionale. Cuneo, d'altro canto, è esempio di come un modello di questo tipo sia efficace a valorizzare le particolarità locali di un territorio, costruendo un solido sistema a beneficio di tutte le categorie di indicatori. Ovviamente, questo non è il solo fattore in grado di stimolare una crescita e uno sviluppo, basta osservare la Provincia di Alessandria che ha una struttura simile a quella di Cuneo ma un grado molto inferiore rispetto a questa, ma è sicuramente un elemento, come visto e trattato già in precedenza, che incentiva il concatenamento di una serie di fenomeni capaci di potenziare un territorio.

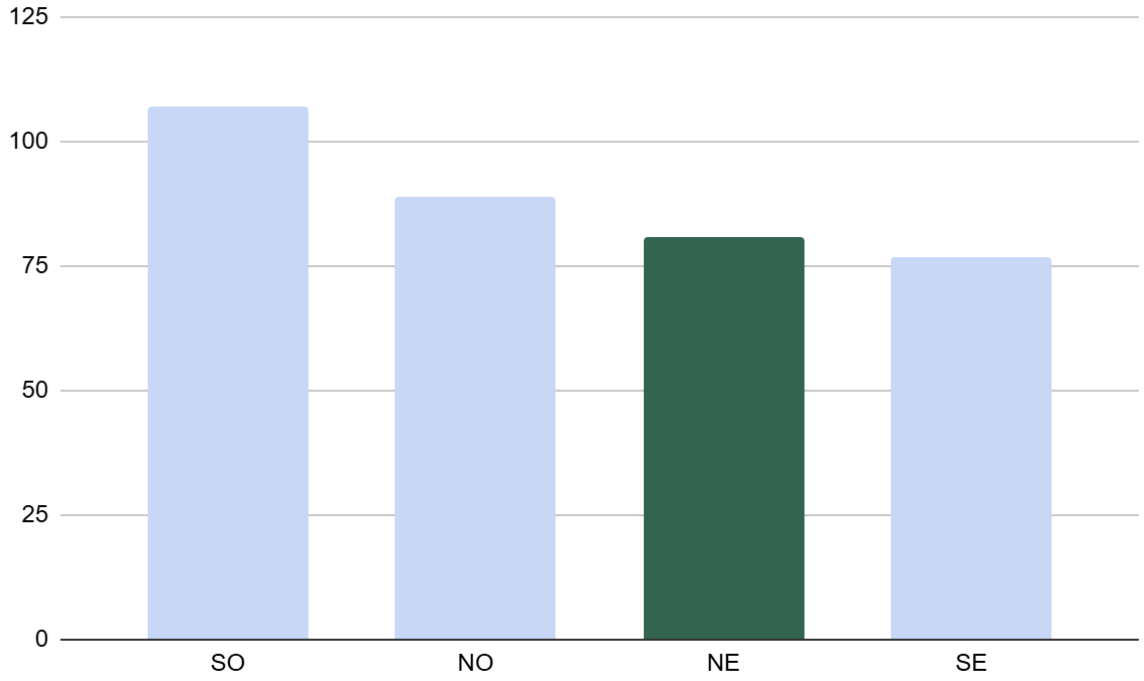
Fig. 15. Punteggio di 'sviluppo' delle Province piemontesi



(Fonte: elaborazione personale su dati IRES Piemonte, 2025)

Nel conteggio dei dati per quadrante, non aggregati ma composti da valori separati rispetto a quelli per Provincia (*Figura 16*), la situazione non varia più di tanto: SO e NO — Cuneo e Torino — risultano i territori più 'sviluppati' rispetto a SE e NE, quest'ultimo pesato in negativo dalle Province di Biella e Vercelli in particolar modo. Si tratta di territori che soffrono uno spopolamento molto marcato e costante da diverso tempo, perciò servizi, infrastrutture, dinamiche economiche e investimenti sono direttamente influenzati da questo calo, limitando la crescita sociale e di benessere dell'intero quadrante. Si è visto come questo non sia uniforme in tutto il suo spazio, ma al netto di aree come Novara che godono di un vantaggio strategico e logistico non indifferente, la tutela generale degli altri componenti è fondamentale in una Regione policentrica.

Fig. 16. Punteggio di 'sviluppo' dei quadranti piemontesi



(Fonte: elaborazione personale su dati IRES Piemonte, 2025)

3.3 Relazioni e dinamiche territoriali intra e transregionali

Come già visto nel capitolo 2.1 (pag. 29, *Figura 6*), la struttura policentrica interna alle Province della Regione è variegata, con sistemi più maturi di policentrismo e sistemi impostati maggiormente su un singolo centro. Per valutare correttamente una struttura più estesa, è necessario però studiare quelle relazioni e dinamiche territoriali che hanno luogo non solo all'interno dello spazio regionale, ma anche nel suo immediato esterno. Per fare ciò, il metodo principale di indagine è lo studio della mobilità, degli spostamenti e dove questi avvengono principalmente. Secondo il progetto di "Indagine sulla mobilità delle persone e sulla qualità dei trasporti in Piemonte" (Agenzia della Mobilità Piemontese, 2024), più dell'82% della popolazione piemontese è mobile, cioè che almeno una volta al giorno — nel giorno di indagine preso in considerazione — da un ipotetico punto di partenza si reca a un punto di arrivo tramite un mezzo di trasporto per uno scopo specifico, sia che si tratti di uno spostamento intracomunale sia che sia intercomunale. L'analisi rileva delle importanti differenze tra le varie macroaree (*Tabella 5*), derivate soprattutto dalla composizione demografica e dalle effettive necessità di spostamento della popolazione, ma riconosce come

gli scopi di viaggio siano distribuiti tra tutti i territori in maniera omogenea, con i principali motivi dati da “ritorno a casa”, “lavoro” e “gestione famigliare”.

Tab. 5. Popolazione totale e popolazione che si sposta per macroarea

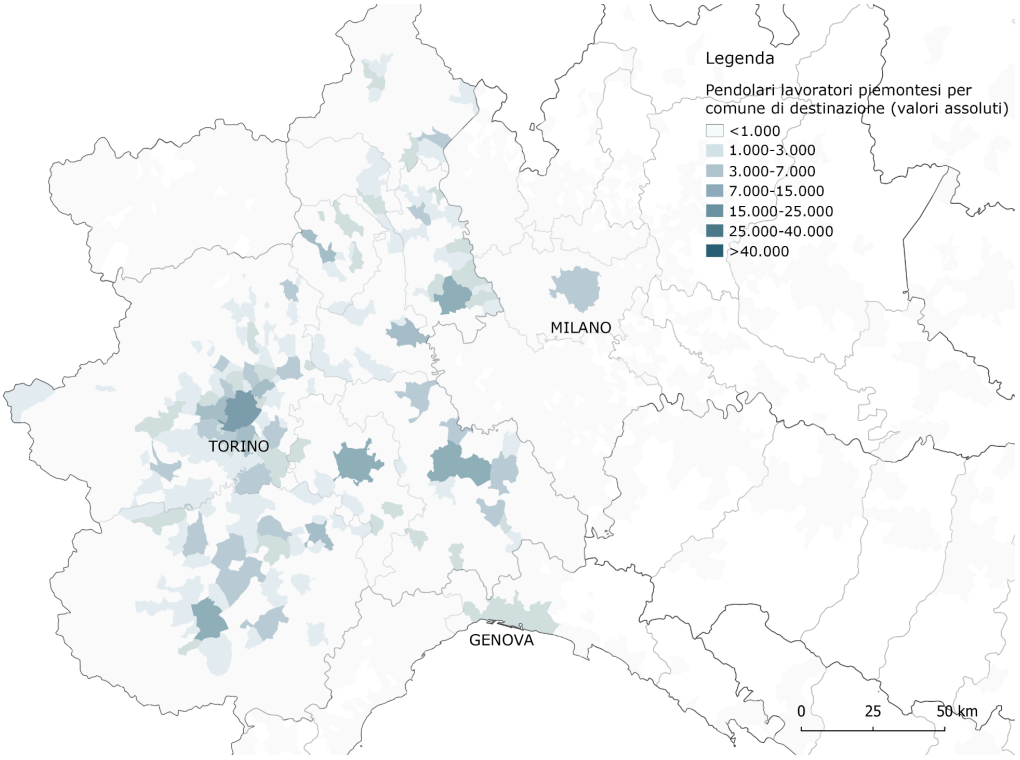
Macroarea	Popolazione 11-84	Popolazione che si sposta 11-84	Percentuale di popolazione mobile
Torino	750.797	584.543	77,9%
Cintura TO	560.201	449.698	80,3%
CMTO	1.942.688	1.577.439	81,20%
Vercelli	134.935	118.042	87,5%
Verbania	123.520	101.392	82,1%
Novara	295.913	247.276	83,6%
Biella	139.154	121.322	87,2%
Asti	163.234	139.021	85,2%
Alessandria	325.229	245.315	75,4%
Cuneo	504.721	435.883	86,4%

(Fonte: elaborazione personale su dati Agenzia della Mobilità Piemontese, 2024)

Siccome questi spostamenti sono sia interni sia esterni al proprio Comune e/o Provincia di riferimento, per riconoscere e valutare una rete di relazioni e connessioni è fondamentale selezionare gli elementi più rappresentativi di questo tipo di fenomeno. Tra gli ultimi scopi citati, il lavoro è certamente l’elemento più interessante: fa riferimento a una quota molto elevata della popolazione e ai motivi di spostamento più frequenti, oltre a essere indicatore economico e sociale di uno o più territori, e rispetto agli altri fattori è quello che più permette di riconoscere relazioni esterne alla propria Provincia di residenza. Per studiare il fenomeno più a fondo, le matrici di pendolarismo per lavoro fornite da ISTAT (2021) sono ideali. Anzitutto, è bene comprendere quali sono i territori e i Comuni più attrattivi per la popolazione piemontese: come si osserva dalla mappa in merito (*Figura 17*), se si guarda a livello comunale, i pendolari per lavoro si mantengono soprattutto all’interno della Regione, con le sole eccezioni di Milano e Genova che, date le loro dimensioni, riescono ad avere una gravitazione al pari dei principali Comuni piemontesi. Interessante è anche notare la distribuzione dei pendolari sul

territorio, tale da ricostruire uno schema policentrico che già era stato discusso e osservato in precedenza (pag. 29): si può riconoscere il 'policentrismo maturo' cuneese e, in parte alessandrino, dove non prevale un centro economico unico, così come si osserva il variegato complesso metropolitano di Torino. Allo stesso modo, sistemi più monocentrici come Biella, Vercelli e Asti concentrano le attività al loro interno, mentre tra Novara e Verbania si riconosce una dorsale economica lineare.

