

# POLITICHE **PIEMONTE**

SPECIALE PROVINCE

09



---

## INDICE

- EDITORIALE  
SPECIALE PROVINCE  
A CURA DI FIORENZO FERLAINO E STEFANO PIPERNO ..... 3
- I QUADRANTI DEL TERRITORIO REGIONALE  
DI DAVIDE BARELLA ..... 5
- IL SUD DEL PIEMONTE  
DI CRISTINA BARGERÒ ..... 11
- IL NORD-EST: LE PROVINCE DEI LAGHI  
DI SARA LEVI SACERDOTTI E MARCO CAVALLERO ..... 15
- INDICAZIONI PER UNA PARTIZIONE INTERMEDIA DEL TERRITORIO  
REGIONALE:  
GLI AMBITI DI INTEGRAZIONE TERRITORIALE DEL PIEMONTE  
DI FRANCESCA S. ROTA ..... 20
- LE PROVINCE DEL PIEMONTE: UNA SINTESI STORICA  
DI FIORENZO FERLAINO ..... 26

## EDITORIALE

*Speciale Province*

A cura di Fiorenzo Ferlaino e Stefano Piperno - IRES Piemonte

L'intento di questo numero speciale di Politiche Piemonte è quello di fornire strumenti conoscitivi ai soggetti decisori che si trovano a dover compiere delle scelte relative al riordino delle province. Su tale questione esistono riflessioni e studi fatti dall'IRES, dall'Università e il Politecnico di Torino, dalle stesse strutture regionali e di alcune province maggiori.

L'articolo di Davide Barella ripercorre i quadranti socioeconomici e territoriali del Piemonte: quello del Nord-Est i cui territori, sebbene articolati, si inseriscono in un sistema consolidato (che non riguarda solo la regione del Piemonte) che è stato definito delle PLAC, delle province del lago delle Alpi centrali. E' un sistema che è affrontato anche dal pezzo di Sara Levi Sacerdotti, che mette in luce le sue basi produttive fatte di turismo montano e soprattutto lacuale e di distretti industriali che, sebbene in difficoltà, configurano questo ampio territorio. Il quadrante Sud-Est è analizzato dal pezzo di Cristina Bargerò. Emerge un territorio pluricentrico, caratterizzato dalla diversità cui sempre più è richiesto coordinamento e sinergia. Il quadrante Sud-Ovest è quello dell'agroindustria, del turismo alpino, della cultura enogastronomica, che ha mantenuto nel tempo una forma unitaria di gestione provinciale e i cui frutti si vedono nella crescita del PIL e nella dinamicità dei suoi sottosistemi. Il quadrante Nord-Ovest che si configura nella piana meccatronica, nel centro regionale dei servizi, nel rapporto tra l'area metropolitana di Torino e il suo territorio di relazione, montano e non, che interessa l'intera provincia con legami più forti verso le province del Sud. Francesca Rota analizza nello specifico questi legami fornendo l'articolazione locale del Piemonte e dei suoi sottosistemi in Ambiti di integrazione territoriali (Ait), utili nel caso si scegliesse non tanto la strada dell'accorpamento provinciale quanto quella della loro riarticolazione. Infine, ma non per ultimo, viene fornita nel Dossier una ricostruzione storica delle province torinesi che parte dai sei dipartimenti napoleonici delle acque, per giungere a sintesi nei quattro quadranti socio-

economici dell'unità d'Italia e infine nelle otto province attuali. Una ricostruzione che evidenzia il permanere di invarianti territoriali non soltanto fisiche ma anche sociali, demografiche, economiche.

La questione provinciale si lega al dibattito sul federalismo e sul decentramento e riordino delle funzioni degli enti locali, che ha assunto in questi anni toni e argomentazioni discordanti e spesso contraddittori. Sono però emerse da tempo delle invarianti che muovono verso un nuovo ordine territoriale e una nuova organizzazione amministrativa. I requisiti richiesti dal governo Monti per garantire la sopravvivenza delle amministrazioni provinciali (superficie di almeno 2.500 chilometri quadrati e popolazione residente non inferiore a 350mila abitanti) si muovono all'interno di queste invarianti.

La prima invariante deriva dal processo di globalizzazione in atto che vede una riorganizzazione dei mercati interni e dei territori proiettarsi su una nuova scala. In letteratura questa invariante è definita col concetto di *rescaling*. I territori che determinano la competizione si chiamano Brasile, Cina, India, Stati Uniti, Unione Europea, Russia, ecc.. Tutti stati federali o confederazioni di grandissima dimensione. La tendenza a questo ampliamento di scala è poi evidente nella ridefinizione dei mercati interni; oltre la UE si hanno moltissime iniziative in tal senso che, nel bene o nel male, con riprese e cadute, muovono verso ampliamenti dei mercati interni a un livello di scala che all'IRES abbiamo definito "quasi-continentale". Le iniziative non mancano, si pensi ad esempio al *North American Free Trade Agreement* (Nafta), all' *Association of South-East Asian Nations* (Asean), al *Mercado Común del Sur* (Mercosur), al *Gulf Cooperation Council* (Gcc), ecc.. La competizione delle reti lunghe si gioca entro processi di riterritorializzazione di scala quasi-continentale, con organizzazioni efficienti, standard elevati di produttività e qualità, istituzioni e servizi adeguati e performanti. Entro questo processo i sistemi locali (Regioni, Province, Comuni) subiscono la stessa dinamica di *rescaling* verso strutture e organizzazioni più ampie, intercomunali, macroregionali. Le Province non sono da meno e pertanto una loro rifunzionalizzazione implica una

razionalizzazione della attuale maglia, che colga gli aspetti territoriali salienti, evidenzi le differenze e metta a sistema le complementarità dei territori locali.

Dalle analisi dell'IRES i "quadranti dello sviluppo" del Piemonte appaiono strutture di lungo periodo, territori che fin dall'unità d'Italia esprimevano una loro organizzazione e configurazione economico-sociale che si riconosceva, appunto, sotto la Provincia. Nel tempo, come si può vedere dagli articoli e dal dossier storico di questo numero di Politiche Piemonte, tale configurazione è emersa nelle sue articolazioni e vocazioni, tanto da richiedere la nascita di nuovi enti locali provinciali. E' un processo che non ha interessato solo il Piemonte e che trova nei Sistemi Locali del Lavoro (ISTAT) la sua massima espressione. In Piemonte quest'ultima è stata meglio configurata dalla partizione degli 'Ambiti di integrazione territoriale' (Ait) voluti dalla Regione Piemonte, cioè da quei sistemi locali che racchiudono al loro interno l'autocontenimento delle reti di relazioni, sia tra i soggetti territoriali orientati alla costruzione di una progettualità collettiva sia dei flussi pendolari casa-lavoro, dei servizi residenziali e della mobilità per il consumo, intorno a un centro significativamente importante e riconosciuto. I 33 Ait registrano molto bene i sistemi locali regionali e articolano le caratterizzazioni dei quadranti del Piemonte.

La seconda invariante è la crisi fiscale dello stato. Al necessario *rescaling*, atto a spingere verso forme organizzative e di coordinamento più efficaci e efficienti, si affianca la necessità di avviare un rigoroso processo di consolidamento fiscale in linea con i sempre più stringenti parametri europei. Lo *spread*, di cui tutti sentiamo parlare, non misura solo il differenziale finanziario tra gli stati ma anche (e sempre di più) il differenziale in termini di efficiente articolazione territoriale dei governi. La politica di riduzione del numero dei comuni e delle province avviata con gli ultimi provvedimenti governativi va in questa direzione. In Piemonte le province, stando ai decreti "Salva Italia" e della "*Spending review*", dovrebbero ridursi a quattro o cinque

(auspicabilmente riconducibili ai quadranti) e i loro organi essere basati su una elezione indiretta da parte dei consiglieri comunali, a eccezione della futura provincia metropolitana di Torino il cui Presidente potrà essere eletto anche dalla popolazione (dipenderà dallo Statuto provvisorio che sarà adottato dalla Conferenza metropolitana entro il 31 ottobre del 2013). Considerato il taglio anche storico di questo numero è bene ricordare come fra gli anni Settanta e Ottanta in Piemonte si fosse effettuato un interessante e innovativo tentativo di ridimensionamento del ruolo delle province, creando un nuovo soggetto, i Comprensori (erano 15), intermedio fra le Regioni e i Comuni, a elezione indiretta e con compiti esclusivi di supporto della politica di programmazione economica e territoriale regionale. Il nuovo modello per certi aspetti può esser ricondotto a tale esperienza, esauritasi nell'arco della seconda legislatura regionale. Per anni e soprattutto nell'ultima campagna elettorale si è quindi parlato di riduzione se non della soppressione delle Province, a fronte di una crescita del loro numero dovuta, spesso, più a pressioni localistiche che funzionali. A questa contraddizione si cerca oggi di porre rimedio e ci auguriamo che il ventaglio di analisi e riflessioni, qui presentate, possano offrire un contributo utile ai decisori regionali.

In conclusione, la globalizzazione non è "La fine dei territori" (Bertrand Badie, 1996) quanto piuttosto la loro emersione e il loro calarsi in sistemi economici con confini sempre più ampi, dotandosi di competenze crescenti, istituzioni efficienti, imprese in grado di operare in rete e competere a livello internazionale, adeguata coesione sociale e capacità di valorizzare le peculiarità territoriali. La globalizzazione richiede cioè un surplus di territorio ed è per questo che anche la questione provinciale è importante e deve essere affrontata sulla base di un bagaglio analitico adeguato. E' una occasione da non perdere.

---

## I QUADRANTI DEL TERRITORIO REGIONALE

*di Davide Barella - IRES Piemonte*

### **Introduzione**

Numerosi studi svolti nell'ultimo ventennio hanno consolidato una lettura multipolare del territorio regionale piemontese, proponendone un'articolazione per quadranti, quale esito congiunto di fenomeni diversi: l'evoluzione di processi economico sociali di lungo periodo, la geometria dei grandi assi di comunicazioni, la presenza di tipici insediamenti economico-produttivo. Tali interpretazioni tendono a suddividere il territorio regionale in quattro componenti i cui confini, non rigidamente perimetrati, coincidono "grosso modo" con le attuali province piemontesi (singole o raggruppate). Sorta dapprima in analisi e studi sulla realtà socio-economica regionale, tale articolazione è stata utilizzata anche in documenti e provvedimenti istituzionali (ad es. nel piano territoriale regionale di recente approvazione).

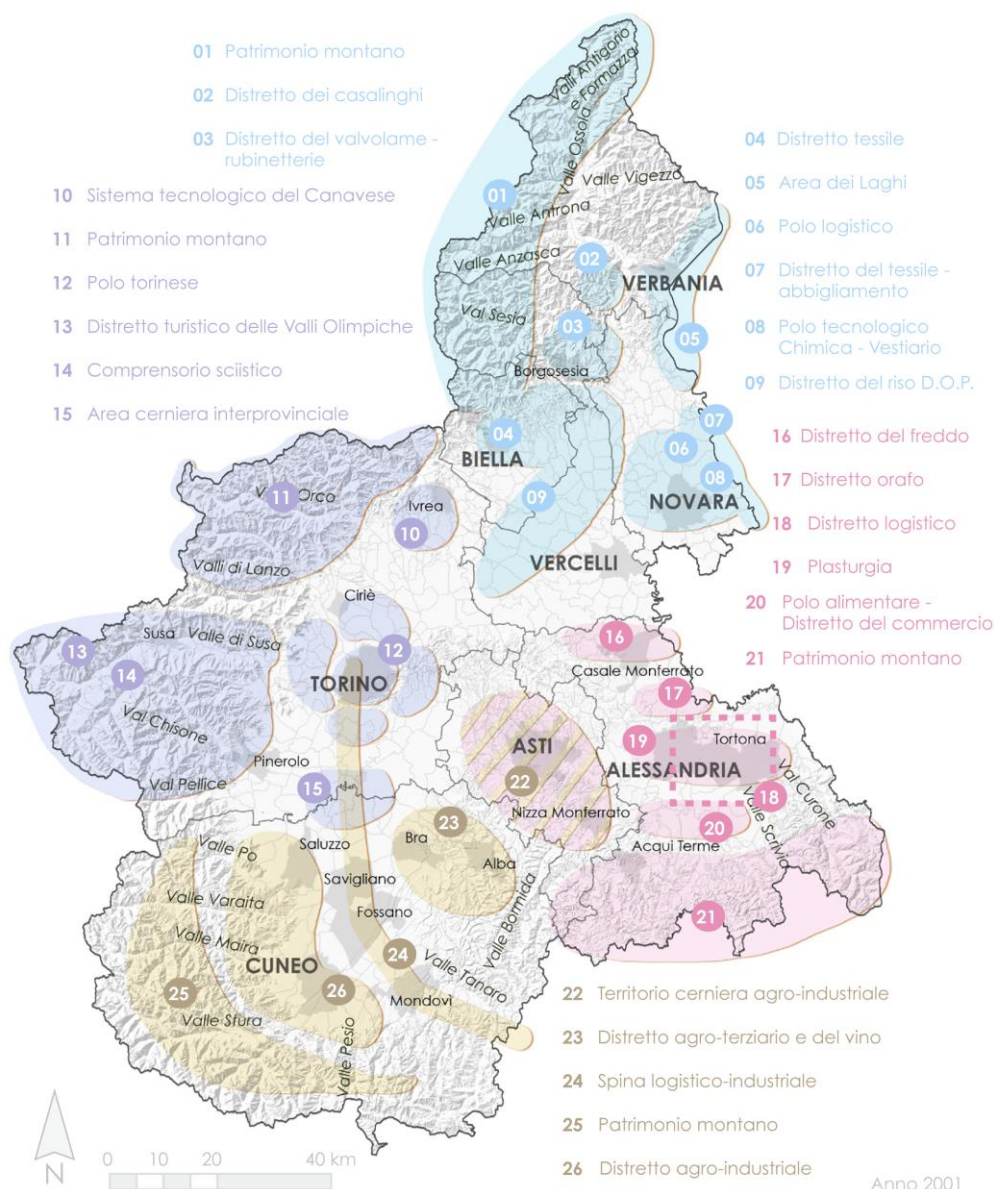
Nel prosieguo dell'articolo, sulla base delle indagini di scenario svolte dall'Ires nella seconda metà dello scorso decennio, si darà conto, in estrema sintesi, delle ragioni che hanno condotto a questa ripartizione territoriale nonché delle principali caratteristiche dei diversi quadranti.

### **Origine e tratti costitutivi dell'articolazione per quadranti**

La suddivisione per quadranti si basa, da un lato, sulle ricerche svolte negli anni novanta dall'Ires e dal Dipartimento Interateneo Territorio, che avevano individuato in una simile partizione l'articolazione dei macro-ambienti insediativi del Piemonte, cioè un quadro caratterizzato da una relativa uniformità e riconoscibilità delle storie evolutive e dei caratteri da esse sedimentati. Dall'altro lato, essa corrisponde alla geometria dei grandi assi di comunicazione che attraversano la regione (a un grado diverso di infrastrutturazione, ma tutti presenti nei disegni strategici): i due longitudinali Genova-Alessandria-Novara-Sempione e Savona-Cuneo-Torino-Monte Bianco, e i due trasversali Frejus-Torino-Novara-Milano e Nizza-Cuneo-Alessandria-Bologna. L'articolazione in quattro quadranti, presenta inoltre correlati evidenti nello sviluppo di alcune funzioni di servizio, come suggerito dall'articolazione della sanità piemontese o dalla geografia del sistema universitario che emerge dallo sdoppiamento dell'Università di Torino (con la nascita dell'Università del Piemonte Orientale) e dalle localizzazioni derivanti dal processo di decentramento universitario (oggi in via di riconsiderazione).

Infine, tale articolazione, acquista ulteriore evidenza in rapporto alle dinamiche localizzative del sistema padano, con una sezione orientale oggettivamente coinvolta da fenomeni di gravitazione su Milano e una sezione meridionale accomunata dalle opportunità di comunicazione intercontinentale offerte dal sistema dei porti liguri. Tali riflessioni hanno condotto ad articolare il territorio regionale in quattro componenti: il quadrante metropolitano (Torino e la sua provincia), la congiunzione nord-est (province di Biella, Novara, V.C.O, Vercelli), la congiunzione sud-est (provincia di Alessandria e, in parte, di Asti), il complesso agro-industriale del sud-ovest (province Cuneo e, in parte, di Asti).