Fig. 17. Pendolari lavoratori piemontesi per Comune di destinazione

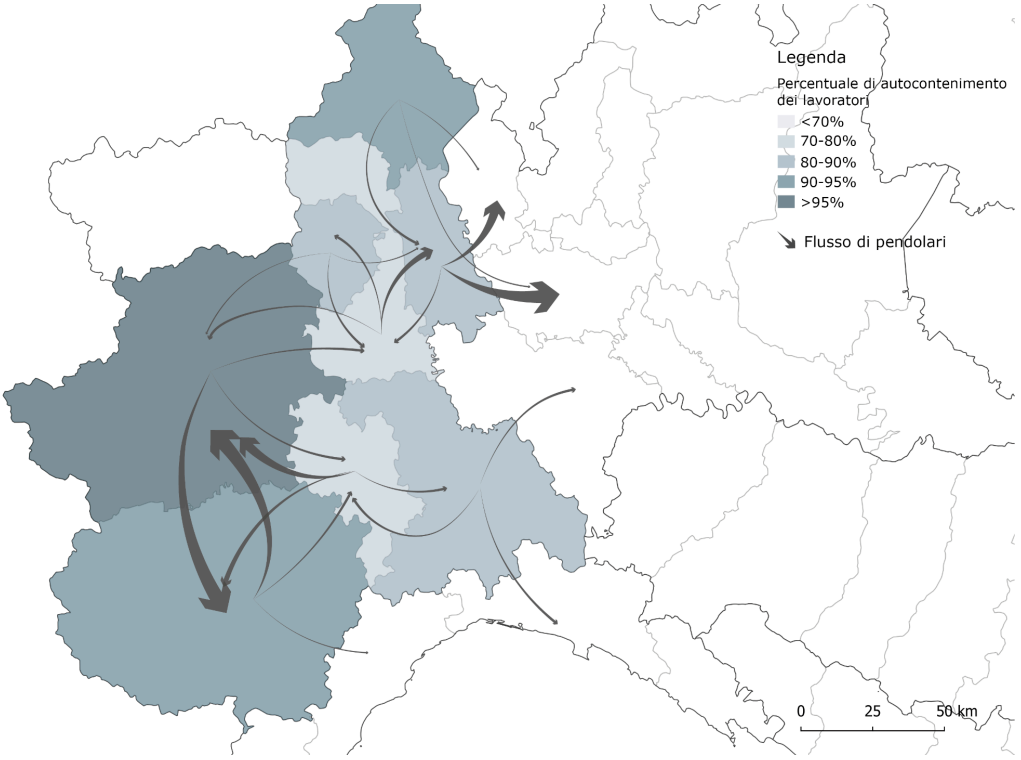


(Fonte: elaborazione personale su dati ISTAT, 2021)

Aggregando i dati di spostamento a livello provinciale, è possibile tracciare i maggiori flussi territoriali. Tenendo in considerazione che la maggioranza dei pendolari lavora all'interno della propria Provincia, è comunque significativo comprendere il quantitativo assoluto degli spostamenti tra territori. Nella mappa seguente (*Figura 18*), è chiaro come i flussi più rilevanti avvengano in maniera principale tra le Province di Cuneo e Torino in senso bilaterale e tra Novara e le Province lombarde di Milano e Varese. Le prime due si configurano, tra l'altro, come le Province che più trattengono i propri lavoratori, Cuneo col 94% e Torino col 96,6%,

mentre Vercelli e Asti sono quelle con minor capacità attrattiva. Mentre la CMTO rimane l'area più interessata dai pendolari in tutto il Piemonte, si notano casi peculiari con Alessandria e, di nuovo, con Novara: le gravitazioni di questi due poli, oltre al loro interno, si concentrano rispettivamente con Genova — e in parte Pavia — e Milano, rimarcando quei fattori di relazione transregionali non facilmente individuabili negli studi interni alla sola Regione Piemonte.

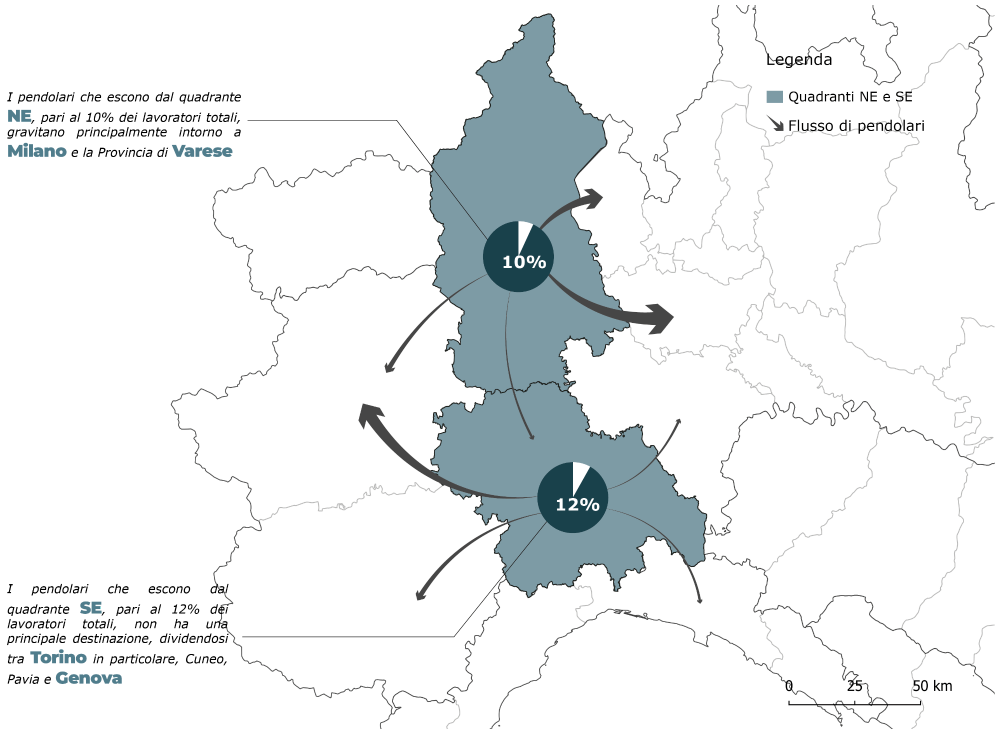
Fig. 18. Flussi di pendolari delle Province piemontesi



(Fonte: elaborazione personale su dati ISTAT, 2021)

Se si valutano in particolare i quadranti NE e SE (*Figura 19*), si riconosce come, complessivamente, gli spostamenti maggiori si concentrano verso Torino, Genova e la Lombardia, a fronte di una popolazione pendolare esterna al quadrante rispettivamente del 10% e del 12%.

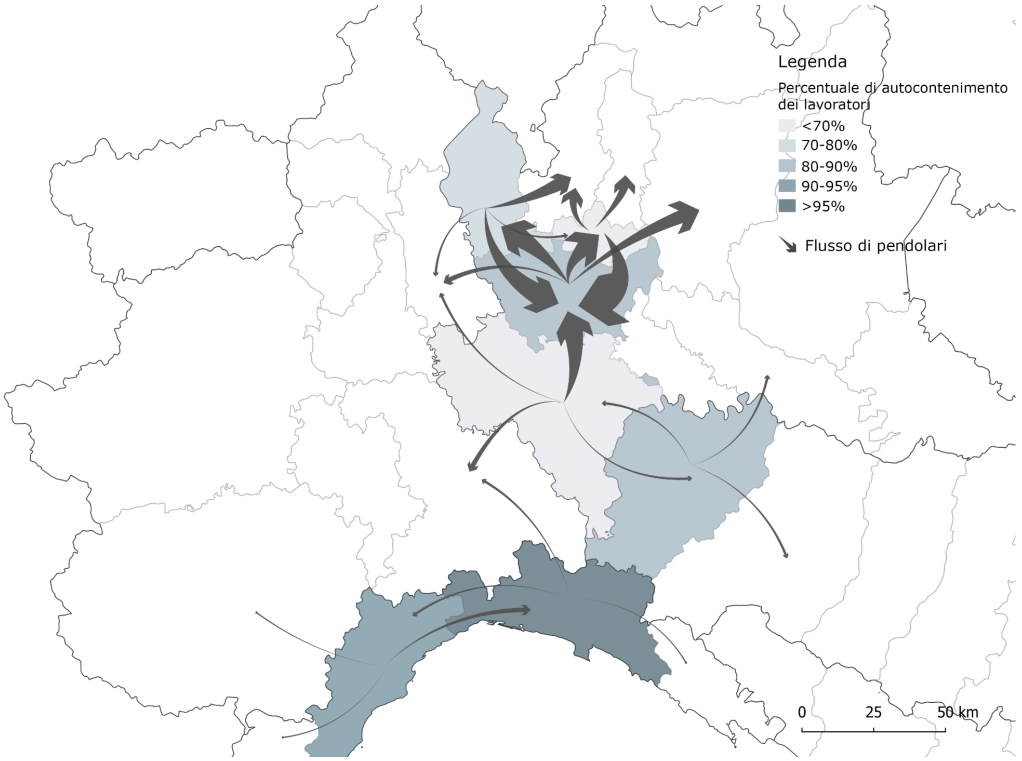
Fig. 19. Flussi di pendolari dei quadranti NE e SE



(Fonte: elaborazione personale su dati ISTAT, 2021)

Più che un elemento di complementarietà, tuttavia, le relazioni esterne e interne si configurano perlopiù quali situazioni di dipendenza: i flussi verso Torino, così come verso l'esterno del Piemonte, non sono ricambiati, ma vedono una struttura gravitazionale più complessa e non indirizzata verso i quadranti NE e SE, costruendo un rapporto unilaterale che drena sviluppo e competenze dai territori di confine (*Figura 20*). Nonostante poli come Torino, Genova e Milano abbiano un rapporto relazionale squilibrato con queste aree, si può riconoscere un territorio che, invece, sembra ricambiare una certa connessione: la Provincia di Pavia, la quale ha certamente una relazione primaria con Milano, ma che tiene un rapporto molto stretto con la Provincia di Alessandria e, in maniera più limitata ma comunque significativa, con Novara. Questo fattore si riconnette in maniera interessante con il sistema di città medie già individuato in precedenza (pag. 32, *Figura 8*), base indispensabile per la formulazione di un modello policentrico esteso oltre i confini regionali.

Fig. 20. Flussi di pendolari delle principali Province confinanti



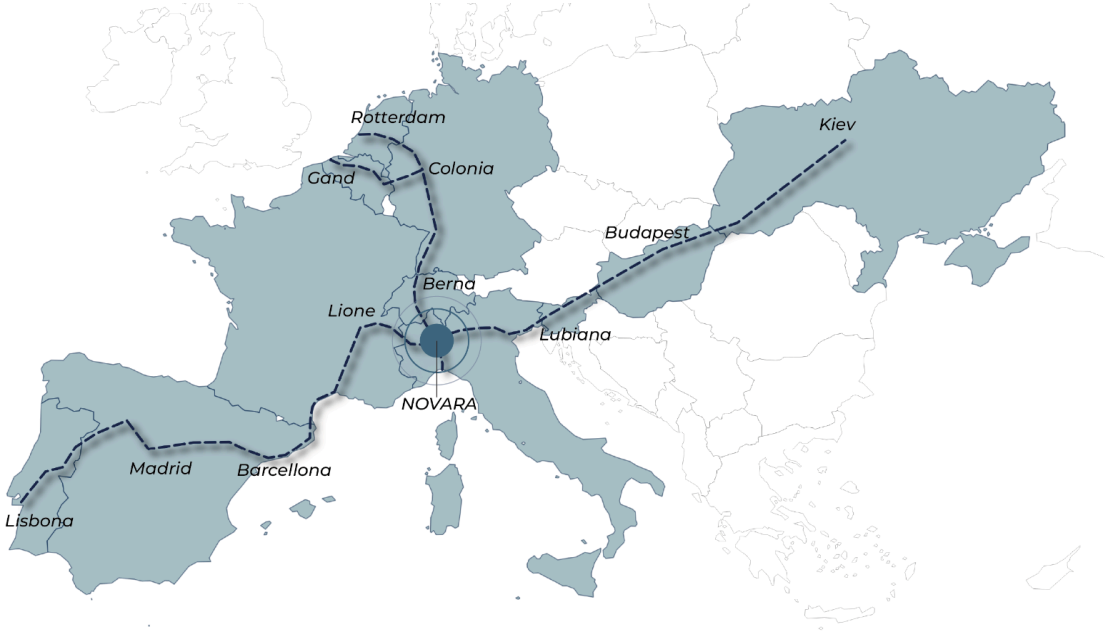
(Fonte: elaborazione personale su dati ISTAT, 2021)

Nonostante esista una relazione prettamente unilaterale tra i quadranti NE e SE con i territori confinanti, è innegabile come i principali rapporti funzionali ed economici non avvengano con Torino ma con realtà transregionali. La prossimità geografica non è l'unico elemento che concorre a formare tale sistema — nonostante sia comunque fattore fondamentale —, ma l'insieme di infrastrutture e posizione strategiche che alcuni nodi periferici del Piemonte rappresentano.

Novara è sicuramente l'esempio più lampante: i flussi di pendolarismo sono perlopiù indirizzati verso la Lombardia e i rapporti con le altre Province piemontesi sono molto limitati. Il ruolo che svolge la città nel sistema transregionale è, tuttavia, ben maggiore rispetto al semplice pendolarismo verso le Province di Varese e Milano. A livello logistico, Novara si trova in una posizione di elevato valore strategico, incrocio di due corridoi TEN-T (*Figura 21*), il sistema

integrato di quelle reti infrastrutturali europee atte a garantire in maniera efficiente connessioni e scambi di beni e persone.

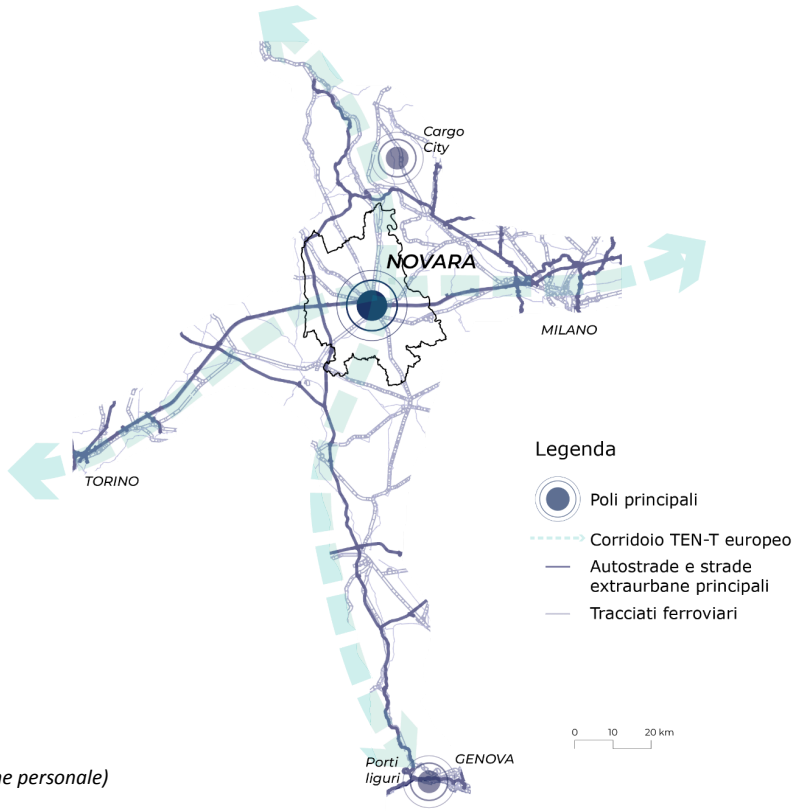
Fig. 21. Corridoi TEN-T europei Lisbona-Kiev (TEN-T 5) e Rotterdam-Genova (TEN-T 24)



(Fonte: elaborazione personale su dati Commissione europea, 2024)

I corridoi europei che si incrociano, in più, sono molto rilevanti: Novara è crocevia tra il tratto Lisbona-Kiev (TEN-T 5), dorsale continentale ovest-est che mette in relazione le estremità del continente, e il tratto Rotterdam-Genova (TEN-T 24), dorsale meno estesa della prima, ma con il pregio di connettere il porto di Genova con il primo porto europeo per numero di beni trafficati, Rotterdam (Logisticamente, 2025). Questo valore viene intercettato e integrato nella strategia economica della città attraverso l'Interporto di Novara, terminal intermodale che dagli anni '90 si configura come snodo primario per il traffico merci su gomma e su ferro. In ulteriore aggiunta, la città si struttura come principale centralità in prossimità dell'aeroporto di Milano-Malpensa e, di conseguenza, di Cargo City, l'hub per la gestione del cargo aereo più importante d'Italia, con una quota di mercato del 60% per tonnellate di merce trasportata (Milan Airport Network, 2024). Le implicazioni strategiche, logistiche e infrastrutturali proiettano dunque Novara ad avere relazioni funzionali ed economiche esterne alla Regione Piemonte (*Figura 22*), fattore che non si può ignorare per una corretta pianificazione.

Fig. 22. Sistema logistico- infrastrutturale principale di Novara



(Fonte: elaborazione personale)

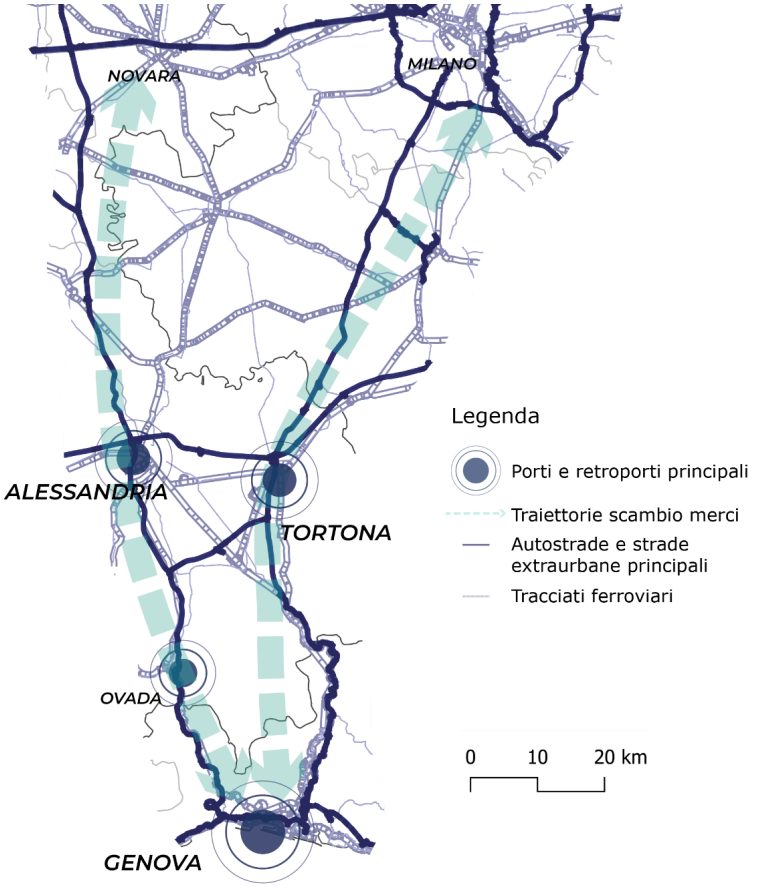
Legato a questa infrastruttura è tutto il sistema logistico dell'alessandrino a supporto dei porti liguri, in particolare del comparto genovese. L'impossibilità di espandere le banchine e gestire adeguatamente il flusso di merci del capoluogo ligure a causa dell'elevata antropizzazione in uno spazio limitato (Fondazione Slala, 2025), ha reso necessario nell'ultimo decennio la formulazione di un sistema nell'entroterra che potesse assorbire e smistare buona parte dei carichi, fungendo allo stesso tempo come metodo per trasferire una quota rilevante del traffico dalla gomma alla rotaia. La Provincia di Alessandria si è configurata come naturale cerniera tra il porto e le principali vie di interscambio (*Figura 23*), tant'è che si son formate tre principali aree intermodali:

- Retroporto di Ovada. Il più prossimo alla Liguria e funzionale a luogo logistico e di smistamento immediato per i flussi che superano le montagne liguri, si configura comunque come il più piccolo tra i tre;

- Retroporto di Alessandria. Hub di interscambio ferroviario della città, riceve e smista treni merci per tutta la Pianura Padana;

- Retroporto di Rivalta Scrivia (Tortona). Infrastruttura intermodale completa, con servizi di stoccaggio, magazzinaggio e servizi avanzati di logistica, principalmente per trasporto su gomma.