Figura 1: I quadranti del Piemonte



Fonte: Ires Piemonte

### Il quadrante metropolitano

Il quadrante metropolitano coincide con la provincia di Torino ed è composto principalmente dall'area gravitazionale della metropoli torinese (significativamente articolata al suo interno) e da alcuni territori di corona (il canavese, la montagna torinese e la piana carnagnolese) che, pur interagendo in misura notevole con l'area metropolitana, esprimono caratteri, funzioni e potenzialità parzialmente endogene e distinte.

Per quanto riguarda l'area metropolitana è ormai ampiamente noto che essa è stata caratterizzata negli ultimi decenni da un importante processo di transizione post-fordista nel corso del quale al progressivo ridimensionamento dell'industria manifatturiera è seguita una fase di impegnativa e radicale riorganizzazione produttiva e territoriale, che ha cercato di sfruttare le rilevanti potenzialità di riposizionamento dell'area nelle nuove reti dell'economia della conoscenza (R&S, università, industrie

high-tech, servizi alle imprese, cultura ecc.). Gli investimenti connessi all'evento olimpico hanno consentito la realizzazione di importanti opere infrastrutturali e il buon successo dei Giochi ha contribuito, nel medio periodo, a rianimare il clima psicologico della città. Se attorno al passaggio del millennio Torino appariva ancora come una metropoli sostanzialmente caratterizzata in senso manifatturiero e inadeguatamente proiettata in senso internazionale, alla metà del primo decennio la situazione appariva sensibilmente mutata. In questo quadro di trasformazione, sul quale ha ovviamente inciso la recente crisi economico finanziaria, non mancano tuttavia elementi critici che rischiano di ostacolare il percorso evolutivo. Volgendo lo sguardo all'articolazione dell'area metropolitana, si può affermare che i processi di decentramento di funzioni e strutture avvenuto nei due ultimi decenni ci consegnano una realtà metropolitana non più ridicibile entro lo schema centro-periferia ma non ancora compiutamente policentrica. Le ricerche svolte negli ultimi anni sembrano cogliere una certa continuità tra aree interne al perimetro urbano e comuni prospicienti, individuando una organizzazione "per quadranti" dello stesso sistema metropolitano, in cui la collina torinese si specchia in qualche misura nel territorio chierese, la concentrazione dell'automotive di Mirafiori prosegue verso sud nelle aree di Nichelino e di Orbassano, e così via, con qualche proiezione ulteriore anche nei sistemi locali esterni della provincia. La geografia per quadranti richiamata potrebbe trovare spiegazione nella matrice territoriale dello sviluppo torinese, strutturata per condizionamenti storici e perfino orografici lungo due assi fondamentali. Il primo taglia l'area da nord-est a sud-ovest, comprende le principali direzioni di sviluppo tipiche dell'epoca fordista ed è interrotto nel suo segmento centrale dalla presenza delle specializzazioni burocratico-direzionali del centro storico della città. L'asse comprende, a una estremità, gran parte della periferia nord di Torino e si prolunga in direzione di Settimo e Chivasso e del basso canavese, e all'estremità opposta attraversa l'estrema periferia sud del capoluogo e le propaggini dell'indotto auto in direzione del pinerolese. Il secondo asse taglia invece la città da est a ovest collegando idealmente le due aree collinari a forte pregio paesaggistico e residenziale, dalla collina compresa tra Chieri e Chivasso alle alture moreniche collocate allo sbocco della valle di Susa, caratterizzate da una residenzialità relativamente agiata e, in qualche punto, da una maggiore presenza di attività produttive qualificate. Su questi due assi hanno inciso notevolmente i processi di trasformazione territoriale dell'ultimo decennio, determinando polarità di carattere diverso in ragione di un Piano Regolatore centrato prevalentemente sul recupero della spina ferroviaria (la dorsale dello sviluppo industriale). Passando a esaminare i territori posti a corona della metropoli, il Canavese è percepito (e si percepisce) come un territorio a se stante nella configurazione provinciale, sia per la collocazione e conformazione geografica, sia per la sua storia anche recente. Il passaggio, burrascoso, da territorio con una leadership economica e morale rappresentata da Olivetti che garantiva una visibilità internazionale indipendentemente da Torino, a territorio a rischio di una debole identità e alla ricerca di un ruolo nel sistema piemontese, ha innescato un processo reattivo che ha portato alla costruzione di un sistema produttivo diversificato. In questo contesto è possibile individuare alcuni motori di sviluppo: il nocciolo duro del comparto elettronico coagulato intorno ad Ivrea e il distretto della meccanica del canavese occidentale. I territori dell'arco montano della provincia di Torino sono invece accomunati dalla disponibilità di grandi risorse ambientali e turistiche, ma anche da notevoli difficoltà strutturali che impattano in modo particolare sui territori meno attrattivi per il turismo invernale. Disponibilità di risorse idriche, ampiezza del capitale boschivo ed eccellenza ambientale e paesistica sono gli elementi di ricchezza; una trama insediativa debole determinata da condizioni morfologiche, climatiche e pedologiche particolarmente difficili sono i caratteri negativi che influiscono sulla composizione demografica, sulla dotazione di infrastrutture di comunicazione e sul conseguente difficoltoso accesso ai servizi. Parzialmente diversa è invece la condizione della Valle di Susa ove ha sede il Distretto turistico delle valli olimpiche e il comprensorio sciistico. A sud del sistema metropolitano si apre infine l'ampio territorio della pianura che abbraccia il basso Pinerolese e la piana del Carmagnolese. L'ambito ha caratteri di cerniera tra la conurbazione torinese e il paesaggio rurale, con strette interazioni con il Nord Cuneese, in ciò supportata da un sistema infrastrutturale, sia ferroviario che viario, che garantisce il collegamento Nord-sud. Il carattere di progressiva transizione da un sistema all'altro è evidenziato dalla contaminazione di elementi, produttivi e insediativi, sia industriali che agricoli. Per quanto concerne l'apparato produttivo industriale, il Carmagnolese si presenta come propaggine meridionale

del sistema automotive metropolitano, soprattutto a Carmagnola e Villastellone in cui la specializzazione nel comparto veicolare è sviluppato tanto nella componentistica quanto nella progettazione.

### **La congiunzione nord-est**

Il quadrante nord-orientale risulta composto da ben quattro province (Biella, Novara, V.C.O, Vercelli) evidenziando la natura fortemente policentrica di questo territorio. Il sistema del Nord-Est eredita dalla sua storia una notevole caratterizzazione manifatturiera, articolata in un certo numero di distretti produttivi (casalinghi, rubinetterie, tessile) a elevata proiezione internazionale. Sottoposti negli ultimi anni a forti tensioni competitive, hanno avviato con alterno successo notevoli sforzi sul piano della riorganizzazione della produzione, della ricerca di nuovi sbocchi di mercato, del tentativo di costruzione di leadership di nicchia su produzioni differenziate, di penetrazione nei segmenti di filiera a maggior redditività. L'accrescimento della competitività del settore industriale richiederebbe un adeguato sviluppo del settore dei servizi alle imprese. La ristrutturazione dei servizi offerti dagli enti istituzionali e di categoria, che oggi operano separatamente e forniscono servizi analoghi non sempre adeguatamente qualificati, potrebbe essere una possibile soluzione. Il sistema della conoscenza è rappresentato nell'area da una dotazione universitaria consolidata e sufficientemente specializzata rispetto alle vocazioni produttive dei territori. Oltre alla Città studi di Biella, uno dei primi esempi di strutture tecnologiche e formative di alto livello in un distretto manifatturiero, è di enorme interesse il potenziale polo medico-farmaceutico, che potrebbe far crescere intorno agli ospedali e alle strutture universitarie di Novara e Vercelli una seconda punta di eccellenza piemontese nel campo dell'innovazione e della ricerca sanitaria, attraendo investimenti qualificati di imprese multinazionali in un'ottica di naturale estensione della galassia chimico-farmaceutica del milanese. Un elemento importante del quadrante del Nord-Est piemontese può essere individuato nel governo del suo assetto insediativo. In queste province si rilevano infatti enormi scompensi tra i territori al confine con la Lombardia, pienamente investiti dall'estensione dell'area di influenza di Milano (al punto da diventarne quasi dipendente), e una serie di aree alpine o prealpine di difficile accessibilità, fortemente soggette a fenomeni di abbandono. La carta strategica di maggiore rilievo per il territorio è rappresentata dall'organizzazione concreta dello snodo trasportistico tra i due grandi assi dello sviluppo europeo (Lisbona-Milano-Kiev e Suez-Genova-Rotterdam), collocato al centro di quella macroregione padano-alpina che può realisticamente aspirare a evolvere verso la configurazione di zona di integrazione mondiale dell'economia, essendo già oggi una delle aree più prospere in Europa per ricchezza diffusa. L'elevata connettività al porto di Genova e al retroporto alessandrino, la prossimità all'hub internazionale di Malpensa (oltre che l'accessibilità all'aeroporto di Caselle), la presenza di una stazione TAV, le opportunità dischiuse dall'insediamento a Rho della Fiera di Milano, l'apertura a nord attraverso il rilancio dello scalo di Domodossola, la possibile integrazione con i sistemi di mobilità e i valichi del nord-ovest lombardo, costituiscono un insieme di collegamenti dei quali appare difficile sottovalutare il possibile impatto strategico. Date le caratteristiche dei processi economici e insediativi, il territorio del Nord-Est piemontese si presenta tuttavia estremamente sensibile – per certi versi vulnerabile – dal punto di vista delle componenti ambientali e paesaggistiche. Sotto questo profilo, il quadrante è peraltro ricco di risorse quali il patrimonio montano posto ad ovest del quadrante (Val Sesia) e il distretto dei laghi che rappresentano i principali poli turistici del quadrante. L'inevitabile impatto delle trasformazioni infrastrutturali previste per quest'area, configura un sistema ambientale la cui evoluzione deve essere considerata parte integrante dei futuri programmi di sviluppo, un parametro di giudizio la cui sottovalutazione potrebbe produrre contraccolpi negativi a medio termine anche sotto il profilo strettamente economico. Per altri versi le grandi trasformazioni economiche e infrastrutturali potrebbero giocare un ruolo positivo, se opportunamente guidate verso un approccio integrato e attento a un bilancio complessivo dei cambiamenti.

### **La congiunzione sud-est**

L'Alessandrino, pur mantenendo una certa connotazione agricola strutturata sulla realtà naturale del Monferrato e una notevole presenza manifatturiera, presenta forti potenzialità in virtù di una

collocazione a ridosso del porto di Genova e sul percorso obbligato che lega Torino al centro della penisola. La condizione di fragilità demografica, fino a pochi anni or sono valutata come il prologo di un inevitabile declino economico sulla scorta del cammino imboccato dalla Liguria, si presenta nell'esperienza più recente maggiormente gestibile. Al pari di Genova, Alessandria ha saputo trarre dalla posizione geografica le risorse per un processo di rilancio selettivo, capace di generare alti livelli di reddito pur in un contesto di invecchiamento demografico e di lento calo della popolazione residente. Il territorio della Provincia di Alessandria si caratterizza per la presenza di una realtà produttiva molto diversificata, con una presenza significativa del settore manifatturiero. Nel suo ambito sono riconoscibili due dei distretti industriali piemontesi più famosi, con una forte proiezione internazionale: il polo orafa di Valenza Po e il sistema meccanico del Casalese, orientato al settore della refrigerazione industriale. Le produzioni manifatturiere dell'Alessandrino non sono esenti dalle difficoltà competitive che dall'inizio di questo secolo investono le economie distrettuali italiane. Nel distretto valenzano il vincolo maggiore è rappresentato dalla limitata dimensione delle imprese. Più complessa è la dolorosa riorganizzazione che sta investendo il settore del freddo nel Casalese. Il rapido ingresso sui mercati internazionali della concorrenza asiatica sottrae spazi di mercato anche a un sistema produttivo con connotazioni già multinazionali. Le imprese più forti si stanno riposizionando nel nuovo contesto competitivo, ma restano aperti problemi legati all'individuazione di specializzazioni innovative di nicchia e di trasferimento tecnologico. Più dinamico è il settore delle materie plastiche, soprattutto per la produzione del packaging, in connessione con la vocazione logistica dell'area. Notevole, ancora negli ultimi anni, l'espansione d'insediamenti della cosiddetta moderna distribuzione commerciale, situati nei pressi dei principali snodi infrastrutturali. Nella parte meridionale della provincia si è costituito in modo spontaneo una sorta di "distretto distributivo" in cui l'iniziativa di maggiore spicco è rappresentata dall'outlet di Serravalle Scrivia, localizzato in un'area di grande accessibilità in un vasto bacino a dimensione plurimetropolitana. L'opportunità maggiore del quadrante sud-orientale del Piemonte, per il suo sviluppo interno ma anche per il potenziamento competitivo dell'intero sistema regionale, si riconnette indubbiamente alle grandi linee di trasporto europeo e transcontinentale, canalizzate dal porto di Genova. Il territorio dell'Alessandrino è, infatti, pienamente inserito nella piattaforma strategica transnazionale del Corridoio 24 "Dei Due Mari" che elegge i territori di Novi Ligure, Alessandria e Tortona a caposaldo dello sviluppo della dorsale. La provincia di Alessandria è inoltre tra le più dotate di reti infrastrutturali ferroviarie, stradali, aeroportuali esistenti. Il territorio dispone di tre scali merce ferroviari (Alessandria smistamento, Novi Ligure-S. Bovo e Casale Monferrato) e di due centri intermodali a capitale privato (l'interporto di Rivalta Scrivia e quello di Arquata Scrivia). Sotto questo profilo, il territorio rappresenta un vero e proprio nodo logistico di rango europeo, che potrebbe entrare a sistema con il nodo di Novara, strategico come crocevia sulla connessione del Corridoio V e in prossimità dell'hub di Malpensa.

### **Il complesso agro-industriale del sud-ovest**

Per quanto sia difficile pensare all'area ricompresa nel quadrante sud-occidentale (composto dalla provincia di Cuneo e, in parte, da quella di Asti) come a un'entità unica e omogenea, è peraltro abbastanza evidente che questo territorio condivide alcuni tratti comuni (forte caratterizzazione agricola, rischi relativi di marginalità in alcune aree montane e vallive, forti integrazioni con la realtà torinese nei territori più prossimi al polo metropolitano) insieme ad altrettanti aspetti di differenziazione (sul versante dell'accessibilità infrastrutturale, delle performance economiche territoriali ecc.). Partendo dalla constatazione dei tradizionali legami storici e territoriali con la Francia meridionale, il Piemonte meridionale (e in particolare Cuneo) appare vocato ad assolvere un ruolo di cerniera tra due direttrici, la prima in direzione di Nizza e il sud della Francia, la seconda verso Savona e il sistema dei porti liguri. Una visione più articolata del quadrante conduce ad alcune possibili ripartizioni e immagini. Il settore occidentale della provincia cuneese, gravitante attraverso una raggiera di valli convergenti sulle città di Cuneo e di Saluzzo, si presenta come un'area a forte presenza di imprese multinazionali estere o a imprese originate dal decentramento di fasi operative del settore dei mezzi di trasporto. Il settore orientale della provincia, gravita invece sulle città di Alba e di Bra e sul ricco tessuto culturale e ambientale delle Langhe, è caratterizzato da una solida struttura economica (sede di imprese

---

multinazionali indigene quali Ferrero e Miroglio), e presenta una rinnovata immagine legata ai successi in campo enologico e alla scoperta turistica e gastronomica da parte di una clientela internazionale. Entrambi i territori registrano comunque un ricco e vitale tessuto imprenditoriale (significativa presenza di piccole e medie imprese) ed una positiva situazione economica. Uno dei punti di maggiore debolezza risiede nella scarsa dotazione infrastrutturale a cui consegue un relativo isolamento della provincia cuneese (parzialmente affrontato con il recente collegamento autostradale Asti-Cuneo). Rispetto a questi profili, l'esperienza dell'Astigiano presenta caratteristiche nettamente meno favorevoli, nonostante il fatto che anche in quest'area dimorassero colture vinicole e tradizioni culturali di assoluta eccellenza. Le ragioni di questo mancato successo sono difficilmente individuabili, ma si dipanano attraverso momenti di perdita di autonomia imprenditoriale con l'acquisizione estera di imprese chiave nel settore elettromeccanico e in quello agroalimentare, e ancora con la crescita per decentramento della componentistica auto nella fascia nordoccidentale del territorio artigiano che si correlano a una connettività al polo torinese talmente forte da tradursi spesso nella dimensione della dipendenza. Anche all'interno delle più dinamiche aree del quadrante occorre tuttavia registrare un punto debole, consistente nella collana di aree di spopolamento e marginalità economica che si distribuisce nelle valli alpine del Cuneese, peraltro in misura più intensa di quella – per certi versi analoga – rintracciabile nella parte meno accessibile della collina astigiana. Si tratta di plaghe in rapida deruralizzazione, che rischiano un “avvitamento” recessivo destinato ad autoalimentarsi tra calo demografico, perdita di funzioni produttive e di servizio, deterioramento ambientale provocato dalla evaporazione del presidio antropico, nelle quali – oltretutto – la frammentazione amministrativa ostacola la formazione di strategie reattive efficaci.