Fig. 23. Sistema infrastrutturale principale tra porto di Genova e interporti di Alessandria



(Fonte: elaborazione personale)

Un altro caso che ci dimostra la propensione verso l'esterno delle aree di confine piemontesi è quello della Provincia di Verbania-Cusio-Ossola. La vicinanza con la Svizzera è la causa principale del fenomeno transfrontaliero che interessa questa zona: secondo l'osservatorio Spazio Indagine Varese (2023) — che si è interessato anche alla Provincia piemontese —, VCO è la terza Provincia in Italia — dopo Como e Varese — per numero assoluto di residenti che lavora in Svizzera, con un aumento significativo nell'ultimo decennio (+45%) e l'aumento più

consistente tra il 2021 e il 2022 (+8,8%). Il confronto rispetto agli abitanti vede però nel verbano la quota maggiore, riconoscendo 77 frontalieri ogni 1000 abitanti in età lavorativa, contro i 53 ogni 1000 abitanti in età lavorativa del varesotto. Si tratta di numeri rilevanti: la Svizzera risulta la prima destinazione lavorativa per i pendolari di VCO, triplicando i pendolari verso la Provincia di Novara.

L'insieme di pendolari, infrastrutture, logistica e relazioni osservate, ci dà conferma di un sistema reticolare estremamente complesso, ma, soprattutto, che nelle aree di confine est del Piemonte le relazioni che si creano tendono verso l'esterno del Piemonte, invece che al suo interno. L'idea di un sistema policentrico che si può notare, tuttavia, non è riconosciuta né pianificata, rischiando di limitare la crescita e lo sviluppo di territori che, come visto in precedenza, soffrono una marcata crisi demografica e beneficerebbero di un modello di sviluppo spaziale di questo tipo. Per ovviare a ciò, è necessario, quindi, proporre un metodo di pianificazione che possa andare oltre i confini provinciali e regionali, un piano strategico locale che intercetti le necessità e le opportunità del territorio, senza confini amministrativi.

Capitolo 4 - Traiettorie per una pianificazione più efficace

4.1 Governance: strumenti e lacune

Nel sistema di pianificazione attuale, piani, programmi e strumenti impiegati nel governo del territorio difficilmente hanno carattere transistituzionale, ma si inseriscono in un sistema di gestione dello spazio coincidente con l'ente di cui si è parte: il Piano Territoriale Regionale pianifica la Regione, il Piano Territoriale di Coordinamento provinciale si mantiene interno alla Provincia e il Piano Regolatore Generale Comunale governa la municipalità. Non si tratta di una debolezza, è fondamentale che esistano strumenti urbanistici specifici per i vari enti amministrativi, perché i loro confini e la loro stessa esistenza sono il frutto dell'insieme di evoluzioni storiche e recenti dei principali aspetti socioeconomici del territorio.

I confini amministrativi italiani, tuttavia, con le rapide trasformazioni del mondo di oggi, non sempre rispondono e corrispondono più alle reali relazioni che si instaurano tra i territori: i sistemi di rapporti sociali, i percorsi dello sviluppo economico e le interazioni quotidiane della popolazione — oggi più estese che mai grazie a internet e a modalità di trasporto di estrema rapidità — vanno oltre i limiti tra i vari enti, inserendosi in un contesto, invece, dove «lo Stato centrale perde progressivamente peso in ordine ai meccanismi regolatori; di riflesso [...] la gestione dell'interesse collettivo tende ad essere affidata a forme istituzionali più aperte e flessibili e a geometria variabile» (Dipartimento della funzione pubblica, 2009).

Strumenti di carattere interistituzionale di questo tipo non sono completamente estranei alla pianificazione italiana, ma sono sempre stati impiegati per casi specifici o scale non vaste. I Piani Regolatori Intercomunali sono forse quelli più regolamentati tra le varie Regioni e si configurano, probabilmente, come gli elementi più simili a un tipo di approccio flessibile e aperto di governo del territorio. Quelli piemontesi, disciplinati all'interno della legge urbanistica regionale n. 56/77, si distinguono per essere metodo volontario da parte di due o più Comuni per formulare un piano regolatore — quindi non di valenza strategica — condiviso su un territorio più o meno ampio, ottenendo vantaggi non solo tecnici ed economici per la divisione delle risorse, ma anche di visione spaziale che risulta più ampliata tra diversi Comuni.

Si tratta di un approccio usato principalmente tra Comuni di modestissime dimensioni, per cui diversamente avrebbero difficoltà di risorse per attuare una corretta pianificazione. Il loro limite, tuttavia, permane in due fattori: da un lato, si tratta di uno strumento regolativo, non strategico e più di stampo gestionale dell'uso del suolo, dall'altro lato ha un'estensione molto limitata, tra qualche Comune, che non permette veramente di inserirsi in una visione più ampia e connessa — in senso reticolare — con gli altri poli.

Per un caso più specifico, invece, si può citare il "Piano di Gestione del distretto idrografico del Po" (2021), strumento settoriale adibito a raggiungere obiettivi di protezione e salvaguardia dell'intero distretto idrografico, dell'ambiente acquatico, di gestione degli scarichi idrici e delle situazioni di emergenza del fiume Po. La peculiarità di questo piano risiede nel suo livello di integrazione tra le varie istituzioni coinvolte: gli obiettivi stessi della relazione prevedono una completa collaborazione in termini di pianificazione, formazione del personale, gestione delle risorse e raccolta dati. Il bacino fluviale, infatti, ha un'importanza ed estensione tale da riconoscere la necessità di una cooperazione verticale e orizzontale completa, tra i Comuni e le Province delle Regioni coinvolte, cioè Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto. Si configura, quindi, per essere un piano orientato a superare i confini amministrativi per una gestione del territorio comune ed efficace, ma la complessità dell'intero sistema, tuttavia, rimane uno dei suoi punti più critici, insieme alla precisa settorialità — di stampo ambientale — e alla vasta estensione che lo rendono un modello non replicabile in maniera strutturale.

A livello europeo, si è potuto sperimentare un approccio simile tramite le esperienze di cooperazione transfrontaliere, in particolare dei progetti Interreg. Constatando che la gestione e la valorizzazione delle aree di confine tra Stati è strumento di sviluppo e crescita di uno o più territori, negli anni '90 sono stati introdotti a livello comunitario questi programmi, fin da subito costruiti quali metodi sperimentali volti a identificare i tipi di cooperazione frontaliera più efficaci tra i vari paesi attraverso una metodologia che vedesse risoluzioni dal basso verso l'alto (Novotný, 2026). La cooperazione è — ed è stata — variegata, passando dall'affrontare sfide comuni come la prevenzione di alcuni rischi o la risoluzione di alcune problematiche, fino a collaborazioni più mature atte a stimolare lo sviluppo socioeconomico in determinate regioni. Questo esempio, seppur calzante nel metodo e negli obiettivi, permane però di carattere comunitario e frontaliero, limitando l'applicazione di un metodo simile all'interno di ogni Stato.

Un tentativo, relativamente recente, di strutturare un tipo di pianificazione vasta interistituzionale nei confini nazionali lo si ha avuto con la creazione delle Città Metropolitane. Nato con la Legge Delrio del 2014, questo ente viene istituito con lo scopo di governare in maniera più efficace ed efficiente le maggiori aree urbane italiane, le quali vengono riconosciute come aree nel cui intorno e al cui interno si manifestano dinamiche e fenomeni più complessi rispetto al resto del territorio. La maniera con cui sono state istituite, tuttavia, evidenzia una distanza tra l'approccio strategico e pianificatorio con la realtà socioeconomica attuale: la sovrapposizione delle città metropolitane con le ex-Province, così come avvenuto in Italia, non rappresenta infatti «la soluzione ottimale in un quadro socioeconomico in continuo mutamento in cui la città metropolitana è una realtà tutta da costruire non solo a livello istituzionale, ma anche nella sua geografia e nella sua identità» (Lingua, De Luca, 2015). Diversamente da altri casi europei, le città metropolitane italiane non rispondono alle effettive necessità di area vasta dei loro territori, ma sostituiscono un ente precedente mantenendone confini e funzioni, non esplorando nemmeno la possibilità di una geometria amministrativa più variabile e flessibile.

In Germania, a esempio, esiste la 'regione metropolitana', un territorio più o meno vasto che non fa capo a nessuna forma di istituzione specifica, ma ha una governance che si basa su un contratto formale intergovernativo tra vari distretti, enti sub-statali delle componenti amministrative tedesche (Janin Rivolin, 2022). Una regione metropolitana tedesca, a differenza di una italiana, vede costruire sotto il suo contratto un territorio che va oltre i confini prestabiliti da stati, regioni o altre forme amministrative: mantenendo i limiti del singolo distretto, la forma metropolitana che viene espressa, con settori di competenza che si concentrano principalmente su infrastrutture, turismo e tutela ambientale, è astratta rispetto alla rigidità dei confini, oltre a permettere l'unione di enti facenti parte di stati federati differenti che, traslato nel caso italiano, sarebbe come avere la Provincia di Novara entrare a far parte nella Città Metropolitana di Milano.

Seppur le città metropolitane meritino un'attenzione più approfondita e uno studio più preciso, ai fini del tema della tesi queste risultano comunque inefficaci o almeno incomplete: nel sistema policentrico e reticolare che si sta cercando di riconoscere e pianificare, non bisogna focalizzarsi solamente sulle città di maggior rilevanza economica, ma impostare uno strumento

che riesca a intercettare esigenze locali e sovralocali di territori che, altrimenti, verrebbero tagliati fuori dallo sviluppo territoriale generale. Bisogna, perciò, individuare quelle divisioni amministrative — generali di tutto il territorio — in grado di rispondere alle necessità locali, inserirsi in una rete più estesa e strutturarsi in maniera flessibile col resto del territorio confinante, assegnando loro uno strumento di pianificazione adeguato a esprimere queste possibilità. In questo senso, si può prendere ispirazione dagli Ambiti di Integrazione Territoriale del Piemonte.