**Per approfondimenti:**

IRES Piemonte, Scenari per il Piemonte del 2015, Torino, 2008.

Le analisi riferite ai singoli quadranti sono [interamente scaricabili](#)

## IL SUD DEL PIEMONTE

di Cristina Bargerò – IRES Piemonte

### Introduzione

Il ridisegno dei confini amministrativi delle Province piemontesi, secondo i nuovi requisiti dimensionali richiesti, ossia almeno 2.500 chilometri quadrati di estensione del territorio e 350.000 abitanti, contempla un'ipotesi di aggregazione dei territori delle Province di Alessandria ed Asti.

Infatti, tali Province mostrano una contiguità non solo territoriale ed infrastrutturale, collocandosi al crocevia tra Torino e la Liguria, ma, sotto alcuni aspetti, anche socio-economica, sia per quanto concerne la struttura demografica che quella produttiva: si pensi, ad esempio, alle produzioni vinicole del Monferrato, che coinvolgono un'ampia area che va da Casale, Acqui a Nizza e Canelli, ma anche al distretto di Casale-Ticineto-Quattordio (oggi pesantemente toccato dalla crisi), di cui fanno parti imprese localizzate in alcuni comuni dell'astigiano. Dal punto di vista dell'erogazione dei servizi, inoltre il distretto sanitario di Casale Monferrato estende i suoi confini oltre la provincia di Alessandria, anche nell'astigiano.

### Le specificità territoriali del sud del Piemonte

*La dotazione infrastrutturale e il policentrismo*

L'area sud-est del Piemonte, che comprende, ad est, il territorio della Provincia di Alessandria e, ad ovest, quello della Provincia di Asti, si caratterizza per uno spiccato policentrismo e per una certa interdipendenza tra nodi produttivi, che supera, spesso, i confini delle singole province di riferimento.

In effetti, la stessa posizione geografica, a cavallo di tre regioni la rende storicamente un crocevia di transito, favorendone le dinamiche centrifughe. E proprio il posizionamento nodale al centro del Nord-ovest italiano rappresenta il primo fattore di identità comune, potendo costituire tanto un fattore di dispersione quanto una base per una progettualità integrata in cui la dotazione infrastrutturale diventa una risorsa per il territorio. Da sempre quest'area si configura come una piattaforma di relazioni e di scambi e un importante nodo stradale, autostradale e ferroviario, come entroterra dei porti liguri, dotato di forte accessibilità alle metropoli padane e come cerniera di congiunzione. Nel tempo l'area ha saputo dotarsi di funzioni di servizio e smistamento (si pensi alla densità di strutture logistiche intermodali e retroportuali) destinate verosimilmente a un ulteriore notevole sviluppo nel caso in cui la posizione della portualità ligure sullo scacchiere geo-economico le consenta di intercettare i traffici marittimi tra centro Europa ed estremo Oriente.

La provincia di Alessandria è tendenzialmente policentrica e aperta verso territori contigui, attraverso:

- il triangolo Alessandria-Genova-Savona, chiamato anche il triangolo della logistica, che guarda alle relazioni forti con il sistema portuale;
- l'asse Cuneo-Alba-Asti-Casale Monferrato/Alessandria, che comprende anche il distretto del vino e aree di soggiorno e per il tempo libero (enogastronomia, enoturismo), con forti legami con l'astigiano;
- l'asse Alessandria-Casale Monferrato-Vercelli-Novara, che non è solo un "asse universitario" (l'Università del Piemonte Orientale), ma pure una grande fascia di apertura dei territori piemontesi alla Lombardia.
- 

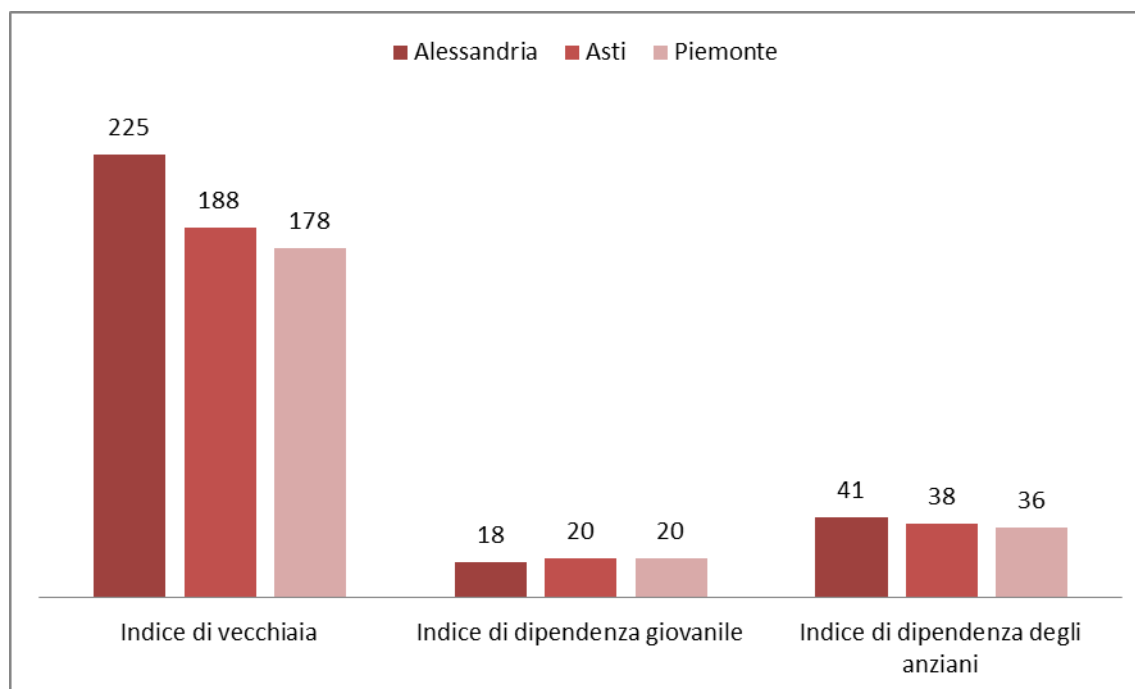
La provincia di Asti gravita essenzialmente sul capoluogo, sebbene alcune fasce di territorio abbiano strette relazioni:

- con le Langhe cuneesi per quanto riguarda Canelli e tutta la zona sud della Provincia;
- con Acqui Terme, per quel che concerne Nizza e parte della valle Belbo;
- con il Casalese, per i comuni limitrofi a Moncalvo;
- con la Provincia di Torino, per tutta l'area a produzione metalmeccanica, localizzata a nord.

## La demografia

Una peculiare caratteristica di questi territori è l'accentuata fragilità demografica, in particolare nella Provincia di Alessandria, soprattutto in rapporto ai livelli di invecchiamento della popolazione residente. Si tratta di una condizione che in forma ricorrente solleva preoccupazione per le sue possibili ripercussioni sulle capacità di innovazione e di crescita economica.

**Figura 1** - Indice di vecchiaia e di dipendenza giovanile al 2010: Alessandria, Asti, Piemonte



*Fonte: Osservatorio demografico Ires Piemonte*

Il permanere – almeno su un piano teorico – di elementi di rischiosità appare chiaro se si considerano congiuntamente i due caratteri cruciali dei territori alessandrino e astigiano: la sottodotazione quantitativa del fattore umano, soprattutto nelle sue fasce giovanili, e la posizione intermetropolitana a fortissima accessibilità. Non sembra irrealistico, in simili circostanze, evocare l'immagine di una “terra di mezzo”, nella quale la fortissima connettività possa agire da via di fuga anziché come veicolo di attrazione, o essere investita da decisioni localizzative esogene che atterrano sul territorio senza istituire con esso efficaci relazioni di scambio e di riverbero economico e sociale.

## Il tessuto produttivo

La composizione del valore aggiunto mostra per le province sia di Alessandria sia di Asti un peso dell'agricoltura superiore rispetto alla media regionale, grazie alle specializzazioni vitivinicole delle Langhe e del Monferrato e alla presenza di una filiera agroalimentare legata all'industria alimentare.

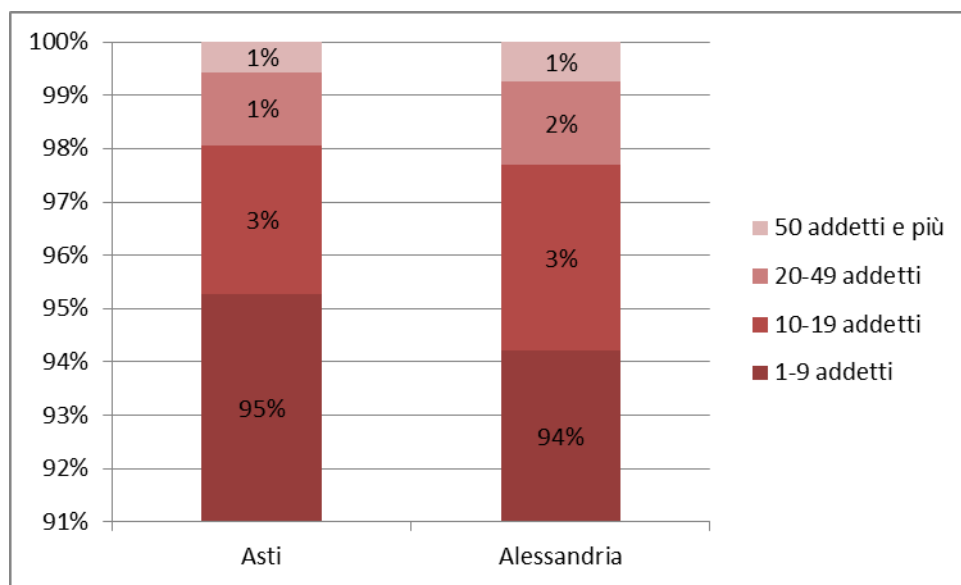
**Tabella 1** - Composizione del valore aggiunto al 2010: Alessandria, Asti, Piemonte

	Agricoltura	Industria	Servizi
Alessandria	1,8	25,9	72,2
Asti	2,5	27,3	70,2
PIEMONTE	1,4	26,7	71,8

*Fonte: Istituto Tagliacarne 2010*

Il tessuto produttivo di entrambe le province, caratteristica comune, del resto, a tutta la Regione, si caratterizza per la larga diffusione di micro-imprese e piccole medie imprese, cui si affiancano, tuttavia, soprattutto nell'Alessandrino, gruppi industriali di una certa rilevanza anche internazionale.

**Figura 2** - Distribuzione delle unità locali per addetti al 2009



*Fonte:* Istat

La provincia di Alessandria si connota per un mix di grandi imprese e di PMI (Piccole Medie Imprese) distrettuali. Le prime caratterizzano i settori della plastica/chimica (Mossi&Ghisolfi, Guala Closures e Solvay), dei cementi (Buzzi Unicem, Italcementi e Cementir), delle costruzioni (Gruppo Gavio), delle macchine grafiche (il gruppo Officine Meccaniche Cerutti), dell'alimentare e dolciario (Bistefani, Elah-Dufour, Campari, Pernigotti, Roquette); le seconde strutturano due dei maggiori distretti industriali italiani: quello orafa, di Valenza Po, e quello "del freddo", di Casale Monferrato.

La fascia centrale della Provincia di Alessandria, ossia quella che comprende le città di Alessandria, Tortona e Valenza Po, costituisce il principale motore produttivo della provincia, con le specializzazioni produttive della logistica, dell'orafa e della plasturgia; quella meridionale che coinvolge l'Alto Monferrato e l'Appennino ligure vede le proprie specializzazioni produttive nei settori dolciario e vitivinicolo; quella settentrionale comprendente il sistema collinare del Basso Monferrato, fascia fluviale del Po, la città di Casale Monferrato, si caratterizza per il distretto del freddo, oggi profondamente toccato dalla crisi manifatturiera, e altre produzioni di macchinari.

Per quanto riguarda la Provincia di Asti, nella zona nord sono relativamente modeste le produzioni vitivinicole e quelle agroalimentari, mentre sono più rilevanti la dotazione ambientale (qualità del paesaggio) e gli insediamenti produttivi (Villanova d'Asti). Nel Sud, vi è una tradizione vitivinicola vivace, in particolare sul versante della produzione di spumanti (Gancia, Bosca), e vi si registra anche la presenza di istituti e centri di ricerca nel settore enologico (Istituto sperimentale di Enologia di Asti). In questo ambito, le difficoltà dell'Astigiano sembrano connesse a una mancata differenziazione rispetto alle zone limitrofe delle Langhe cuneesi.

Entrambe le province, quindi, sono caratterizzate da una struttura imprenditoriale diffusa (con l'elevata densità di numero di imprese) e potenzialmente in grado di sfruttare le positive condizioni accennate, da una soddisfacente struttura formativa (dal sistema scolastico all'Università), da una buona

---

collaborazione e cooperazione tra le istituzioni (che si misurano efficacemente con le opportunità dello sviluppo locale) e le rappresentanze delle categorie.

A fronte di questo insieme di vantaggi competitivi non vanno sottaciute anche alcune rilevanti criticità, quali la struttura idrogeologica degli argini dei fiumi, soggetta ad alluvioni e dissesti idrogeologici.

### **Conclusioni**

In un periodo di crisi economica e di crescente apertura dei mercati, l'aggregazione dei territori provinciali può rivelarsi un'opportunità per le Province del Sud-est del Piemonte, permettendo una progettazione integrata, in una logica di area vasta, che consenta di rafforzarne le peculiarità, quali la posizione geografica e la dotazione infrastrutturale che li rendono una piattaforma logistica naturale tra la portualità ligure e il Nord Italia entro una struttura economica ad elevata diversificazione produttiva, con reticoli locali che si agglomerano intorno a nodi urbani importanti. È questo fenomeno policentrico che costituisce la ricchezza dell'insieme dell'area vasta.

Una maggior integrazione tra i diversi territori e le politiche consentirebbe di valorizzare maggiormente la "piattaforma logistica", quella "tecnologica" - della ricerca universitaria, dei poli di innovazione, delle innovazioni green- quella "paesaggistico-culturale" - del turismo enogastronomico, termale, dei manieri, ecc.. - e, infine, quella settoriale – dell'orafo, della metalmeccanica, dell'alimentare e del credito.

### **Bibliografia:**

Barella D., 2008, I quadranti del territorio piemontese: le prospettive del Sud-Ovest, Scenari per il Piemonte del 2015, Ires Piemonte, Torino

Bargero C.,2008, I quadranti del territorio piemontese: le prospettive del Sud-Est, Scenari per il Piemonte del 2015, Ires Piemonte, Torino

Ferlaino F., Senn L.,2011, Per lo sviluppo della Provincia di Alessandria, [www.politichepiemonte.it](http://www.politichepiemonte.it)

### **Per approfondimenti :**

[ires.piemonte.it/pubblicazioni](http://ires.piemonte.it/pubblicazioni)

[ires.piemonte.it/pubblicazioni](http://ires.piemonte.it/pubblicazioni)

## IL NORD-EST: LE PROVINCIE DEI LAGHI

di Sara Levi Sacerdotti- Project manager SiTI e Marco Cavallero –Assegnista DIST

### Introduzione

Il governo Monti, nell'ambito del decreto sulla revisione della spesa pubblica, la cosiddetta "spending review", ha stabilito i requisiti che garantiscono la sopravvivenza delle amministrazioni provinciali: superficie di almeno 2.500 chilometri quadrati e popolazione residente non inferiore a 350mila abitanti. Nasce così l'idea della maxi-Provincia dell'Insubria, ribattezzata dei "Laghi prealpini". Alcuni politici hanno rilanciato il progetto di unire in un'unica, grande realtà amministrativa le Province di Como, Lecco, Varese e Sondrio in Lombardia con le vicine piemontesi di Novara e Verbano-Cusio-Ossola, tutte accomunate dal rischio di estinzione, perché non rispettano i parametri imposti dal governo per la sopravvivenza in forma autonoma.

Sarebbe una Provincia interregionale, tra Lombardia e Piemonte con un'estensione di oltre 10mila chilometri quadrati, con 2 milioni e 250mila abitanti, un Prodotto interno lordo (Pil) di 75 miliardi di euro e un gettito fiscale di 43 miliardi.

### L'analisi

*La provincia dei laghi: da dove nasce la PLAC?*

Marco Fortis nel 1999 nel testo "Aree distrettuali pre alpine"<sup>1</sup> poneva una suddivisione delle province che torna di attualità anche se non per motivi geografici ma di contenimento della spesa pubblica. Fortis proponeva il modello della PLAC "Province dei laghi e delle alpi centrali", ossia un'area trans-regionale omogenea per indicatori di natura socio economica in particolare per la presenza di un vasto territorio pedemontano ricco di distretti industriali: ad esempio, quello serico - comasco ed altri come quello novarese e bresciano della rubinetteria-valvolame, quello biellese del tessile e quello bergamasco dei prodotti fluorurati. Fortis sosteneva che i sistemi locali dell'Italia nord occidentale, appartenenti all'area dei Laghi, delle Prealpi e delle Alpi centrali, benché meno decentrati dell'ormai celebre Nord Est, rappresentano una regione estremamente vitale dell'economia italiana e tra le più ricche e sviluppate del paese. Le province considerate nella sua analisi erano: Biella, Vercelli, Novara, Verbania, Varese, Como, Lecco, Sondrio, Brescia, Bergamo e Mantova.

*Gli studi IRES sulle regioni trans frontaliere e trans regionali (1990 e 2000)*

L'IRES nel 2000 riprende i concetti di Fortis e, a dieci anni esatti dallo studio "Quadro socioeconomico del Verbano-Cusio-Ossola"<sup>2</sup> per comprendere i processi socio-economici che interessano l'area. La PLAC veniva considerata un'area con caratteristiche socio-economiche simili caratterizzata da un mix articolato e complesso di fattori e di settori: turismo, forte presenza della piccola e media impresa e delle filiere produttive distrettuali, scarsa densità media territoriale in un contesto dinamico di forte peri-urbanizzazione, riarticolazione e riconversione delle tradizionali attività produttive e logistiche di frontiera. Lo studio IRES del 2000 dava molta importanza al posizionamento geopolitico e ai legami transfrontalieri che connettono il VCO al Ticino e, in misura minore, al Vallese. Nel 1995 il Canton Ticino, le province di Como, Varese e del Verbano Cusio Ossola hanno dato vita a una comunità di lavoro, cioè un'associazione di diritto privato conforme alla dichiarazione di Madrid del 1980 del Consiglio d'Europa sulla cooperazione transfrontaliera (euro-regione). Nel 2007 le province di Novara e Lecco sono state incluse nell'Euro - regione, sottoscrivendo la dichiarazione d'intesa il 6 luglio 2011. La Regio Insubrica ha preso il proprio nome dagli Insubri, popolazione celtica che ha popolato la regione dei tre laghi prealpini nel IV-V secolo a. C. . La finalità della comunità di lavoro "Regio Insubrica" è la promozione di una politica di incremento della cooperazione transfrontaliera<sup>3</sup>.

Questo contributo ripropone il modello delle PLAC, che fu usato per spiegare il VCO, per interpretare, in chiave attuale, i grandi cambiamenti in atto nelle province del Piemonte orientale, in rapporto alle vicine province lombarde. Diviene in tal senso un modello provinciale unitario.

<sup>1</sup> "Aree distrettuali prealpine. Meccanica, tessile, gomma e plastica" a cura di marco Fortis. Franco Angeli - 1999

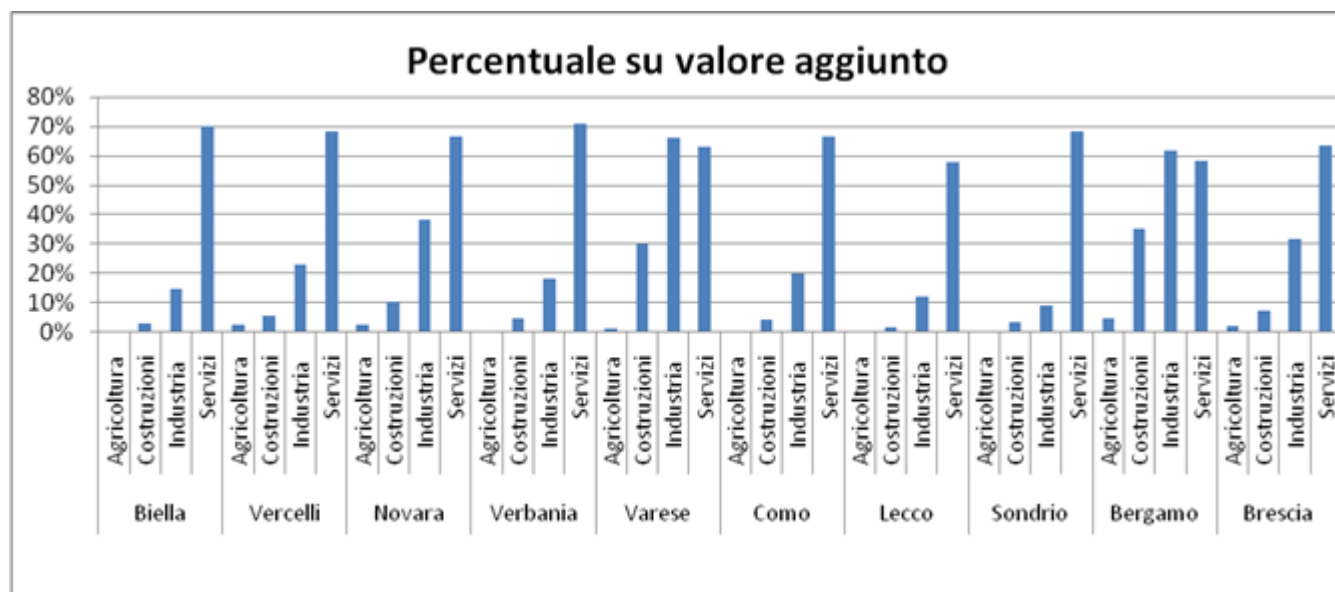
<sup>2</sup> "Aspetti di scenario del Verbano - Cusio - Ossola nel contesto regionale" di Fiorenzo Ferlaino e Sara Levi Sacerdotti, Quaderni di ricerca IRES - 2000.

<sup>3</sup> [www.regioinsubrica.org](http://www.regioinsubrica.org)

## La nuova PLAC - economia

La Provincia del laghi delle Alpi centrali, restando entro una più realistica ottica regionale (seppur con auspicabili strumenti di integrazione interregionali), potrebbe essere aggiornata alle sole province di Biella, Vercelli, Novara e VCO in Piemonte e Varese, Como, Lecco, Sondrio, Brescia e Bergamo<sup>4</sup>. Da un punto di vista macroeconomico, queste province sono da sempre considerate il cuore pulsante dell'economia del nord con un'alta percentuale del peso dell'industria: dal 27% del valore aggiunto di Sondrio al 55% di Lecco (dati 2010 – Istituto Tagliacarne) su un dato medio italiano che è del 18%.

Figura 1 - Il valore aggiunto creato dalle province della PLAC per settore di attività.



Fonte: Dati Istituto Tagliacarne – 2010

Queste province sono caratterizzate da un'alta concentrazione di specializzazioni produttive importanti, basti pensare che Biella, Novara, Vercelli e VCO concentrano tre dei setti distretti industriali riconosciuti piemontesi, mentre nell'area lombarda le province della PLAC ospitano ben otto distretti industriali su un totale di tredici. Si può ricordare il *Distretto industriale della Rubinetteria* del Piemonte orientale che si estende tra le province di Novara, Vercelli e Verbania concentrandosi soprattutto nel novarese. Il distretto dei rubinetti del Cusio- Valsesia è, nonostante la crisi, il più grande polo mondiale di trasformazione dell'ottone; copre infatti circa un terzo della produzione nazionale e quasi il 15% delle esportazioni mondiali di rubinetteria e valvolame in ottone e bronzo. Nell'area orientale del Piemonte emerge anche il *Distretto industriale dei Casalinghi*, compreso fra il lago Maggiore (detto anche Verbano), il lago d'Orta (detto Cusio) e la val d'Ossola per un totale di 41 comuni. A Omegna è localizzata la maggior parte delle attività produttive del distretto. A livello comunale, le unità locali sono prevalentemente localizzate a Omegna, Gravellona Toce, Casale Corte Cerro e Ornavasso. In questi quattro comuni si concentra circa il 70% delle imprese. Nell'area è presente uno dei più famosi distretti industriali che ha fatto la storia economica del Piemonte e dell'Italia: il *distretto industriale Tessile del Biellese*. L'intera area di Biella comprende ottantadue Comuni della zona nord-orientale del Piemonte e costituisce uno dei maggiori centri mondiali dell'industria tessile e laniera. Il mercato di riferimento per le imprese biellesi è localizzato fuori distretto: una buona fetta del fatturato delle imprese dell'area proviene dal rapporto con imprese di altre province italiane o con clientela estera, segnalando un'elevata propensione all'export (Unione Europea, Svizzera, Hong Kong, Cina, Giappone, Turchia e Stati Uniti).

Spostandosi in regione Lombardia la presenza distrettuale diventa sempre più eterogenea:

<sup>4</sup> escludendo Mantova e la neo provincia di Monza – Brianza.

- il Distretto Serico Comasco che è specializzato nella realizzazione di tessuti e di accessori moda;
- il Distretto Lecchese del tessile, specializzato nella produzione di tessuti per l'arredamento con il 60% di esportazioni;
- il Distretto Metalmeccanico Lecchese, che sviluppa la produzione e la lavorazione di metalli e loro leghe e la fabbricazione e la lavorazione di prodotti in metallo;
- il Distretto Bergamasca, Valcavallina ed Oglio, che sviluppa la confezione di articoli di vestiario e la preparazione di tinture e la fabbricazione di mobili;
- il Distretto tessile della Valseriana, che si occupa di tessitura di filati tipo-cotone;
- il Distretto della Gomma e Plastica del Sebino, che si occupa di prodotti in gomma e guarnizioni;
- il Distretto del Ferro della Valli Bresciane, specializzato in produzione e lavorazione dei metalli.

Un altro elemento che caratterizza i sistemi locali dell'area della PLAC è certamente il grado di apertura alle esportazioni. Il dato medio italiano è di 24,3 mentre quello della area PLAC è di 30,2 ed escludendo le province meno propense all'esportazione (Sondrio e VCO) la media si alza al 34,2. Sia il Piemonte che la Lombardia sono regioni che da sempre hanno un'ottima performance di esportazioni ma queste province emergono come caratterizzate da questa propensione: il dato medio piemontese è del 31,1 e quello lombardo è al 32,6, entrambi inferiori al dato della PLAC. Il PIL pro capite delle province della PLAC presenta una distribuzione più eterogenea, superando di gran lunga il dato medio italiano. In particolare, la provincia del VCO raggiunge livelli decisamente inferiori alle altre province piemontesi, ma, soprattutto, rispetto alle province lombarde. La provincia di Sondrio, che, come si può intuire dai dati precedenti, non fonda il proprio sviluppo economico su industria ed esportazioni, riesce grazie ai servizi, in particolare il turismo, ad avere un PIL pro capite più alto di molte altre province lombarde. L'ultimo dato da affrontare è quello relativo alla situazione occupazionale dell'area. Il tasso di disoccupazione è decisamente più basso di quello italiano (5,99 contro 8,42) anche se, anche in questo caso, emerge una significativa differenza tra l'area piemontese e quella lombarda: in particolare la provincia di Biella e quella di Novara hanno dati peggiori rispetto alla media regionale.

**Figura 2-** Pil pro capite, tasso di disoccupazione e grado di apertura alle esportazioni delle Province della PLAC .

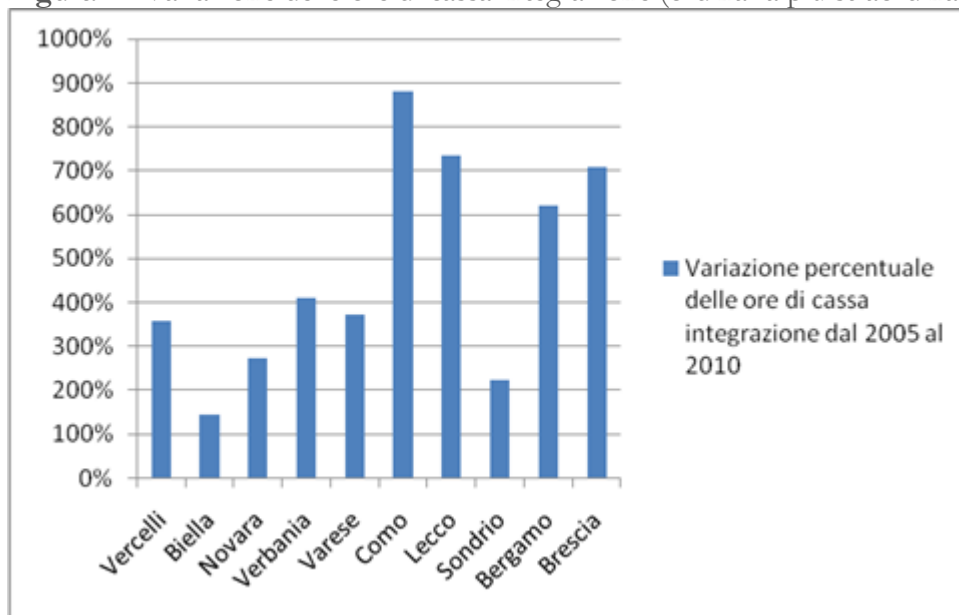
	Pil pro capite	tasso disoccupazione	grado di apertura esportazioni
BIELLA	26.698,88	8,14	30,09
NOVARA	28.723,16	7,67	38,77
VCO	23.045,67	6,69	15,17
VERCELLI	29.325,43	5,74	33,94
<b>Piemonte</b>	<b>27.775,07</b>	<b>7,58</b>	<b>31,07</b>
BERGAMO	31.979,04	3,74	36,26
BRESCIA	30.308,92	5,82	33,78
COMO	27.722,10	5,06	30,85
LECCO	28.617,60	5,27	35,77
SONDRIO	31.349,80	6,48	9,7
VARESE	29.533,62	5,31	37,32
<b>Lombardia</b>	<b>32.314,23</b>	<b>5,6</b>	<b>32,56</b>
<b>Italia</b>	<b>25.615,38</b>	<b>8,42</b>	<b>24,34</b>

*Fonte: Dati Istituto Tagliacarne - 2010*

Per inquadrare meglio l'effetto della crisi economica nelle diverse province è interessante vedere in che modo sono cambiati i dati sulle ore di cassa integrazione (ordinaria e straordinaria) nelle diverse province dal 2005 al 2010. I dati sono una fotografia impietosa della crisi economica dell'industria

italiana, in particolare nelle province lombarde più industrializzate: a Varese, Bergamo e Brescia la cassa integrazione straordinaria è aumentata di più del 1.000% mentre a Como ha raggiunto la cifra impressionante del 5.874%. Il dato che emerge osservando la variazione di tutte le province (fig. 3) è la tenuta, rispetto alle altre, di Biella (+146%) dove la crisi del settore tessile si era fatta sentire prima del 2005: nel 2005 Biella è stata la provincia del Piemonte Orientale con la più alta cifra di ore di cassa integrazione ordinaria e straordinaria (3.643.307).