4.2 Il ruolo degli AIT

Il primo passaggio da compiere è individuare l'ente più adeguato a svolgere questo compito, partendo come detto dagli AIT piemontesi. Come si è già discusso nel capitolo 2.2, gli Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT) sono aggregati comunali il cui confine si basa su criteri di relazioni socioeconomiche, funzionali, istituzionali e paesaggistiche. La loro creazione la si deve al PTR del 2011, i quali obiettivi li indirizzava a una competenza maggiore, di progettazione integrata dello sviluppo locale, mai veramente praticata. Questo è uno dei motivi, secondo anche Dematteis (2016), per cui questi territori hanno le caratteristiche intrinseche per divenire 'ambiti ottimali' volti alla gestione delle funzioni di area vasta o, quantomeno, sovracomunale, con un approccio locale e dal basso. Il fulcro dell'idea risiede nella possibilità di impostare, a livello nazionale e non solo regionale, il concetto fondante degli AIT quale *Local Administrative Unit 1* (LAU 1), ovvero unità amministrative locali poste subito al di sopra dei Comuni. I LAU sono unità che trovano già una corrispondenza in diversi paesi europei — come i cantoni francesi o i *districts* inglesi — e, nella proposta amministrativa che si vuole avanzare, possono essere intese come articolazioni territoriali per la gestione ottimale di funzioni e di servizi.

La necessità di affidarsi a un'unità amministrativa differente rispetto a quelle già attive la si deve al ruolo più cooperativo — in senso transistituzionale, intraregionale e transregionale — che il modello può assumere all'interno della pianificazione, un sistema sub-regionale a cui può essere affidata la capacità di armonizzare e costruire politiche strategiche tra diversi attori istituzionali. Secondo De Luca (2015), infatti, gli altri enti non sarebbero in grado di rispondere a questi bisogni, in quanto:

- I singoli Comuni non riescono a superare in maniera agile i propri confini organizzativi e amministrativi
- Le Regioni hanno numerosi compiti di pianificazione, e la redazione dei Programmi Operativi — il documento strategico con cui si gestiscono i fondi europei — drenano già risorse e tempistiche, limitando la possibilità di formulare reti collaborative
- Le Province sono state depotenziate e delegittimate dal dibattito politico, perdendo la capacità di impostarsi come ente di coordinamento intermedio

Un fattore non da sottovalutare rimane, comunque, la strutturazione giuridica e istituzionale che questa unità avrebbe. Le possibilità principali sono due: gli AIT potrebbero diventare un nuovo soggetto amministrativo con compiti e funzioni varie tra cui quelle di pianificazione e programmazione, oppure questi ambiti potrebbero non essere un'effettiva istituzione, ma impiegare risorse regionali e/o provinciali per attuare i propri compiti. In entrambi i casi, tuttavia, le Province, ovvero l'istituzione più debole tra tutte, ci vanno di mezzo. Una proposta di questo tipo non può esimersi dal comprendere il ruolo che anche questi enti devono o non devono svolgere all'interno del sistema di pianificazione italiano. In effetti, per come era stata ragionata la Legge Delrio del 2014, ovvero come una legge ponte che svuotasse di competenze le Province italiane, queste sarebbero state dovute essere eliminate dalla Costituzione col referendum del 2016 Renzi-Boschi, atto a snellire la burocrazia e le spese considerate inutili di queste istituzioni (Pagliarini, 2023). Ciò non è avvenuto, il referendum costituzionale non è stato approvato e le Province si trovano oggi in una fase di incertezza istituzionale, di competenze e di risorse di rilevanza anche per la pianificazione stessa, una delle poche funzioni a loro rimaste.

Ai fini della proposta, si ritiene opportuno considerare gli AIT quali enti non istituzionali, ma unità facenti capo principalmente alle varie Province. Questa soluzione è basata su una serie di concetti: anzitutto, considerare essi come enti a parte significherebbe praticamente escludere le Province da qualunque utilità nell'ordinamento italiano, quando esse possono e devono svolgere un ruolo di area vasta intermedio tra Regione e locale; in più, costituire così tanti enti come gli AIT a livello nazionale comporterebbe un costo di gestione troppo elevato — come già insegna l'esperienza dei comprensori discussa nel capitolo 2.2 — e rischierebbe di far perdere un inquadramento generale che il confine delle Province può fornire (Anci Piemonte, 2016).

Una critica potrebbe rivolgersi sulla possibilità di rinforzare nuovamente queste ultime ed evitare altre stratificazioni territoriali, ma le Province stesse rimangono troppo estese per intercettare necessità e relazioni più di stampo locale, diversamente da un'unità come gli AIT. La funzione di coordinamento di queste, unita alla territorialità degli ambiti, permetterebbe, inoltre, di sfruttare meglio le risorse europee che richiedono di sviluppare politiche *bottom-up*, garantendo un flusso economico pratico a finanziare i progetti degli ambiti, come l'*Integrated Territorial Investment* (ITI), *Integrated Sustainable Urban Development* (ISUD) e *Community-Led Local Development* (CCLD) (Servillo, Atkinson, Hamdouch, 2017). Dematteis (2016) ha provato a impostare a livello numerico l'intero territorio nazionale in questo senso, osservando come si confrontasse con il resto d'Europa (*Tabella 6*).

Tab. 6. Dati di ipotesi composizione AIT sull'intero territorio nazionale

STATO/REGIONE	LAU	N° DI COMUNI	N° DI LAU 1	N° MEDIO DI COMUNI PER LAU 1
Francia	Cantoni	36.680	3.785	9,7
Germania	Comunità amministrative	12.066	1.481	8,1
Irlanda	Contee	3.441	34	101,2
Polonia	Distretti	379	379	6,5
Regno Unito	*Districts*	10.679	443	24,1
Cechia	Ex-Distretti	6.251	77	81,2
Piemonte	AIT	1.202	33	36,4
Italia	Ipotesi AIT	8.094	222	36,4

(Fonte: elaborazione personale su dati Dematteis, 2016)

Naturalmente, questa tabella è più un esercizio mentale che una vera proposta, anche perché prende in considerazione i criteri applicati dalla Regione Piemonte e li trasla su un territorio molto eterogeneo come quello italiano — per il quale servirebbe uno studio approfondito per ciascuna Regione — e li confronta con le divisioni di altri Stati europei, tutti con un impianto amministrativo e pianificatorio molto diverso dal nostro: essa è, comunque, utile per inquadrare e immaginare come si collocherebbe una proposta del genere rispetto al resto del continente.

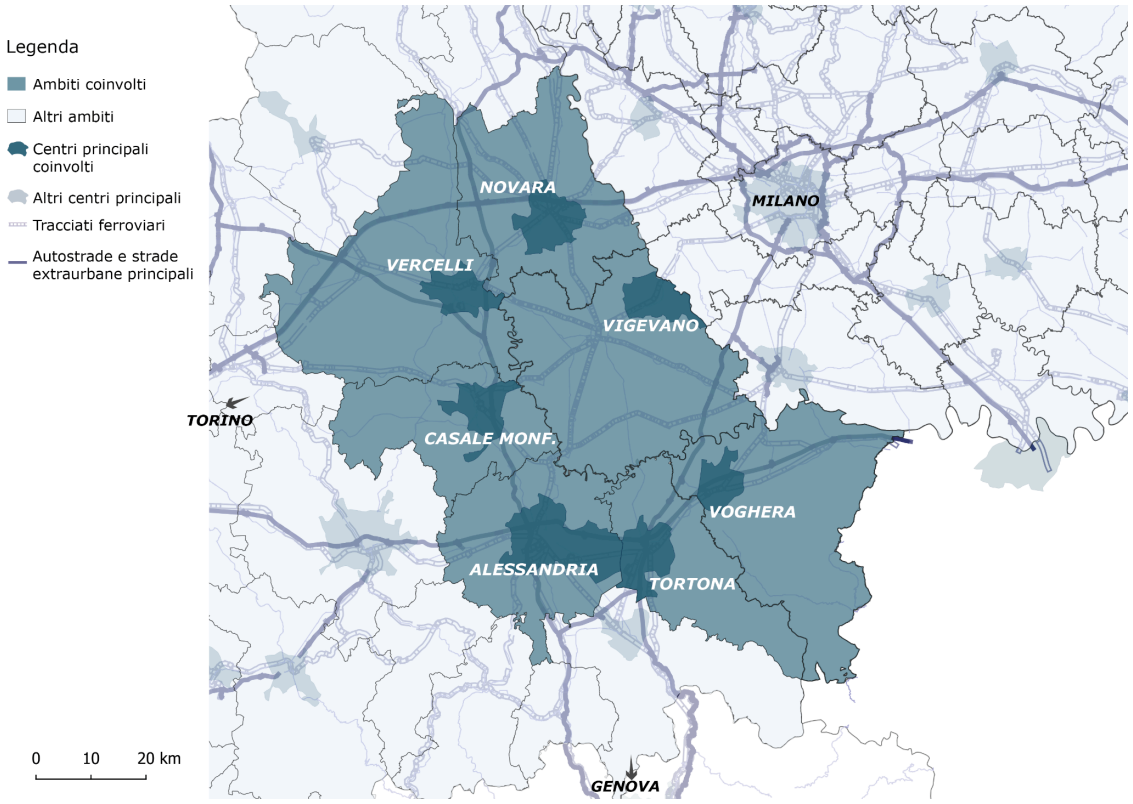
Gli Ambiti di Integrazione Territoriale sarebbero, quindi, principalmente funzionali relativamente alla raccolta dati e supporto per la redazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, insieme a essere le principali unità territoriali su cui costruire quello che è possibile definire come 'Piano d'Ambiti Vasto'. L'introduzione di questo piano — come proposta di tesi — risponde, anzitutto, alla necessità di dotarsi di uno strumento di pianificazione che sia flessibile e variabile rispetto ai confini amministrativi rigidi delle altre istituzioni, sfruttando, per l'appunto, unità come gli AIT come fossero dei 'tasselli' con cui comporre un territorio di area vasta su cui poter impostare una visione spaziale. Ai contenuti urbanistici già consolidati, che sono conformativi del territorio e interni ai confini istituzionali, viene dunque affiancato questo strumento, strategico ed elastico, che affronta questioni, criticità e opportunità di area vasta tenendo in considerazione solo i confini degli ambiti limitrofi, piuttosto che quelli regionali e provinciali. In linea generale, questo strumento può proporre una visione strategica per i territori interessati, integrando servizi, mobilità e sviluppo socioeconomico, con contenuti che saranno poi tradotti in azioni più attuative all'interno dello strumento urbanistico del singolo comune: la cooperazione e la copianificazione istituzionale, in questi termini, è fondamentale, perché riconosce il valore di ogni comune coinvolto, di piccola, media o alta importanza, nella stesura del piano, con le Province che faciliterebbero il dibattito e supporterebbero tecnicamente la sua realizzazione (Pompilio, 2017).
Questo Piano d'Ambiti Vasto può, in sintesi, comporsi in tale maniera:

- Si tratta di un piano strategico, non regolativo, che, attraverso un processo di copianificazione, prevede una visione spaziale da trasformare in azioni attuative dei piani comunali coinvolti
- Ha una valenza quinquennale, tempistica che può tenere in conto delle rapide trasformazioni territoriali e socioeconomiche degli ambiti coinvolti
- È funzionale tramite Ambiti di Integrazione Territoriali, per una migliore divisione spaziale delle dinamiche territoriali

La funzionalità di tale piano è indirizzata, in particolar modo, nei confronti dei territori intermedi, non metropolitani, che, come ripetuto più volte nel corso della tesi, traggono vantaggio dalla costituzione di un sistema policentrico in grado di metterli a rete, competendo così con i centri maggiori. Si tratta di un modo per cercare di riequilibrare le dinamiche socio-spaziali, costruendo uno strumento che può essere impiegato per perseguire obiettivi di

equità e coesione diffusa, impostando una visione policentrica quale traiettoria più efficace per raggiungerli. Un esempio in questo senso (*Figura 24*) si può fare in relazione alle aree 'periferiche' est del Piemonte, analizzate in precedenza. Come osservato e compreso dagli studi sul pendolarismo e sulle altre relazioni territoriali, l'area racchiusa al centro del vecchio triangolo industriale Torino-Milano-Genova è composta da diverse città di medie dimensioni, separate da confini provinciali e regionali, che, tuttavia, trattengono tra loro dinamiche e flussi. Naturalmente, il primo passo per redarre un Piano d'Ambiti Vasto è quello di identificare se esistono relazioni e se ci sono i presupposti per costruire un sistema policentrico reticolare — nel caso anche più approfonditi rispetto a quanto si è potuto fare in questo testo —, cosa che ci può permettere di valutare la necessità o meno di attivare tale strumento. In questa situazione, il piano sembra ideale per pianificare e governare un territorio che non solo intrattiene scambi di flussi e relazioni, ma che soffre, in particolare, di una marcata crisi demografica. Gli ambiti coinvolti si distribuiscono in quattro province — Novara, Vercelli, Alessandria e Pavia — e si strutturano intorno a una corona di 7 centri medi: Novara, Vercelli, Alessandria, Casale Monferrato, Tortona, Vigevano e Voghera.

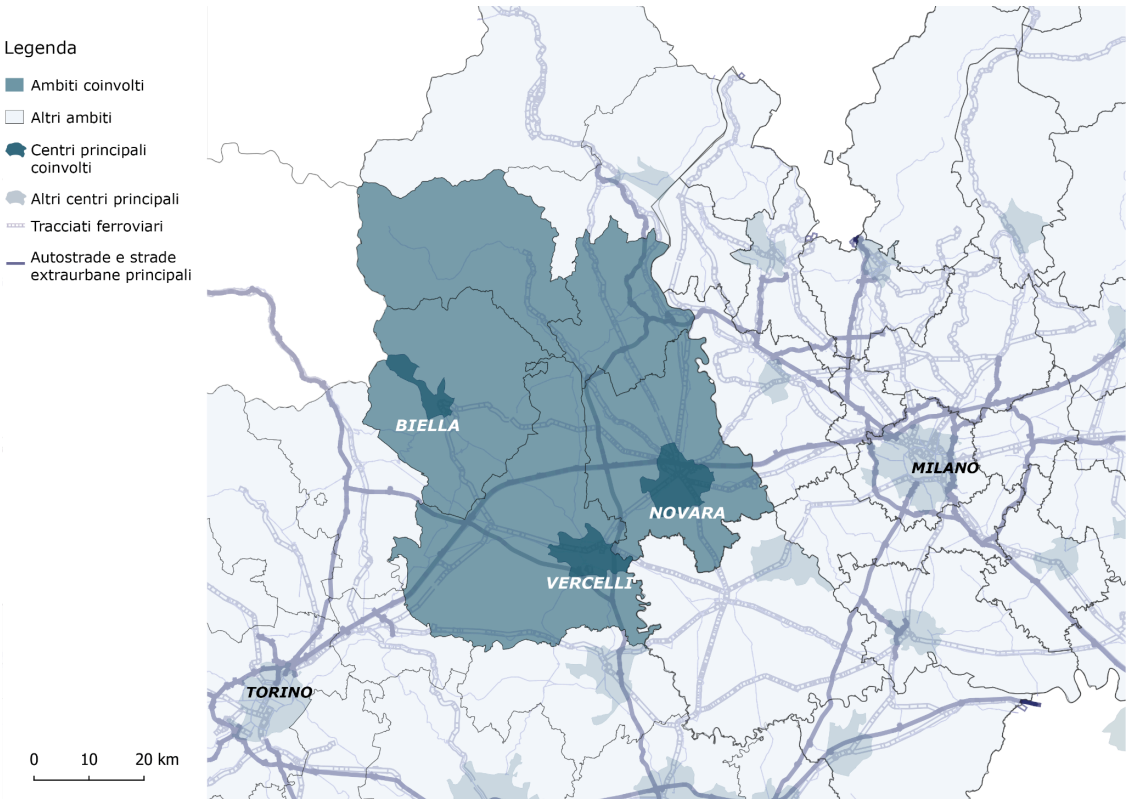
Fig. 24. Esempio di territorio su cui redigere un Piano d'Ambiti Vasto (A)



(Fonte: elaborazione personale)

La peculiarità di quest'area risiede, nel caso trattato, nella sua transregionalità, focalizzando e riconducendo il governo del territorio a relazioni e dinamiche reali, rispetto che a confini prestabiliti e limitanti. Uno strumento di questo genere, tuttavia, non necessariamente deve essere impiegato per attuare politiche di area vasta solo tra Regioni, ma può anche essere impiegato per riflessioni tra Province intraregionali. Il quadrante NE, quale esempio trattato nel dettaglio, risponde in parte a queste necessità: già il PTR riconosceva come i territori di questa zona sembrano essere più in una dinamica di competizione piuttosto che di collaborazione, «a dispetto delle forti complementarietà e dei vantaggi che deriverebbero da sinergie reciproche [che] presuppongono una rigerarchizzazione dell'intero territorio, la cui struttura policentrica dovrebbe avere in Novara il suo livello funzionale superiore» (Regione Piemonte, 2011, pag. 44). In tal senso, un Piano d'Ambiti Vasto è in grado di mettere a sistema questo territorio, creando una visione spaziale e strategica che metta in pratica quanto previsto dal PTR stesso (*Figura 25*).

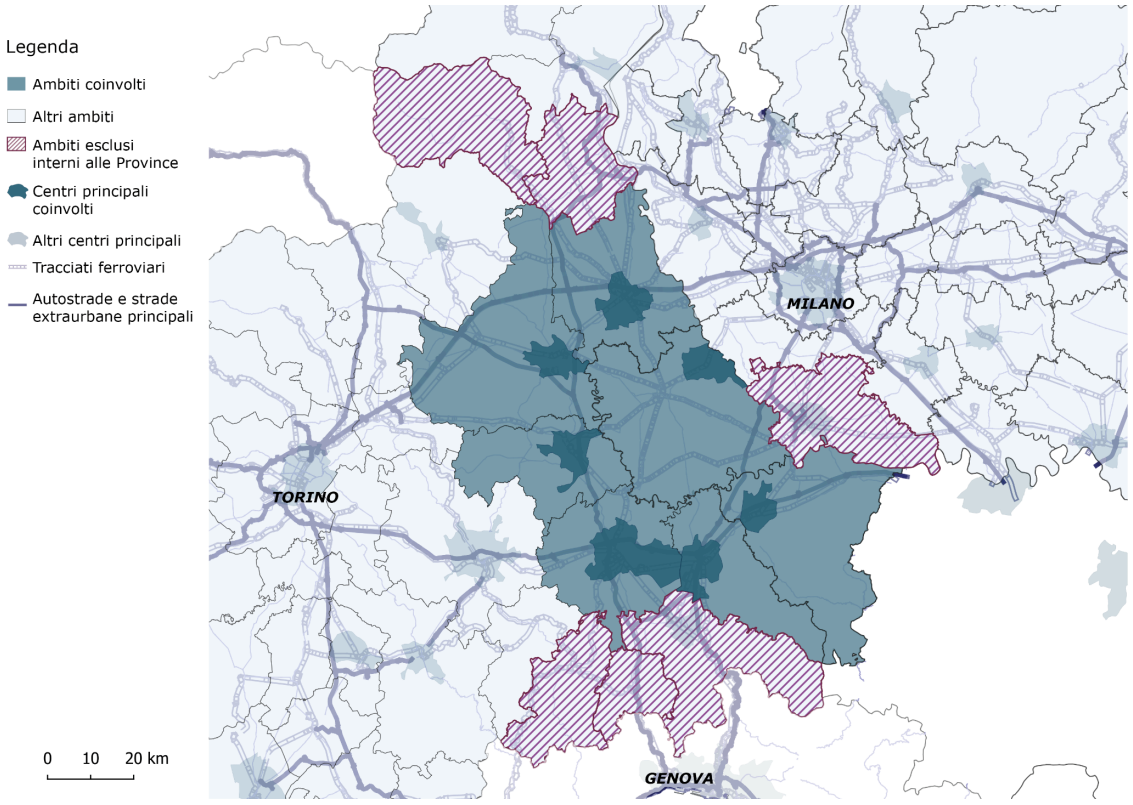
Fig. 25. Esempio di territorio su cui redigere un Piano d'Ambiti Vasto (B)



(Fonte: elaborazione personale)

Ora, come si può notare, il caso del quadrante NE mette in luce un fattore trattato appena in precedenza, ovvero del ruolo delle Province all'interno di questa proposta. Gli ambiti che qua comporrebbero l'area vasta da pianificare, secondo i criteri adottati, corrispondono esattamente alle Province di Biella, Novara e Vercelli: dunque, perché non usare direttamente questi enti e i loro confini invece di formalizzare degli ambiti per tutto il suolo nazionale? Andando oltre alle condizioni attuali in cui versano queste istituzioni, le quali sarebbero semplicemente da rinnovare e rinvigorire, il fulcro del problema permane nell'ampiezza della Provincia stessa: il caso del NE è particolare perché concentra, in uno spazio già di per sé limitato, ben 4 Province sulle 8 piemontesi, le quali sono piccole e strutturate su un'assialità verticale che, in un certo senso, le configura già come simil-ambiti — basti pensare a Biella la cui Provincia corrisponde all'ambito stesso. Di conseguenza, l'area di un ambito avrà — tendenzialmente sempre — una valenza molto più locale rispetto a quella di una Provincia, risultando più efficace nel processo di pianificazione che si cerca di ottenere. In più, le altre parti componenti una Provincia risultano, come nel caso transregionale trattato prima, di rilevante esclusione, inficiando il come le Province possano svolgere tale ruolo (*Figura 26*).