**Figura 1** - Variazione delle ore di cassa integrazione (ordinaria più straordinaria) dal 2005 al 2010.



Fonte: Dati Istituto Tagliacarne

All'interno del modello LAC le province del VCO, Novara, Varese, Como, Lecco e Sondrio (che rischierebbero di scomparire con la riforma del governo Monti) presentano una maggiore omogeneità socio economica: in particolare, il VCO e Sondrio sono assimilabili per una struttura economica basata in primis sui servizi, mentre Novara e Varese rappresentano il cuore industriale dell'area mentre Como e Lecco hanno una struttura economica più eterogenea. Entro questo quadro occorre tenere presente la fragilità del VCO, certamente meno attrezzata economicamente.

### Osservazioni conclusive

I dati illustrati confermano la validità dell'intuizione della provincia dei laghi definita sulle aree industriali prealpine e confermano, in particolare, la legittimità dell'individuazione della PLAC come area economicamente, culturalmente e strutturalmente identificabile. Nel corso degli ultimi decenni la natura economica dell'area si è modificata subendo la crisi che ha coinvolto soprattutto il settore industriale. I distretti industriali hanno affrontato e stanno affrontando la crisi economica puntando su una buona performance di esportazioni (+10,5 dal 2009 al 2010 nei distretti del nord ovest)<sup>5</sup> ma registrando, come è emerso anche nei dati relativi alla cassa integrazione, un problema occupazionale crescente: tra il 2008 e il 2009 nei distretti italiani si sono persi 92mila posti di lavoro. Nonostante queste osservazioni congiunturali il modello economico dell'area PLAC sembra affrontare la crisi meglio di altre realtà territoriali.

### Riferimenti bibliografici

Adobati F., Bruzzo A., Ferri V. "Belluno, Sondrio e Verbano Cusio Ossola: problematiche comuni e ipotesi di soluzione per le tre province alpine interamente montane" XXXI Conferenza Italiana di Scienze Regionali  
 Diamanti I., "Mappe dell'Italia politica" Il Mulino, 2009

<sup>5</sup> Osservatorio nazionale distretti italiani III Rapporto 2012

---

Ferlaino F., Levi Sacerdotti S. “*Aspetti di scenario del Verbano – Cusio – Ossola nel contesto regionale*” 97  
Quaderni di ricerca IRES – 2000  
Fortis M. “*Aree distrettuali prealpine. Meccanica, tessile, gomma e plastica*” Franco Angeli – 1999  
Il Sole 24 Ore “*Gioielli Bambole Coltelli vent'anni dopo. Viaggio nell'Italia dei distretti*” 2012  
Osservatorio nazionale Distretti Italiani “*III Rapporto 2012*”  
[www.regioinsubrica.org](http://www.regioinsubrica.org)

## INDICAZIONI PER UNA PARTIZIONE INTERMEDIA DEL TERRITORIO REGIONALE: GLI AMBITI DI INTEGRAZIONE TERRITORIALE DEL PIEMONTE

*di Francesca S. Rota - DIST, Politecnico di Torino*

### **Gli AIT, ausilio per il ridisegno delle Province**

Tra le sfide che l'amministrazione regionale dovrà sviluppare nei prossimi mesi, la ridefinizione del disegno territoriale delle Province (ai sensi dell' art. 17 del d.l. n. 95-2012 per la revisione della spesa pubblica) rappresenterà certamente un appuntamento importante. In questo, il Governo si è limitato a fornire alcune indicazioni molto generali (soppressione delle Province con popolazione inferiore a 350.000 abitanti o superficie inferiore ai 2.500 chilometri quadrati), delegando ai singoli enti regionali il compito di individuare le nuove Province e i territori di loro competenza.

La tesi sostenuta in questo articolo è che si tratterà di un compito gravoso e difficile, che avrà bisogno di essere giustificato dal punto di vista scientifico, oltre che politico, ma senza che questo implichi necessariamente l'elaborazione di nuove analisi. Per la redazione del nuovo Piano territoriale regionale (Ptr) è stato infatti prodotto un ricco bagaglio di conoscenze e interpretazioni del territorio piemontese che potrebbe essere utilmente considerato nel processo di ridisegno delle Province piemontesi. Più specificatamente, la suddivisione del territorio regionale in Ambiti di integrazione territoriale (Ait), veicola una rappresentazione a maglia intermedia delle dinamiche regionali su cui esiste ampio consenso e che può certamente aiutare l'identificazione dei nuovi confini provinciali. Questo tenendo però a mente che gli Ait non costituiscono una "fotografia" del territorio regionale, ma l'esito di una lettura interpretativa, realizzata in un preciso momento storico e con un preciso intento politico. Come afferma Cabodi, la rappresentazione del Piemonte per Ait "non si limita a individuare e descrivere le componenti e le relazioni strutturali del territorio piemontese, ma le seleziona, le interpreta e le valuta in termini di: potenzialità, grado di negoziabilità delle loro trasformazioni e criticità" (2012). Gli Ait sono le unità di intervento di base assunte dalla pianificazione territoriale regionale per: attivare e mettere in rete gli attori territoriali; connettere le reti degli attori e delle "risorse immobili" locali con le risorse "mobili" circolanti nelle reti sovralocali; distribuire lo sviluppo in relazione alle potenzialità specifiche e ai vincoli di sostenibilità dei sistemi locali; distribuire l'occupazione, gli insediamenti e i servizi nello spazio regionale in modo da favorire pari opportunità di accesso. Oltre che nella redazione delle Norme di Attuazione del Ptr, il riferimento alla suddivisione in Ait è infatti presente anche nel Documento Unico di programmazione - Dup (Regione Piemonte, 2008a) e nei Programmi territoriali integrati - Pti (Regione Piemonte, 2008b).

### **Il nuovo Piano territoriale regionale del Piemonte**

Circa un anno fa il Consiglio Regionale del Piemonte, ha approvato in via definitiva il testo nuovo Piano territoriale regionale del Piemonte (con delibera DCR n. 122-29783 del 21 luglio 2011). Rispetto al precedente (del 1997), il nuovo Ptr rappresenta una novità sotto diversi punti di vista e si inserisce nel processo in atto di rapporti innovativi tra l'ente regionale e gli altri enti territoriali. Innanzitutto, costituisce un'innovazione dal punto di vista degli strumenti della pianificazione regionale. Il nuovo Ptr si presenta, infatti, come "piano di nuova generazione" (Conti e Salone, 2011), attraverso cui la Regione sviluppa un nuovo approccio alla pianificazione del territorio. Attraverso il Ptr, la Regione intende infatti assumere il ruolo di "integratore di sistemi locali territoriali" (Regione Piemonte, 2011a), ossia facilitatore dei processi di mobilitazione e valorizzazione delle risorse entro contesti istituzionali e sistemi di relazioni identificabili. La linea di ragionamento seguita è che forme efficaci e sostenibili di sviluppo si attivano più facilmente in presenza di una buona dotazione di capitale territoriale (l'insieme localizzato di beni comuni ambientali, storico-culturali, infrastrutturali e relazionali; Dematteis, 2001) e progettualità. Di fronte alla frattura che si è consumata fra Stato e società civile, la sfida assunta dal Ptr è quindi la costruzione di un sistema policentrico di "spazi politici locali" da cui partire per realizzare una comune visione del futuro: spazi che siano ad un tempo "terreni istituzionali e comportamentali", dove gli attori esprimono percezioni, saperi e competenze, e "arene di elaborazione collettiva", entro

cui portare a sintesi le decisioni maturate alle diverse scale (Conti e Salone, 2011)<sup>6</sup>. I territori, entro cui queste condizioni si realizzano, diventano le unità di intervento di base della nuova pianificazione regionale

L'importanza del nuovo Ptr risiede però anche nell'iter di elaborazione che ne è stato alla base. Esso è infatti l'esito di un ingente sforzo di tipo analitico e interpretativo (Cabodi, 2012), che ha visto il coinvolgimento di numerosi accademici, ricercatori e esperti del territorio regionale. Gli Ambiti di Integrazione Territoriale sono il risultato di questa lettura del territorio e mettono in luce il modello policentrico del Piemonte. I materiali preparatori<sup>7</sup>, nello specifico, forniscono indicazioni importanti sulle trasformazioni e le dinamiche socio-culturali in atto nella regione. Inoltre, rappresentano una visione del futuro assetto territoriale del Piemonte su cui esiste un ampio consenso. Se è infatti vero che l'iter del Ptr si è sviluppato 'sotto' la Giunta presieduta da Mercedes Bresso, l'approvazione definitiva del testo del piano è arrivata con la Giunta successiva, presieduta da Roberto Cota, che ne ha condiviso l'impostazione e i contenuti (Regione Piemonte, 2011a). È quindi un documento con una forte valenza politica oltre che scientifica, di cui, però, sembra vi sia una limitata consapevolezza.

Non è certo questa la sede per ricostruire nel dettaglio la ricchezza delle analisi e delle rappresentazioni che sono alla base del Ptr. Tuttavia, è evidente che si tratta di un prezioso bagaglio di conoscenze che dovrebbe poter essere valorizzato a tutti i livelli decisionali. In particolare, una delle elaborazioni più originali consiste nella suddivisione del territorio regionale in "territori di progetto", ossia *sistemi territoriali* di dimensione intermedia tra il Comune e la Provincia, che formano la trama di base dell'azione di governo.

### **Gli Ambiti di integrazione territoriale (Ait)**

Nel nuovo Ptr l'obiettivo della Regione è stato quello di organizzare l'azione della pianificazione territoriale regionale entro una rete policentrica di sistemi territoriali locali. Ciò si è tradotto in un complesso processo di identificazione e delimitazione di questi territori. Per il Ptr, le forme di regionalizzazione politico-amministrativa comunemente utilizzate in Italia hanno infatti una dimensione che mal si adatta ad affrontare in modo tecnicamente efficace i problemi dello sviluppo territoriale (Conti e Salone, 2011). I ritagli della Provincia e del Comune sono rispettivamente troppo ampi e troppo piccoli mentre partizioni di tipo sub-provinciale quali Comunità montane, Unioni di Comuni e Area metropolitana, si muovono in una prospettiva di grande incertezza istituzionale e, comunque, non 'coprono' la totalità del territorio nazionale (e regionale).

Per garantire l'operatività della nuova programmazione (Regione Piemonte, 2005; 2007 e 2009) la Regione ha deciso allora di affiancare al ritaglio politico-amministrativa vigente una nuova ripartizione, costruita sulla considerazione dei processi cognitivi sedimentati e delle interrelazioni tra i soggetti che abitano il territorio mettendo ordine ai Sistemi Locali del Lavoro dell'ISTAT ritagliati senza tenere conto di tutte le polarità urbane presenti in regione e senza rispettare i confini provinciali.

Le unità di base di questa ripartizione sono gli *Ambiti di integrazione territoriale (Ait)*: porzioni di territorio di livello intermedio tra il Comune e la Provincia, ritenute efficaci dal punto di vista della territorialità espressa sia dalle relazioni casa-lavoro che dagli attori e dai processi di costruzione di una progettualità collettiva (Regione Piemonte, 2009). Coerentemente con una concezione del territorio quale contesto che non è solo una piattaforma contenente le convenienze localizzative classiche (posizione, dotazioni, fertilità, accessibilità ecc.), ma è il prodotto di pratiche sociali (Buran, 2010), gli Ait emergono nel panorama piemontese quali formazioni territoriali di regolazione socio-economica, che non si riconoscono nel tradizionale ritaglio burocratico, ma identificano un nuovo "scenario" per l'attivazione di progettualità strategicamente rilevanti per il sistema regionale.

Il nuovo Ptr si propone di identificare questi sistemi perimetrandone i territori di riferimento e evidenziandone gli elementi strutturanti, le potenzialità e le criticità (Regione Piemonte, 2011a e 2011b).

<sup>6</sup> Coerentemente con gli orientamenti europei (*Territorial Agenda* e Rapporto "Barca") e nazionali (Quadro Strategico Nazionale; Ministero dello Sviluppo Economico, 2007), il Ptr del Piemonte assume un approccio place-based alla pianificazione, in base al quale le strategie per il governo del territorio devono poter essere individuate utilizzando, come chiave di lettura, l'idea di un territorio al plurale, depositario di molteplici percorsi di sviluppo, insieme specifici e unici, che necessitano di interventi differenziati rispettosi delle vocazioni e delle preferenze degli attori locali.

<sup>7</sup> Per una trattazione delle analisi territoriali alla base del Ptr si rimanda a quanto contenuto nel Quadro di Riferimento Strutturale (Regione Piemonte, 2007), nelle "Tavole della conoscenza" e negli altri documenti conoscitivi allegati al piano (e pubblicati al sito [http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/pianifica/nuovo\\_ptr.htm](http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/pianifica/nuovo_ptr.htm)).

I documenti di piano che descrivono questo processo sono diversi e partono dal Quadro di Riferimento Strutturale (Regione Piemonte, 2007) dove è contenuta la descrizione della metodologia adottata per ripartire i Comuni piemontesi insieme con una prima descrizione del territorio regionale per Ait (all'epoca 34, poi ridotti a 33). Come vi si legge, il processo di individuazione e delimitazione degli Ait ha reso necessario il ricorso a diversi passaggi analitici: dalla ricostruzione del modello di sviluppo presente a livello comunale e sovracomunale, all'individuazione delle reti di governance locale, alla ricostruzione del campo delle azioni e politiche già attivate e della loro stratificazione.

I criteri di individuazione e delimitazione degli Ait sono bene espressi dalla Regione Piemonte: “Gli Ait sono costruiti a partire dall'individuazione di spazi di relazioni intersoggettive locali, definiti in base a un relativo autocontenimento di flussi che sono causa e/o effetto di tali relazioni. In breve si è partiti da una rappresentazione di base fondata sui movimenti abituali dei soggetti dai comuni di residenza a quelli in cui è presente l'offerta di servizi urbani di un certo livello. Questa prima bozza di ripartizioni è poi stata verificata e corretta tenendo presenti altre partizioni vigenti. In particolare sono stati sempre rispettati i confini provinciali. Là dove questi erano scavalcati da altre importanti relazioni (per lo più gravitazioni per servizi commerciali e/o per lavoro) i Comuni interessati sono stati attribuiti a due Ait. Le altre partizioni o criteri usati per questa verifica sono stati: le Comunità montane e collinari, *Sistemi locali del lavoro* (Sll) individuati nel 2001 dell'Istat (1997), i distretti industriali dell'Istat, le subaree identificate in alcuni Piani territoriali di coordinamento (Ptc) provinciali, le aree di diffusione della stampa periodica locale, gli ambiti di aggregazioni progettuali sovracomunali ricorrenti negli strumenti di programmazione integrata, gli ambiti dei grandi progetti di trasformazione infrastrutturale e urbana, gli “ambiti di paesaggio” del Piano paesaggistico regionale (Ppr). [Con la sola eccezione dell'Ait Montagna Olimpica, per il quale si identificano tre polarità equivalenti] gli Ait ricevono il nome del centro urbano più importante, che funziona anche da polo di gravitazione principale. [...]” (Regione Piemonte, 2007: 15-17).

Più specificatamente, nel disegnare i confini degli Ait, si è seguito un criterio simile a quello utilizzato per individuare i Sistemi Locali del Lavoro, in cui è stato dato molto peso alla condizione di autocontenimento, attorno a uno o più centri urbani principali, dei flussi generati da qualche forma abituale di circolazione o comunicazione intersoggettiva tra gli attori locali, mentre si è considerata solo marginalmente la condizione di uniformità-omogeneità dei caratteri dei Comuni. Questo perché, nelle intenzioni del Ptr, gli Ait identificano la scala di analisi a cui le *relazioni di prossimità* tra fatti, azioni e progetti, che coesistono e interagiscono negli stessi luoghi, assumono evidenza empirica e riconoscibilità.

Come risultato, si ottiene una suddivisione del territorio piemontese in 33 Ait (vedi Lista degli Ait, [http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/pianifica/dwd/nuovo\\_ptr/allegato1.pdf](http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/pianifica/dwd/nuovo_ptr/allegato1.pdf)), la cui denominazione riflette il centro urbano principale che agisce da polo attrattore (fig. 1).

Figura 1 - La mappa degli Ait del Piemonte



Fonte: IRES Piemonte su Regione Piemonte

Come si vede, si tratta di una trama articolata e policentrica di sistemi territoriali, che trovano comunque una ricomposizione tanto a livello provinciale, quanto a livello dei Quadranti<sup>8</sup> socioeconomici regionali.