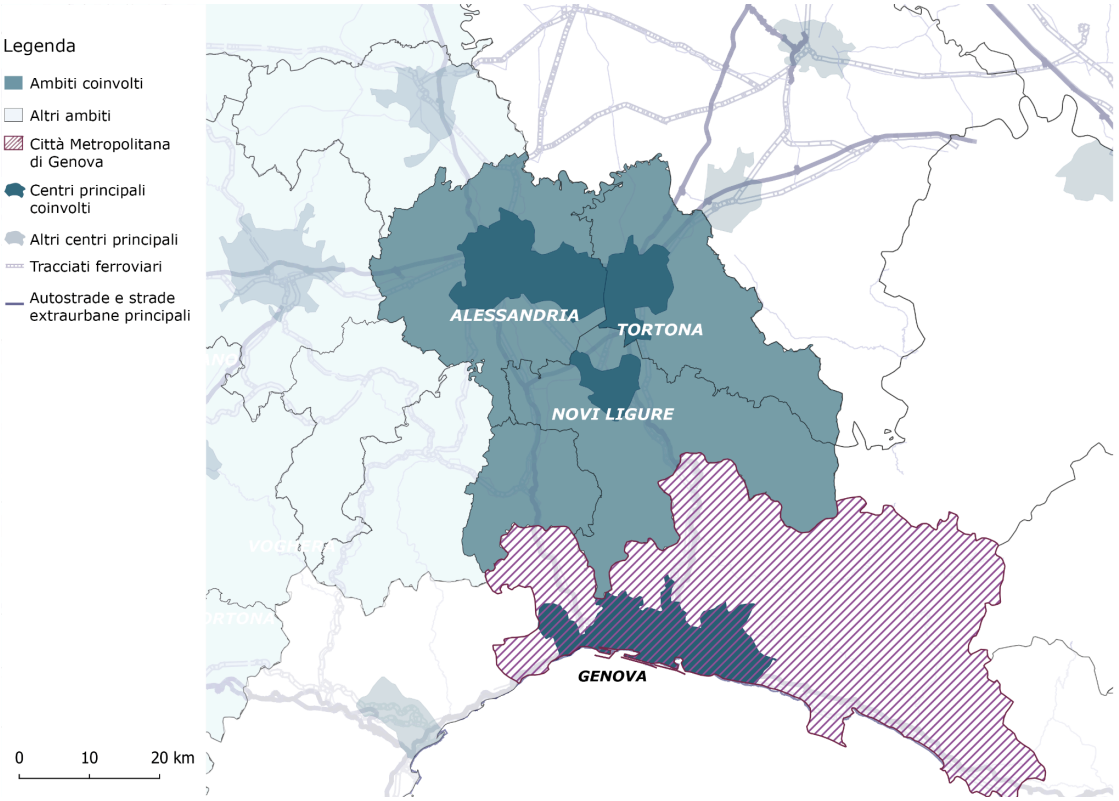
Fig. 26. Ambiti esclusi, interni alle Province, dell'esempio di territorio su cui redigere un Piano d'Ambiti Vasto (A)



(Fonte: elaborazione personale)

Il caso transregionale lombardo è stato, inoltre, fortuito, data la predisposizione della Regione a questo tipo di proposta: mentre il Piemonte ha gli AIT, la Lombardia ha gli ATO (Ambiti Territoriali Omogenei), unità socioeconomiche strutturate secondo una logica metodologica molto simile a quella piemontese, per cui ha reso possibile un raffronto e una sperimentazione di come si presenterebbe un territorio da pianificare composto da ambiti. D'altronde, tentativi extraregionali non sono possibili se non esiste un'unità confrontabile, motivo per cui, per il corretto funzionamento di questa proposta, è necessario che si imposti l'idea di ambito in tutte le Regioni italiane; altrimenti, il risultato è inconcludente a intercettare gli effettivi territori coinvolti in un sistema di relazioni: esempio è il rapporto tra Genova e gli ambiti che ospitano i suoi retroporti, con cui esiste una forte relazione, ma la cui estensione della Città Metropolitana include il territorio coinvolto dal lato ligure oltre l'effettivo movimento di flussi (*Figura 27*).

Fig. 27. Confronto tra estensione ambiti ed estensione Città Metropolitana/Province



(Fonte: elaborazione personale)

Proporre un Piano d'Ambiti Vasto non vuol dire, quindi, sottoporre a un ennesimo strumento la pianificazione italiana, ma significa rispondere alle necessità di avere un territorio più equo e coeso, dove si è in grado di riconoscere e incentivare un sistema policentrico reticolare capace di elevare lo sviluppo socioeconomico delle aree che ricevono meno interesse nella politica pubblica. Il policentrismo non è solo un modello che, per diversi elementi, funziona, ma è ciò a cui il Piano Territoriale Regionale del Piemonte esplicita cui incentivare e raggiungere, perciò avere uno strumento che riesca a intercettare tale sistema è, essenzialmente, fondamentale per un corretto governo del territorio, fattore per cui le città medie possono trarre maggiore vantaggio.

Capitolo 5 - Considerazioni conclusive

Il presente lavoro di tesi ha voluto indagare il sistema policentrico piemontese, portando alla luce la disgiunzione strutturale e funzionale che esiste tra i confini amministrativi, rigidi per loro natura, e le relazioni e reti socioeconomiche che caratterizzano realmente il territorio, dinamiche per loro natura. Questo parallelismo è fondamentale da riconoscere, poiché limita in maniera impattante le politiche di pianificazione atte allo sviluppo di un territorio e al suo corretto governo. Il policentrismo, come modello di strutturazione territoriale, gode oggi di una particolare attenzione, in quanto riconosciuto come sistema dai benefici consolidati, tant'è che le politiche pubbliche regionali (Regione Piemonte, 2011) ed europee (Commissione Europea, 1999) da tempo individuano tale forma di visione spaziale quale più adeguata a costruire un sistema areale coeso e competitivo.

Ruolo speciale in questo senso lo ricoprono le città di medie dimensioni, realtà che nel dibattito pubblico sono state, da sempre, trascurate, a favore di un'attenzione verso i piccoli centri, a rischio spopolamento, e le grandi città, di maggior valore aggiunto. Le città di medie dimensioni si configurano, in un sistema policentrico reticolare, quali *trait-d'union* tra i poli maggiori e i poli minori, costituendo dei nodi di congiunzione tra le realtà rurali e quelle urbane, fondamentali per raggiungere un obiettivo di coesione esteso a tutto il territorio. Il Piemonte, in questo senso, riveste un caso studio interessante, in quanto Regione storicamente di matrice policentrica e, per questo, costellata di diverse città medie. Attraverso la sintesi dei dati demografici, economico-produttivi e di mobilità, la ricerca ha evidenziato come il contesto piemontese esprima un'articolazione complessa, dove i quadranti NE e SE spiccano per due caratteri rilevanti: la presenza di diverse poli di tipologia media e la propensione verso relazioni di stampo transregionale.

L'analisi delle matrici di spostamento dimostra questo, evidenziando di conseguenza l'inadeguatezza dei tradizionali confini regionali nel contenere le reali geometrie funzionali delle città medie. Nodi come Novara e Alessandria proiettano le proprie funzioni strategiche e logistiche verso i poli esterni di Milano e Genova, mentre il Verbano-Cusio-Ossola si caratterizza per una profonda integrazione transfrontaliera con il mercato del lavoro svizzero. In assenza di

una visione integrata d'area vasta, però, questa proiezione esterna rischia di trasformarsi in una forma di subordinazione funzionale, con un progressivo drenaggio di competenze e risorse.

Attualmente, gli strumenti di pianificazione del territorio italiani non sono in grado né di riconoscere né tantomeno di pianificare un sistema policentrico intra e transregionale, limitando una precisa *governance* territoriale. Per superare tale mancanza, si rende necessario un cambio di paradigma: la proposta centrale risiede nel formalizzare gli Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT) quali unità amministrative locali — LAU 1 — a livello nazionale, trasformandoli in sedi di pianificazione sovracomunale coordinati dalle Province, così da evitare la creazione di nuovi livelli burocratici. A ciò, viene affiancato quindi un nuovo strumento capace di cogliere le particolarità locali di un territorio per metterle a sistema in uno specifico reticolo, i Piani d'Ambiti Vasti, dove gli AIT confinanti o connessi, tenendo in considerazione solo i loro confini, diventano le unità su cui costruire, tramite un processo di copianificazione, un piano strategico di area vasta, in grado di individuare, indirizzare e regolare una forma policentrica e di flussi relazionali.

In conclusione, per raggiungere un sistema policentrico, è necessario che tutti i poli e le realtà territoriali, intrecciate dalle città di medie dimensioni, siano coese e in equilibrio, garantendo pari accessibilità a servizi e opportunità. Ciò richiede una particolare integrazione tra pianificazione spaziale e programmazione delle risorse europee, impiegando strumenti adeguati ad adempiere a tale scopo e adottando un modello di governo reticolare e dinamico.