Se, da un lato, la visione per Quadranti identifica porzioni di territorio caratterizzate da un certo auto-contenimento dei flussi (in particolare, rispetto alle funzioni della mobilità, dei servizi per le imprese, della ricerca e formazione e dei grandi servizi collettivi) e una relativa uniformità e riconoscibilità dei caratteri sedimentati, dall'altro lato essa sottende una varietà di situazioni dotate di una propria specificità territoriale e progettuale. Gli Ait rappresentano il tentativo di individuare e descrivere queste situazioni a partire da un insieme diversificato di informazioni che includono (Regione Piemonte, 2011b): le componenti strutturali (risorse primarie, ambientali e patrimoniali, insediamenti, infrastrutture della mobilità e della comunicazione, risorse umane, cognitive, socio-istituzionali, attività economiche, servizi formativi e ospedalieri), il ruolo regionale e sovraregionale, le dinamiche e gli scenari evolutivi, la progettazione integrata, le possibili interazioni (positive e negative) tra le componenti sia a livello locale (relazioni di prossimità), sia ai livelli territoriali superiori, regionali e sovra-regionali (reti "lunghe"). La ricomposizione nei quattro quadranti è la seguente:

- *Nord-est*. Formato dalle province di Biella, Novara, Verbano-Cusio-Ossola (VCO) e Vercelli, questo quadrante raggruppa gli Ait di Biella (pop. 182.354; sup. 88.476 ha), Borgosesia (pop. 50.054; sup. 86.314 ha), Borgomanero (pop. 113.906; sup. 43.555 ha), Domodossola (pop. 63.514; sup. 156.911 ha), Novara (pop. 232.106; sup. 91.347 ha), Verbania-Laghi (pop. 102.213; sup. 71.834 ha), Vercelli (pop. 121.240; sup. 116.027 ha).
- *Sud-est*. È il quadrante che identifica i territori della Provincia di Alessandria, al cui interno sono ricompresi gli Ait di: Acqui Terme (pop. 42.947; sup. 52.294 ha), Alessandria (pop. 151.679; sup. 79.026 ha), Tortona (pop. 61.383; sup. 60.974 ha), Novi Ligure (pop. 73.990; sup. 77.470 ha), Ovada (pop. 27.544; sup. 25.560 ha) e Casale Monferrato (pop. 74.320; sup. 63.517 ha).
- *Nord-ovest* ("metropolitano"). Coincidente con il ritaglio territoriale della Provincia di Torino, questo quadrante comprende gli Ait di: Carmagnola (pop. 50.699; sup. 27.872 ha), Chieri (pop. 106.535; sup. 42.698 ha), Chivasso (pop. 70.369; sup. 34.534 ha), Ciriè (pop. 85.545; sup. 88.501 ha), Ivrea (pop. 108.132; sup. 62.628 ha), Montagna Olimpica (pop. 13.107; sup. 71.225 ha), Pinerolo (pop. 134.426; sup. 127.869 ha), Rivarolo Canavese (pop. 87.208; sup. 99.797 ha), Susa (pop. 88.783; sup. 61.681 ha) e Torino (pop. 526.363; sup. 88.107 ha).
- *Sud-ovest*. Questo quadrante coincide con le Province di Cuneo e Asti. Esso comprende gli Ait di: Alba (pop. 109.583; sup. 88.395 ha), Canelli (pop. 44.091; sup. 40.691 ha), Asti (pop. 163.839; sup. 101.593 ha), Bra (pop. 58.291; sup. 28.273 ha), Ceva (pop. 21.948; sup. 72.032 ha), Cuneo (pop. 162.042; sup. 244.033 ha), Fossano (pop. 38.752; sup. 29.691 ha), Mondovì (pop. 60.081; sup. 70.641 ha) Saluzzo (pop. 72.745; sup. 110.072 ha) e Savigliano (pop. 40.646; sup. 31.220 ha).

### In conclusione

La suddivisione in Ambiti di integrazione territoriale (Ait) veicola una rappresentazione a maglia intermedia del territorio piemontese che, costruita con l'intento di evidenziare le aree sub regionali di concentrazione dei reticoli socioeconomici e territoriali, potrebbe fornire utili indicazioni alla definizione del nuovo ritaglio territoriale provinciale.

### Riferimenti bibliografici

Cabodi C. (2012), Il territorio di Torino e del Piemonte: quali vocazioni per quale sviluppo? In EU-POLIS (a cura di) Torino e i territori piemontesi fra locale e globale. Politiche, reti e ancoraggi territoriali nella prospettiva place-based per la nuova programmazione 2014-2020. Rapporto finale, EU-POLIS, Torino.

<sup>8</sup> I dati di popolazione e superficie degli Ait sono quelli indicati nelle schede del Qsr (Regione Piemonte, 2007) e nell'Allegato I del Ptr (Regione Piemonte, 2011b), relativi a: il numero di residenti al 2005 (fonte: Istat) e la superficie totale in ettari al 2004 (fonte: Istat).

- Conti S., Salone C. (2011) (a cura di) *Programmazione integrata e politiche territoriali. Profili concettuali, esplorazioni progettuali*, Contributi di ricerca 244/2011, Ires, Torino, <http://213.254.4.222/cataloghi/pdfires/831.pdf>
- Dematteis G., 2001, *Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali*, in Bonora P. (a cura di), *Slot quaderno 1*, Baskerville, Bologna, 11-30.
- ISTAT (1997), *Sistemi locali del lavoro 2001*, Istat, Roma.
- Ministero per lo Sviluppo Economico (2007), *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Giugno 2007, Roma.
- Regione Piemonte (2005), *Per un nuovo Piano territoriale regionale. Documento programmatico*, Regione Piemonte, <http://www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/media/files/ptr.pdf>
- Regione Piemonte (2007), *Piano Territoriale Regionale: Quadro di Riferimento Strutturale*, Regione Piemonte, <http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/pianifica/informa/dwd/quadro.pdf>
- Regione Piemonte (2008a), *Documento Unitario di Programmazione*, <http://www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/>.
- Regione Piemonte (2008b), *Programmi Territoriali Integrati*, <http://www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/Pti-programmi-territoriali-integrati.html>
- Regione Piemonte (2009), *Carta del territorio. Piemonte 2010: per un nuovo governo del territorio regionale – Bozza di Discussione*, 18 settembre 2009, Torino, <http://www.regione.piemonte.it/notizie/piemonteinforma/scenari/la-carta-del-territorio-del-piemonte.html>
- Regione Piemonte (2011a), *Nuovo Piano Territoriale. Relazione Illustrativa*, Regione Piemonte, Assessorato alle Politiche Territoriali, Torino, <http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/pianifica/informa/piano.htm>
- Regione Piemonte (2011b), *Nuovo Piano Territoriale. Allegato I. Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT): elenco dei Comuni, indicatori e componenti strutturali*, Regione Piemonte, Assessorato alle Politiche Territoriali, Torino, [http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/pianifica/dwd/nuovo\\_ptr/allegato1.pdf](http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/pianifica/dwd/nuovo_ptr/allegato1.pdf)

## LE PROVINCE DEL PIEMONTE: UNA SINTESI STORICA<sup>9</sup>

di Fiorenzo Ferlaino - IRES Piemonte

### Introduzione

In Italia, com'è noto, l'organizzazione territoriale dello stato risale alla tradizione napoleonica ottocentesca. Essa è strutturata su tre livelli organizzativi: lo Stato centrale, il Dipartimento e il Comune (polvere, ben 36.568 in Francia). In tale contesto le "comunità intermedie" (i Cantoni, i Mandamenti) aggregavano alcune funzioni della (volutamente) frammentata articolazione dei comuni mentre le Regioni, costituivano un'anomalia e c'è voluto parecchio tempo per la loro costituzione. Come è risaputo esse si sono imposte solo a partire dal secondo dopoguerra: in Italia nel 1970 (nonostante fossero previste dalla carta costituzionale, art. 131), in Francia nel 1982.

Le funzioni statali venivano così esercitate da soggetti che erano espressione diretta del potere centrale, le Province (in Italia) o i Dipartimenti (in Francia).

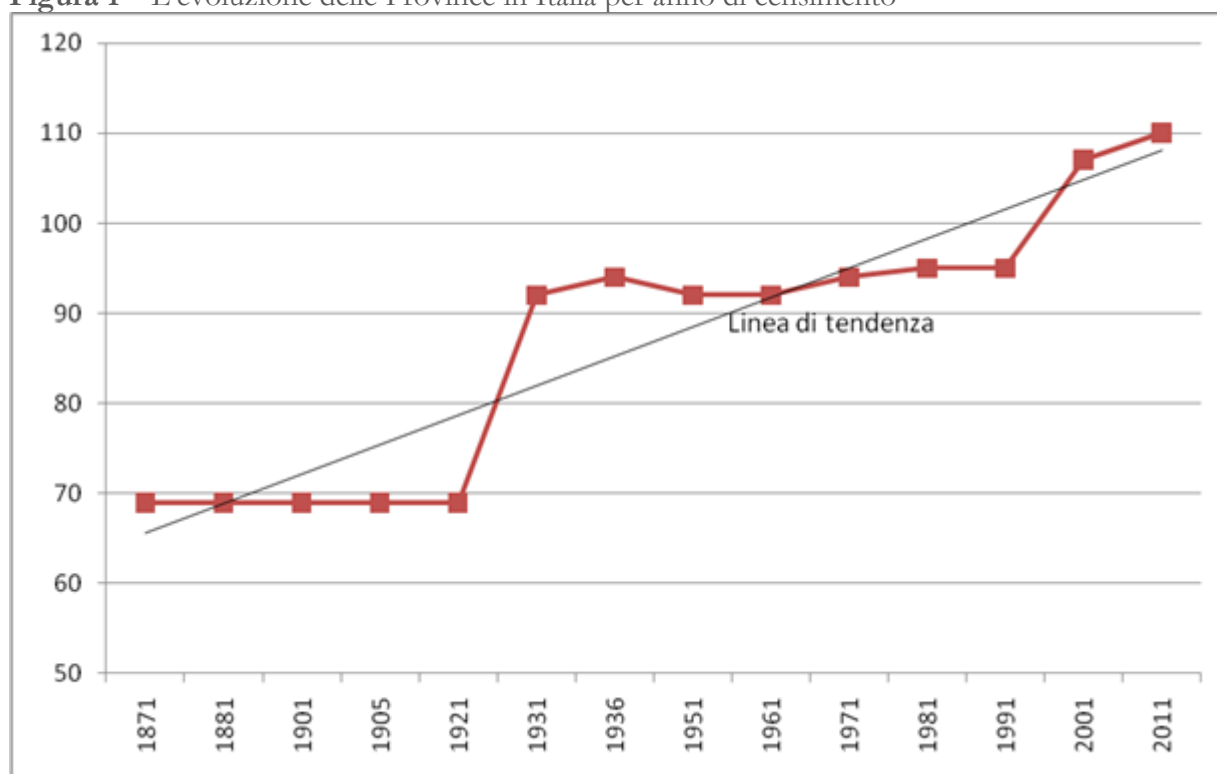
Tale architettura istituzionale si è evoluta nel tempo, soprattutto per quanto riguarda l'attribuzione di funzioni, e in Italia anche per quanto concerne le partizioni di riferimento<sup>10</sup>. In particolare, come vedremo anche in seguito, le Province dall'unità d'Italia sono quasi raddoppiate, in un quadro di rescaling verso l'alto di molte delle funzioni statali, passate a scala europea (soprattutto economiche), nonché di molte funzioni comunali (sempre economiche), espresse dai bacini di gravitazione casa-lavoro, che sono divenuti nel tempo più ampi. In letteratura essi si chiamano SLL, cioè i Sistemi Locali del Lavoro della mobilità giornaliera e sono elaborati a ogni censimento dall'ISTAT (1997). In Italia questo livello di intercomunalità, che nella letteratura è conosciuto come LAU 1 (Local Administrative Unit 1, precedentemente denominato con l'acronimo NUTS 4) non è riconosciuto istituzionalmente ma solo come partizione statistica e di studio della pendolarità giornaliera: gli SLL in Piemonte erano 87 al Censimento del 1981, sono divenuti 50 nel 1991 e 37 nel 2001. Nonostante lo sforzo fatto dallo Stato e dalle Regioni per agevolare la creazione di forme di Unioni di comuni, il problema della gestione e organizzazione delle funzioni alla scala locale intercomunale resta tutto da affrontare e risolvere. La Regione Piemonte ha proposto, ai fini della sua programmazione territoriale, una partizione che aggiorna e rende più rispondente alla sua struttura socio-economica e fisica i SLL, gli Ambiti di integrazione territoriale (Ait) che riducono a 33 i suoi sottosistemi territoriali.

---

<sup>9</sup>. Sintesi e rielaborazione tratta da: Ferlaino F. e Molinari P. (2009b), Partizioni amministrative e sviluppo territoriale in Piemonte. La "questione provinciale", w.p., IRES, Torino.

<sup>10</sup> Studi sulle diverse partizioni del Piemonte dal punto di vista funzionale sono stati compiuti dall'IRES in: Ferlaino F., Atlante geografico-amministrativo della Regione Piemonte, Torino, IRES Piemonte, 1999; IRES-Insee, Atlante delle partizioni del Piemonte e del Rhône-Alpes, Torino-Lyon, IRES Piemonte – Insee, 2002. Le pubblicazioni sono scaricabili dal sito: [www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it).

Figura 1 – L'evoluzione delle Province in Italia per anno di censimento



Fonte: ISTAT, 2011

Più in generale, le dinamiche di rescaling (vedi Ferlaino, Molinari, 2009) verso l'alto hanno messo in crisi non solo l'architettura amministrativa statale, ormai indebolita in alcune delle sue prerogative fondanti dall'emergere della Unione europea, ma anche le funzioni inferiori degli enti locali, regioni, province, comuni. Si è cercato a più riprese di modificare e adeguare il modello napoleonico alle specifiche realtà socio-economiche e politiche (e, infatti, oggi la nostra Penisola viene definita "stato regionalizzato" da Loughlin, 1999; Baldi, 2003), tuttavia, i processi di decentramento, innescati dalle dinamiche evidenziate, hanno indotto a mettere in discussione il principio stesso di territorialità che regge il modello organizzativo tradizionale. Ne è conseguito, soprattutto negli ultimi vent'anni, un fiorire di iniziative e di riforme volte a adeguare il governo del territorio ai cambiamenti geo-socio-economici, producendo di fatto un'iperterritorializzazione: continuano a esistere due tipi di Regioni (ordinarie e speciali), sono cresciute enormemente le Province e ai vecchi comuni si sono aggiunte le città metropolitane, le unioni di comuni, le comunità collinari e montane, ecc..

In questa sede ci preme sottolineare le problematiche che interessano il solo livello provinciale, quello che negli ultimi decenni più ha sofferto di una "crisi di identità" funzionale, conseguente alla più vasta crisi dello Stato del quale era espressione diretta. In Italia, ma anche oltralpe, specialisti e mezzi di informazione hanno a più riprese proposto la soppressione di questo ente intermedio, cosa per altro non banale dato che dovrebbe comunque passare attraverso una modifica costituzionale. In Francia, che conserva tuttora un'organizzazione territoriale più simile al modello napoleonico originario rispetto all'Italia, si osserva lo stesso fenomeno di iperterritorializzazione: Régions, Départements, Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI, che comprendono le Communautés urbaines, le Communautés d'agglomération, le Communautés de communes e i Syndicats d'agglomération nouvelle), Pays e Communes. Una razionalizzazione in una situazione di scarsità di risorse è chiaro che si rende necessaria.

## Dal Piemonte all'Italia

In Italia la provincia venne introdotta con l'Unità estendendo alla Penisola l'ordinamento del Regno di Sardegna (legge Rattazzi del 1859): nel 1870 il territorio nazionale era ripartito in 69 province amministrative da un prefetto, che era il rappresentante locale del governo centrale. La sua introduzione nell'ordinamento statale ha avuto, fin dall'origine, il primario scopo di contenere e regolare l'iniziativa dei territori locali, senza pretese di garantire un razionale governo del territorio (Merloni e Bours, 1994). Il ruolo giocato da questo ente intermedio nella formazione del mercato interno emerse invece molto prima, in continui processi di rescaling e di rifunzionalizzazione territoriale che destrutturarono le territorialità precedenti (di natura feudale) e definirono nuove modalità di gestione del territorio. Obiettivo principale fu la formazione di un "mercato interno", lo Stato, fondato su una cultura (una lingua e una religione) condivisa, la Nazione. E per fare questo occorreva rendere più uniforme il territorio, le sue norme, la sua organizzazione. Ciò fu ottenuto attraverso continui rimaneggiamenti della maglia amministrativa, tendenti a eliminare i privilegi territoriali e le servitù conquistate nel tempo (a scapito del potere centrale imperiale o reale) e, con essi, alcune radicate caratterizzazioni locali.

A differenza del patto federale che mantiene le diversità, gli stati a struttura unitaria centralizzata si sono infatti formati attraverso un progressivo assoggettamento di realtà politiche e territoriali multiformi (principati, ducati, marchesati, ecc.), ognuna delle quali aveva caratteri e norme amministrative particolari, nonché usi, privilegi, esenzioni, dispense, immunità che vincolavano i poteri superiori.

Il rimaneggiamento della maglia amministrativa, soprattutto quella intermedia, è pertanto espressione di queste mutate condizioni di potere. Attraverso il rescaling (verso l'alto o verso il basso) si rifunzionalizza e si eliminano radicamenti e notariati di vario genere. Qualche esempio relativo al Piemonte può chiarire queste processualità.

In seguito alla pace di Cateau-Cambrésis (1559) che pose fine alle guerre d'Italia, Emanuele Filiberto suddivise i nuovi territori del Ducato di Savoia in sette province, come territori di competenza dei centri principali. Le conquiste successive del marchesato di Saluzzo da parte di Carlo Emanuele I (la prima volta con il trattato di Lione del 1601), le cessioni e poi la successiva ripresa del Pinerolese (con Vittorio Amedeo II, nel 1699), l'ulteriore conquista del marchesato del Monferrato (1713), sono momenti storici salienti di un periodo di instabilità e riorganizzazione continua dei confini interni e esterni, che diedero luogo a rimaneggiamenti e riforme nel 1619, "che portò il numero di province a sedici, quella del 1622, che le riorganizzò riducendole a dodici, quella del 1653, che le accrebbe a diciotto, (...) e la riforma del 1697, con cui Vittorio Amedeo II ridusse nuovamente le province a dodici. Le acquisizioni territoriali della prima metà del Settecento vennero poi progressivamente incorporate entro differenti ipotesi di divisione provinciale nei Regolamenti del 1723 e del 1729, per trovare una definitiva sistemazione nell'editto del 1749 (perfezionato con lievi aggiustamenti territoriali nel 1750), con cui Carlo Emanuele III procedette a un generale riordino del ritaglio provinciale destinato a durare fino a fine secolo" (Sturani, 1995, p. 93).

È interessante notare come questi continui processi di rescaling riplasmino le vecchie appartenenze facendo emergere nuove polarità: è il caso della nuova provincia di Mondovì, città baricentrica tra la contea di Tenda e il marchesato di Ceva (che controllavano i passi del col di Tenda e di Cadibona), oppure della nuova provincia di Alba, città antagonista della più potente e autonoma Asti.

Le riorganizzazioni erano tutte comunque tese a uniformare il territorio, eliminare particolarità e privilegi e accrescere il controllo centrale attraverso gli 'Intendenti' (di nomina reale). Questi estesero nel tempo (con alterne vicende) le loro competenze in diversi ambiti amministrativi, passando da funzioni relative al controllo finanziario delle entrate comunali a funzioni regolamentari e giurisdizionali nelle province.

La riforma napoleonica fu per molti aspetti rivoluzionaria, sostituì gli Intendenti con i Prefetti e suddivise il territorio piemontese in sei soli dipartimenti, secondo il modello francese. L'esperienza storica francese è molto interessante in quanto la logica di *découpage* è impregnata di razionalismo illuministico e, almeno nella teoria e nei suoi intenti originari, si ispira a obiettivi diversi da quelli puramente politici. Emerge innanzitutto una definizione geografica del Dipartimento che si caratterizza dal punto di vista fisico-ambientale intorno all'organizzazione del reticolo idrografico. L'acqua costituiva allora (e oggi tende sempre di più a ricostituire) la risorsa prioritaria del territorio sia per la produzione che per il consumo delle famiglie, tanto che la gerarchizzazione del reticolo venne presa a fondamento dell'intero *découpage* amministrativo, a sua volta gerarchizzato in Dipartimenti, Arrondissement e Cantoni. I Dipartimenti prendono quindi i nomi delle aste fluviali maggiori che "naturalmente e razionalmente" suddividono il territorio e le sue "genti".

L'altra caratteristica è relativa alla buona amministrazione e quindi a un ritaglio razionale funzionale e economico (oltre che amministrativo): "l'obiettivo è di consentire agli abitanti di ciascuna delle nuove circoscrizioni di raggiungere il capoluogo amministrativo e tornare alla propria contrada di residenza, una volta assolti i propri affari, nell'arco di una stessa giornata" (Coppola, 2006, p. 43). L'aspetto complementare, forse più sottaciuto, è relativo al ritaglio di tali aree anche come ambito di pertinenza della gendarmeria, localizzata nel capoluogo e con il compito di controllare il territorio, anche intervenendo (a cavallo) per sedare in giornata qualsiasi forma di ribellione localistica. La Provincia, il Dipartimento avrebbe dovuto quindi, almeno in teoria, essere ritagliato sul reticolo dei bacini idrografici e avrebbe dovuto avere una estensione tale da consentire a un cittadino di recarsi, e ritornare, in giornata (a cavallo) nel suo capoluogo amministrativo e alla 'gendarmerie nationale' di intervenire "alla bisogna". Il disegno napoleonico esprimeva quindi un cambiamento di prospettiva, una nuova visione del ritaglio territoriale che informerà anche la successiva organizzazione dello stato liberale: lo stesso albero gerarchico concepito come efficiente macchina di trasmissione delle istanze periferiche verso il centro (di servizio egualitario della popolazione) è, nello stesso tempo, funzionale alla macchina decisionale dello stato centrale (di trasmissione dello stato sul territorio) e alla uniformazione del mercato interno (leggi e norme uguali per tutti).

Il modello completo è dato da una combinazione dei quattro aspetti definiti dal disegno di riferimento: 'naturalistici', basati sul reticolo idrografico; 'economico-funzionali', basati sulla presenza di un centro amministrativo e di mercato di rilievo, nonché sul riordino dei comuni e delle proprietà catastali; 'di prossimità e appartenenza', basati sulla continuità territoriale e la possibilità dei cittadini di andare e tornare (a cavallo) in giornata dal centro; 'amministrativi e di controllo', definiti dal flusso gravitazionale inverso del Prefetto e della gendarmeria sul territorio di pertinenza.

Il Piemonte risultava suddiviso in:

- dipartimento dell'Eridano o del Po, con capoluogo Torino;
- dipartimento del Tanaro, con capoluogo Asti. Questo dipartimento fu soppresso in seguito all'annessione della Liguria e il suo territorio ripartito tra quelli di Marengo, di Montenotte e della Stura;
- dipartimento del Sesia, con capoluogo Vercelli (e sottoprefetture Biella e Santhia);
- dipartimento dell'Agogna, con capoluogo Novara (e sottoprefetture Vigevano, Domodossola, Varallo e Arona), soppresso a seguito della caduta di Napoleone;
- dipartimento della Dora, con il territorio dell'Eporediese, intorno a Ivrea (sottoprefettura di Aosta e Chivasso);
- dipartimento della Stura, con capoluogo Cuneo (sottoprefetture in Alba, Mondovì, Saluzzo e Savigliano);
- dipartimento di Marengo, con capoluogo Alessandria (suddiviso dal 1805 nei circondari di Alessandria, Asti e Casale Monferrato) (fig. 2).

Ognuno di tali dipartimenti era poi suddiviso in Circondari (Arrondissement), intorno a cittadine di media dimensione, suddivisi a loro volta in Cantoni

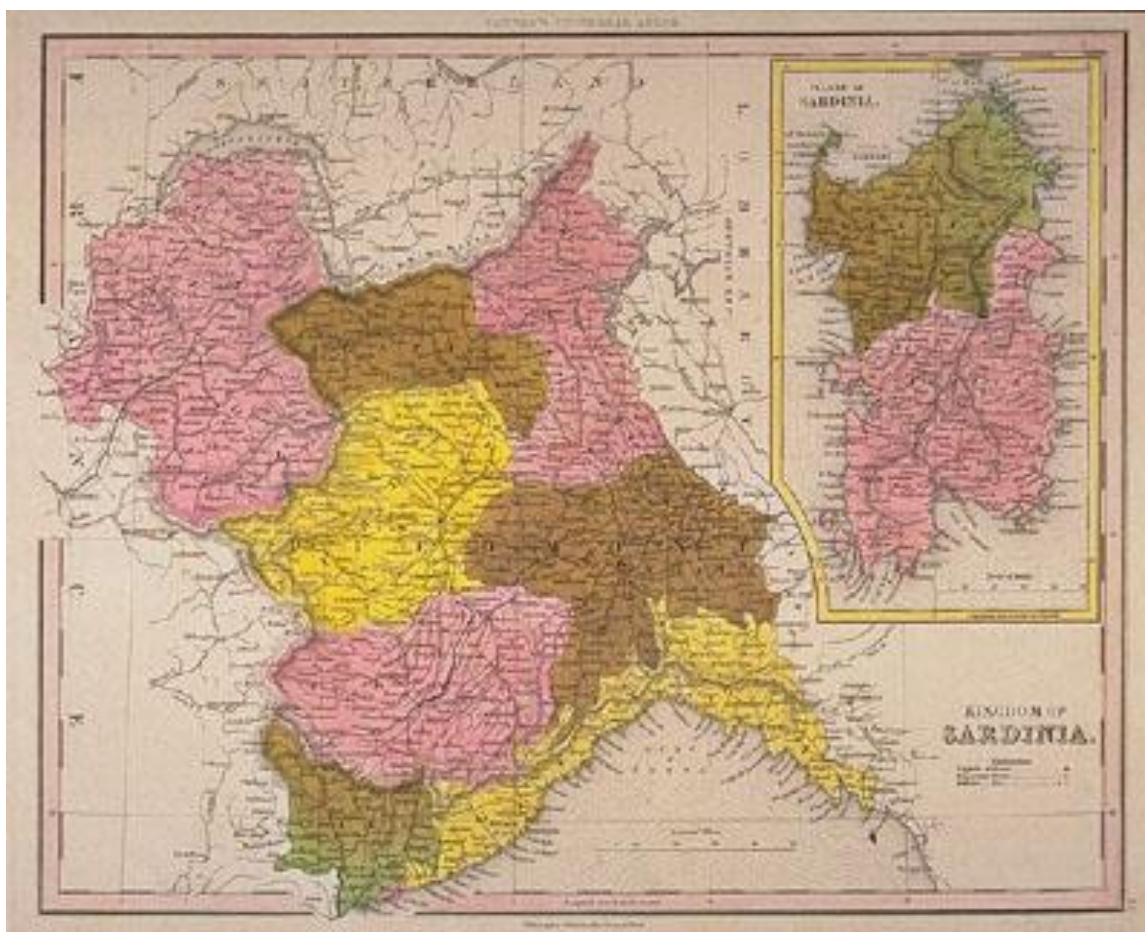
Figura 2 - La suddivisione del Piemonte in dipartimenti in una carta francese del 1807.



Fonte: <http> 1 (in bibliografia).

La Restaurazione e il ritorno delle Intendenze ripiasmò i confini restituendo vigore agli aspetti della prossimità politico-amministrativa e depotenziando ulteriormente (la politica era già ampiamente intervenuta anche nel disegno napoleonico) gli aspetti geografici (i bacini idrografici) che caratterizzavano i nomi della suddivisione dipartimentale (fig. 3). Un superiore e crescente ruolo fu preso dalle Divisioni, ma si mantenne salda l'organizzazione gerarchica in Divisioni, Province, Mandamenti e Comuni, nonché l'impianto disciplinare catastale, che sarà l'altro potente strumento di uniformazione e di regolamentazione del territorio per la creazione di un vasto mercato interno del suolo, dei commerci e degli scambi. Un mercato che per formarsi necessitava di uguaglianza dei diritti, libertà di movimento, fiducia e reciproco rispetto delle norme.

**Figura 3** - La carta del Regno di Sardegna del 1838.



*Fonte: http 2.*

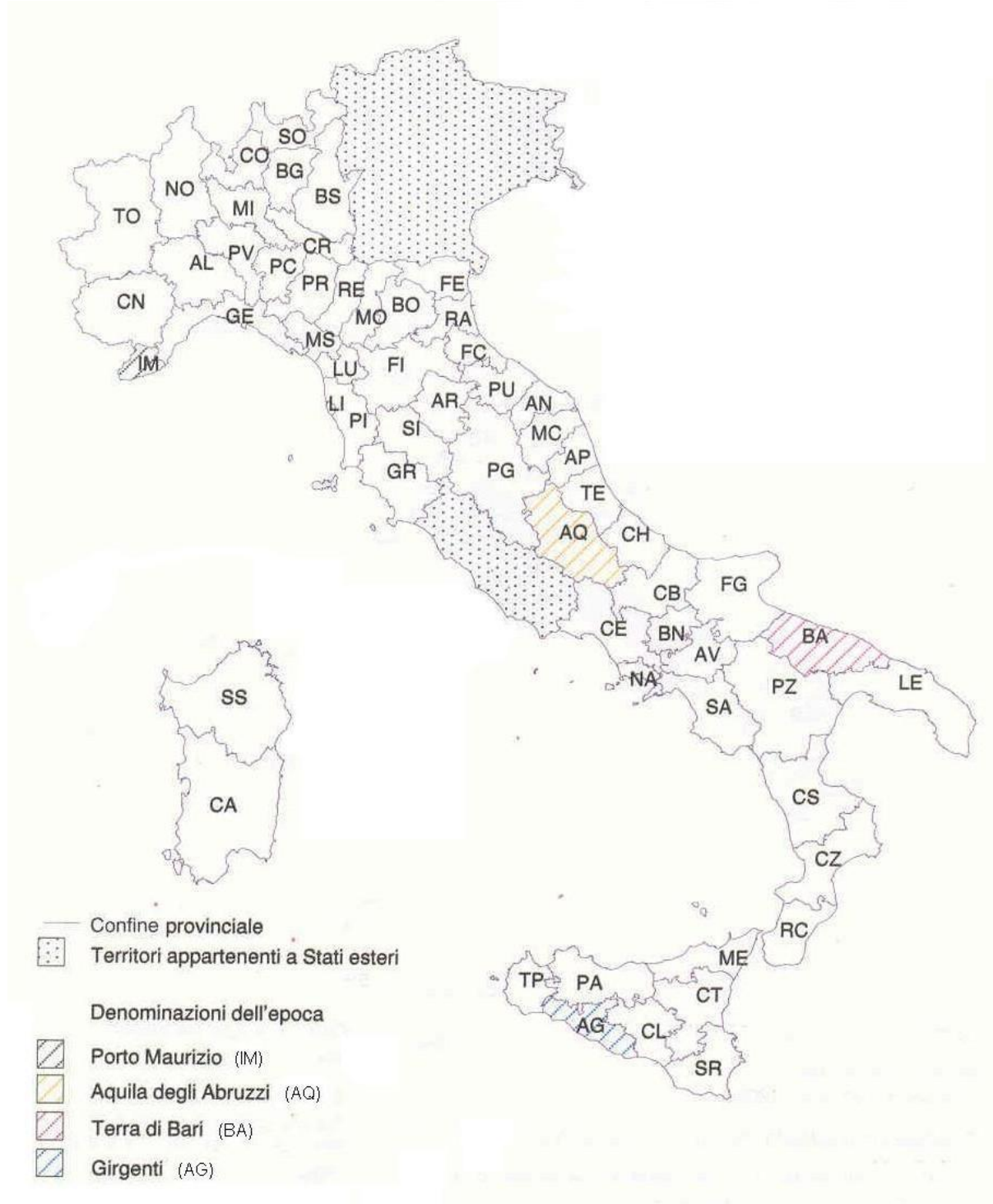
### **Il raddoppio: dalle quattro originarie alle otto province**

La legge comunale e provinciale del 1847 (Regio Editto elaborato dal Giovanetti) e il successivo statuto del 1848 rompono, almeno in parte, il controllo centralistico attraverso l'eleggibilità dei consigli comunali e provinciali e riaffermano, attraverso il diritto di voto in base al censo, il rapporto diretto tra mercato e territorio.