Bibliografia e Sitografia

Agenzia della Mobilità Piemontese (2024). *Indagine sulla mobilità delle persone e sulla qualità dei trasporti in piemonte*.

Albini, M., Muscarà, L. (2011). Il paradigma di megalopoli e le sfide dell'urbanizzazione. *Ambiente, Società e Territorio, 6,* 12-17.

Anci Piemonte (2016). *Per un Manifesto delle nuove autonomie locali in Piemonte*.

Area Studi Mediobanca (2024). *La nuova mappatura dei distretti industriali e degli altri sistemi produttivi locali.*

Associazione Mecenate 90 (2020). *L'Italia policentrica: il fermento delle città medie*. FrancoAngeli.

Autorità di Bacino distrettuale del Fiume Po (2021). *Piano di Gestione del distretto idrografico del fiume Po*.

Bargero, C., Dianin, A., Avato, M. T. (2023). *Rapporto di quadrante Nord-Est*. IRES Piemonte

Bargero, C., Dianin, A. (2025). *Rapporto di quadrante Sud-Est*. IRES Piemonte

Bargero, C., Dianin, A. (2025). *Il Piemonte: una lettura della regione attraverso la lente del policentrismo*. IRES Piemonte.

Barbieri, C., A., Chiotasso, M. (1981). L'istituzione degli organismi comprensoriali. In Bellagamba, P., Bianchi, G., Nigro, G., Talia, M. (a cura di). *Regioni programmazione pianificazione territoriale. L'esperienza comprensoriale delle regioni nel processo di riforma delle autonomie e dei poteri locali*. Edizioni delle Autonomie, 100-109

Beaudry, C., Schiffauevora, A. (2009). Who's right, Marshall or Jacobs? The localization versus urbanization debate. *Research Policy*, *38*, 318-337.

Brunet, R. (1989). *Les villes Européennes, report to DATAR*. Reclus-La Documentation Française.

Camagni, R. (1993). From city hierarchy to city networks: Reflection about an emerging paradigm. In Lakshmanan, T., Nijkamp, P. (a cura di). *Structure and Change in the Space Economy: festschrifts in Honour of Martin Beckmann.* Springer-Verlag, 66-87

Commissione Europea (1994). *Europa 2000+ Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo*.

Commissione Europea (1999). *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo SSSE.*

Commissione Europea (2011). *Cities of Tomorrow. Challenges, visions, ways forward*.

Conti, S., Salone, C. (2001). L'Europa urbana tra policentrismo e gerarchia. *Bollettino della Società Geografica Italiana*, *6*, 39-64.

Conti, S., Salone, C. (a cura di) (2011). *Programmazione integrata e politiche territoriali. Profili concettuali, esplorazioni progettuali*. ("Contributi di ricerca", 244). IRES Piemonte.

Curti, F., Diappi, L. (1990). *Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche*. Associazione Italiana di Scienze Regionali.

De Luca, G. (2015). Quale ruolo per le Regioni nell'orientare la pianificazione intercomunale?. *Urbanistica informazioni*, *263*, 9-13.

De Marco, A. (2023). Economia Urbana. Microfondamenti: meccanismi di allocazione, prezzi e fallimenti del mercato [Diapositive]. Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio, Politecnico di Torino.

Dematteis, G. (2016). *Gli Ambiti di Integrazione Territoriale nel Piano Regionale e oltre*. IRES Piemonte

Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio per la Formazione del Personale delle Pubbliche Amministrazioni (2009). *Le città medie come luoghi di costruzione delle politiche*.

Dipartimento per le politiche di coesione (2025). *Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne 2021-2027 (PSNAI)*.

Evers, D., Katurić, I., Van der Wouden, R. (2024). *Urbanization in Europe: Past developments and pathways to a sustainable future*. Springer Nature.

Friedmann, J., Miller J. (1965). The Urban Field. *Journal of the American Institute of Planners*, *31*, 312-320.

Frixa, E. (2011). L'immagine infografica dell'Europa: il caso della stampa. In Bonora, P. (a cura di). *Rappresentare la territorialità*. Archetipo Libri, 259-272.

Geddes, P. (1915). *Cities in Evolution: An Introduction to the Town Planning Movement and to the Study of Civics.* Williams & Norgate.

Gottmann, J. (1961). *Megalopolis: The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*. Twentieth Century Fund.

Gregoli, F. (1978). Il comprensorio è un'area omogenea? L'esempio piemontese di Alba-Bra. *Bollettino della Società Geografica Italiana*, *7*, 41-61.

Janin Rivolin, U. (2022). *Governo del territorio e pianificazione spaziale in Europa*. Città Studi.

Krakover, S. (1980). Toward an understanding of the urban field concept - a review. *Geographical research forum, 2.* 35-46.

Kunzmann, K. R., Wegener, M. (1991). The pattern of urbanization in Western Europe. *Ekistics*, *58*, 282–291.

Lefebvre, C. (1995). Sviluppo regionale, reti urbane e spazio geografico. *Bollettino della Società Geografica Italiana*, *12*, 411-436.

Legge Regionale 5 dicembre 1977, n. 56. *Tutela ed uso del suolo*. (Regione Piemonte). Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte.

Lella, L., Rota, F. (2018). L'area vasta e il riequilibrio intra-regionale. Il dinamismo della periferia e il ruolo degli Ait nella Regione Piemonte. *MEMORIE GEOGRAFICHE*, *16*, 497-508.

Lingua, V., De Luca, G. (2015). Programmare o pianificare i territori delle città metropolitane? Il caso di Firenze tra vision spaziali e processi di trasformazione economico-produttiva. In Munarin, S., Carta, M. (a cura di). *XVIII Conferenza Nazionale SIU. Italia 45-45. Radici, Condizioni, Prospettive*. Planum Publisher, 233-239

Marshall, S., Batty, M. (2010). Geddes' Grand Theory: Life, Evolution, Social Union and the 'Great Transition'. *CASA working paper*, *162*, 1-33.

Nordregio (2004). *ESPON 1.1.1: Potentials for Polycentric Development in Europe. Final Project Report.*

Novotný, L. (2026). Innovations in EU cross-border project management: A case study of Interreg. *European Planning Studies*, *34*, 350-372.

Paludi, G. (2016). *I quadranti del Piemonte. Dentro il Piemonte:verso una nuova geografia amministrativa* [Diapositive]. IRES Piemonte

Properzi, P., Ombuen, S., Di Ludovico, D. (2023). *Rapporto dal territorio 2023*. INU.

Regione Piemonte (2011). *Piano Territoriale Regionale. Relazione.*

Rossolillo, F., Vigo, G. (2009). *Senso della storia e azione politica* (Vol. 2). Il mulino.

Santangelo, M. (2011). Le forme della crescita urbana in Europa. In Memoli, M., Governa, F. (2011). *Geografie dell'urbano. Spazi, politiche, pratiche della città*. Carocci Editore, 83-108

Sarkar, S., Wu, H., Levinson, D. M. (2020). Measuring polycentricity via network flows, spatial interaction and percolation. *Urban Studies*, *57*, 2402- 2422.

Servillo, L., Atkinson, R., Hamdouch, A. (2017). Small and medium-sized towns in Europe: conceptual, methodological and policy issues. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, *108*, 365-379.

Trattato di Amsterdam. 2 ottobre 1997. G.U.C.E. 340.

Yang, Z., Chen, Y., Zheng, Z., Wu, Z. (2022). Identifying China's polycentric cities and evaluating the urban centre development level using Luojia-1A night-time light data. *Annals of GIS*, *28*, 185-195.

Zanzottera, F. (2018). Periferia: definizione di un tema e spunti di riflessione. In Zanzottera, F. (a cura di). *30x40x50 SUBURBS OF THE WORLD–MINOR CITIES. Cesano Maderno: ambiente costruito e vita sociale*. Istituto per la Storia dell'Arte Lombarda, 11-19

Zhang, T., Sun, B., Li, W. (2017). The economic performance of urban structure: From the perspective of Polycentricity and Monocentricity. *Cities*, *68*, 18-24

Bianchi, L., Petraglia, C. (2026). *Città medie: l'anello mancante*. Il Mulino. https://www.rivistailmulino.it/a/citt-medie-l-anello-mancante

Commissione Europea (2024). *TEN-T Maps of the European Transport Corridors*. https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/infrastructure-and-investment/trans-european-transport-network-ten-t/tentec-information-system-and-ten-t-map-library/ten-t-maps-european-transport-corridors_en

Dipartimento per le politiche di coesione (2020). *Le Aree Interne 2021-2027*. https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/le-aree-interne-2021-2027/#sezione3

Fondazione Slala (2025). *Retroporto di Alessandria. Origini*. https://www.slala.it/retroporto-di-alessandria---origini.html

Futuracity (2016). *Policentrismo urbano e territoriale: cos'è e perché è strategico*. Futuracity. https://futuracity.altervista.org/policentrismo-urbano-e-territoriale-cos-e-e-perche-e-strategico/

Istituto Nazionale di Statistica (2025). *IstatData*. https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories

Istituto Nazionale di Statistica (2021). *Matrice di pendolarismo per lavoro*. https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/censpop/categories/IT1,Z1200CPA,1.0/MATRICE_PEND

Logisticamente (2025). *Logistica portuale. La classifica dei porti europei.* https://www.logisticamente.it/articoli/8416/da-rotterdam-la-classifica-dei-porti-europei/

Milan Airport Network (2024). *Cargo City*. https://www.milanomalpensacargo.com/cargo-city

Ministero della Salute (2023). *Posti letto per stabilimento ospedaliero e disciplina*. https://www.dati.salute.gov.it/it/dataset/posti-letto-stabilimento-ospedaliero-e-disciplina-2023/

Pagliarini, S. (2023). *Perché tornano le Province.* Today. https://www.today.it/politica/perche-tornano-province.html

Pompilio, M. (/2017). *Il ruolo delle città medie nell'organizzazione del territorio*. IMille. https://www.academia.edu/32318648/Il_ruolo_delle_citt%C3%A0_medie_nellorganizzazione_del_territorio

Salone, C. (2023). *La teoria delle reti di città*. DiTe. https://www.dite-aisre.it/la-teoria-delle-reti-di-citta/