In Piemonte, la legge comunale e provinciale del Rattazzi, poi estesa alla Lombardia nel 1859, nonché all'intero Regno, con l'unità d'Italia, sarà connotata da un'alleanza forte tra governo centrale e province, che perdurerà per tutto il XIX e XX secolo.

A cavallo tra i due secoli, all'epoca dei vari governi Giolitti, si registrò una fase in cui il ruolo degli enti periferici risultava depotenziato a favore del potere centrale. Le province iniziarono così a mutare ancora una volta fisionomia: si svuotava la funzione di rappresentanza degli interessi territoriali e diventava preminente quella di costruzione del consenso dei notabili e di avvio alla carriera politica (Gambi e Merloni, 1995). Dal punto di vista territoriale l'accorpamento coincise (come succede quasi sempre) con l'accorpamento del "piccolo al grande" e le province divennero così quattro: Torino, comprendente l'attuale provincia di Torino e la Val d'Aosta; Cuneo, unica provincia che ha mantenuto da allora i confini invariati; Novara, comprendente le attuali province di Vercelli, Novara, Biella e Verbano-Cusio-Ossola; Alessandria, comprendente le attuali province di Alessandria e Asti.

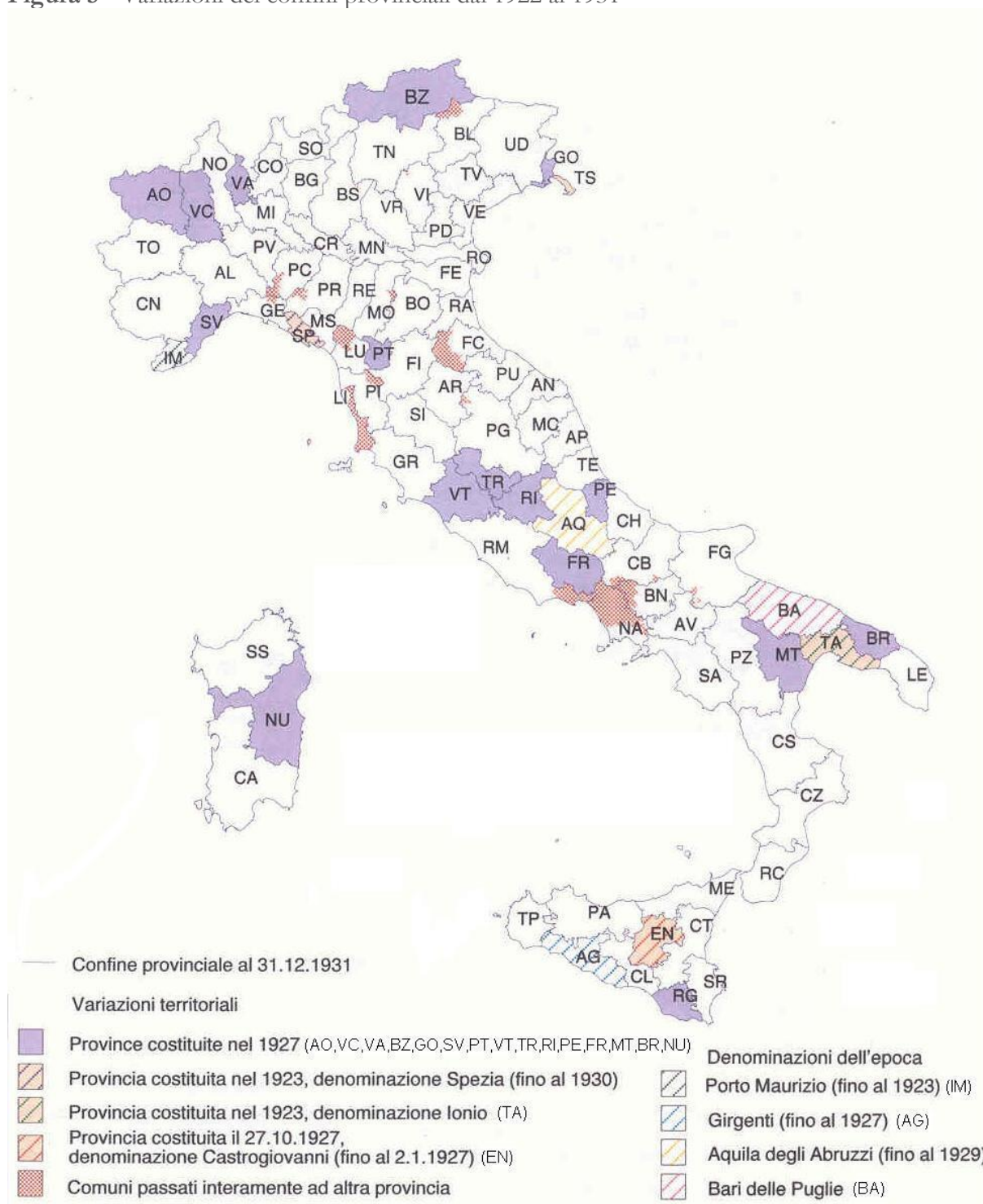
Figura 4 - I confini provinciali in Italia al 31 dicembre 1861.



Fonte: Istat, 2001.

Durante il periodo fascista si accentuarono le spinte centralistiche e le province tornarono a rivestire un ruolo di primo piano per il controllo territoriale. La "smobilitazione" del vecchio potere avvenne con l'istituzione in tutta la Penisola di altre 22 province (tab. 1 e fig.5), di "chiara fede", con un carattere più autoritario e un più forte legame con il governo centrale.

Figura 5 - Variazioni dei confini provinciali dal 1922 al 1931



Fonte: Istat, 2001.

A partire dalla fase costituente e fino ai primi anni Novanta del Novecento, questo ente vivrà fasi alterne di declino e rivitalizzazione, con un ruolo complesso e non privo di strumentalizzazioni da parte del potere centrale contro le nascenti realtà regionali e le sue forme di decentramento territoriale.

**Tabella 1** - Le province costituite e soppresse in Italia a partire dal 1861.

Provincia	Anno di soppressione	Anno di costituzione
Mantova		1868
Roma		1870
Trieste, Imperia, La Spezia, Taranto, Zara*		1923
Fiume*		1924
Aosta, Vercelli, Varese, Savona, Pistoia, Terni, Viterbo, Rieti, Frosinone, Pescara, Brindisi, Matera, Enna, Ragusa, Nuoro, Bolzano, Gorizia		1927
Caserta	1927	1945
Latina		1934
Asti		1935
Pordenone		1968
Isernia		1970
Oristano		1974
Biella, Verbano-Cusio-Ossola, Lecco, Lodi, Prato, Rimini, Vibo Valentia, Crotone		1992
Carbonia-Iglesias, Gallura, Medio Campidano, Ogliastra		2001
Monza e Brianza, Fermo, Barletta-Andria-Trani		2004

**Fonte:** Istat, 2001 e Ministero dell'Interno.

Durante il periodo fascista si ebbero importanti modifiche nelle partizioni amministrative. Le province vennero implementate in ragione di un disegno amministrativo nuovo, fondato su legami più forti tra centro e periferia mentre si procedette all'aggregazione degli enti comunali. In Piemonte vennero istituite le province di Vercelli (da quella di Novara, nel 1927), Aosta (da quella di Torino, nel 1927) e Asti (da quella di Alessandria, 1935). Questi cambiamenti furono motivati dalla necessità di ricomporre alcune marcate anomalie territoriali sorte anche a seguito della realizzazione di nuove infrastrutture di comunicazione che determinarono nuovi equilibri (Sturani, 2001, 2002). All'interno di questo nuovo quadro amministrativo non si eliminarono completamente contraddizioni e evidenti forzature.

Nel caso di Vercelli, ad esempio, furono riuniti in un unico ente territori molto eterogenei sia dal punto di vista fisico che socio-economico (dalle pendici del Monte Rosa alle fabbriche tessili del Biellese e all'area risicola della pianura) mentre la nascita negli anni trenta della provincia di Asti (nel 1935), fatta un anno dopo quella di Latina, si inserì nel più ampio processo di decentralizzazione e controllo della periferia. Tuttavia mentre la nascita della provincia di Latina trovava una motivazione ideologica nella costruzione della pianificazione esemplare della città razionalista Littoria e nella bonifica dell'Agro pontino, la rinascita di Asti, seppur spiegata dalla sua ricca tradizione autonomista, trova nel sostegno di Pietro Badoglio (nobile potente e Maresciallo d'Italia) e di qualche altro politico influente (il podestà Vincenzo Buronzo e l'imprenditore Giovanni Penna) più fondate motivazioni del proprio successo.

In questa fase la logica seguita sembrò dimenticare le eredità storico-geografiche e rispondere piuttosto a criteri di tipo funzionale: dapprima si aveva, infatti, l'individuazione di un capoluogo in base alla sua rilevanza economica e produttiva, intorno al quale si costruiva poi una provincia sufficientemente estesa e popolata. La provincia era il terminale locale dello Stato intorno cui si aggregavano le comunità più piccole, i Comuni.

Fu in questo contesto che dal 1927 al 1945 furono soppressi gli organi democratici dei comuni e tutte le funzioni in precedenza svolte dal sindaco, dalla giunta e dal consiglio comunale furono trasferite al podestà (nominato per cinque anni con Regio decreto). Furono inoltre soppressi in Italia ben 2.165

comuni, di cui solo il 42% venne in seguito ricostituito. In Piemonte ci furono importanti variazioni territoriali che comportarono il passaggio di numerosi comuni da una provincia all'altra e la soppressione di molti di essi: nel censimento del 1921 si registrarono in Piemonte 1489 comuni, nel 1946 erano divenuti 1180. Di quelli soppressi ben 235 non vennero più ricostituiti (vedi tab.2) .

**Tabella 2** – Comuni soppressi e non più ricostituiti per periodo

Regioni	Epoca di soppressione										Totale
	1861-1880	1881-1900	1901-1920	1921-1940	1941-1960	1961-1980	1981-2000	2001-2003			
Piemonte	18	1	1	235	20	-	5	-	-	280	
Valle d'Aosta	-	-	-	1	3	-	-	-	-	4	
Lombardia	369	6	7	449	34	3	-	2	-	870	
Trentino Alto Adige	-	-	-	255	10	4	-	-	-	269	
Bolzano-Bozen	-	-	-	120	3	-	-	-	-	123	
Trento	-	-	-	135	7	4	-	-	-	146	
Veneto	7	1	-	50	1	1	4	-	-	64	
Friuli Venezia Giulia	3	-	-	35	48	-	-	-	-	86	
Liguria	22	-	-	81	3	-	-	-	-	106	
Emilia-Romagna	6	-	-	11	4	2	-	-	-	23	
Toscana	14	-	1	5	2	-	-	-	-	22	
Umbria	13	1	-	7	0	-	-	-	-	21	
Marche	34	1	-	10	1	-	-	-	-	46	
Lazio	12	-	2	12	1	-	1	-	-	28	
Abruzzo	2	-	-	12	-	-	-	-	-	14	
Molise	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2	
Campania	15	-	-	21	8	-	-	-	-	44	
Puglia	-	-	-	5	-	-	-	-	-	5	
Basilicata	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	
Calabria	5	-	-	19	3	3	-	-	-	30	
Sicilia	3	-	1	8	2	-	-	-	-	14	
Sardegna	6	-	2	22	1	1	-	-	-	32	
ITALIA	529	10	14	1.241	141	14	10	2	-	1.961	
Nord	425	8	8	1.117	123	10	9	2	-	1.702	
Centro	73	2	3	34	4	-	1	-	-	117	
Mezzogiorno	31	-	3	90	14	4	-	-	-	142	

Fonte ISTAT, 2001

Dopo tale fase non vi fu più alcuna significativa variazione in Piemonte fino all'insorgenza dei sistemi locali e dei distretti industriali di piccola e media impresa che seguirono la fase di decollo dello sviluppo nazionale, polarizzato intorno al triangolo delle grandi città di Torino, Milano e Genova.

Come è risaputo, a partire dagli anni cinquanta del secolo scorso, lo sviluppo economico e industriale del paese prese forme e dimensioni prima inimmaginabili. Sarà proprio la libertà consentita dall'arricchimento prodotto dal "miracolo economico" a far crescere la domanda di partecipazione dei cittadini "per avere dallo stato quello che lo stato deve a chi lavora e produce" (Muscarà, 2001, p. 10). Questa istanza non nasce tuttavia all'improvviso e non diventa opinione pubblica lungo un percorso lineare, quanto piuttosto attraverso un complesso intreccio di avvenimenti storici, geopolitici, istituzionali e sociali che porteranno alla nascita di nuove province in Italia tra il 1968 e il 1975 (in contrapposizione al movimento regionalista di quegli anni e all'istituzione delle Regioni) e poi, a partire dagli anni novanta, alla loro "esplosione", a seguito della affermazione dei territori locali sia in ambito economico -si pensi ai distretti industriali- che politico, con la nascita di movimenti e partiti fortemente territorializzati.

E' in questo contesto di fermento socioeconomico e di espressione produttiva dei territori, attraverso i distretti industriali di piccola e media impresa (poco prima dell'emergere delle dinamiche tese verso la loro "evaporazione" globale) che nel 1992 in Piemonte vengono istituite le Province di Biella (da quella di Vercelli) e del Verbano-Cusio-Ossola (da quella di Novara). Più in generale (Ponzano, 2005), risulta che i motivi dell'"esplosione provinciale" non sono da ricondurre semplicisticamente a motivazioni opportunistiche di territori economicamente avvantaggiati, che vogliono godere in maggior misura della propria ricchezza quanto, piuttosto, all'emergere di nuovi soggetti, sociali e produttivi, a forte connotazione territoriale. Nel caso del Piemonte ciò è particolarmente evidente.

La Provincia di Verbano-Cusio-Ossola (VCO) ha la particolare caratteristica di essere tripolare, come denuncia la denominazione stessa, in quanto presenta una realtà territoriale, economica e sociale differenziata in ciascuna delle tre aree che la compongono. Per questo motivo, si diede riconoscimento a tale eterogeneità decentrando gli uffici periferici dell'amministrazione statale sulle città di Domodossola e Verbania (quest'ultima creata invece nel 1939 attraverso la fusione delle municipalità di Intra, Pallanza e Suna).

Entrambe le nuove province raccolgono le istanze locali di territori con problematiche specifiche che non trovavano l'attenzione e lo spazio necessario all'interno delle preesistenti amministrazioni provinciali. Nel complesso, il disegno del territorio provinciale di Biella è più netto e rispecchia la sua realtà produttiva, così come viene rappresentata attraverso i sistemi locali del lavoro, i quali la individuano come bacino autocontenuto per gli spostamenti casa-lavoro e per il mercato del lavoro; la provincia tripolare presenta invece una realtà più complessa e pluridistrettuale che la inserisce all'interno di una 'voice' produttiva tipica del periodo, nonché entro un contesto territoriale più autonomo dalla realtà regionale, per via della sua prevalente gravitazione sul territorio lombardo. Essa appare cioè storicamente condizionata dalla posizione di confine e dall'inserimento transfrontaliero nella macroregione insubrica e nel modello transregionale delle PLAC (province dei laghi delle Alpi centrali). Entrambe le province hanno una popolazione inferiore ai 200.000 abitanti<sup>11</sup> e quella del VCO rappresenta un caso anomalo: è l'unico caso del 1992 di provincia di nuova istituzione che ha una superficie maggiore di quella da cui si è staccata.

---

<sup>11</sup> Tale limite è stato indicato nella successiva legge 267/2000 come soglia minima di popolazione per le province di nuova istituzione, oggi è 350.000.

## Riferimenti bibliografici

- Baldi B., *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2003.
- Coppola P., *Ritagli territoriali tra democrazia e sviluppo*, in Salaris A. (a cura di), *op. cit.*, 2006, pp. 43-49.
- Ferlaino F. e Molinari P., *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- Ferlaino F. e Molinari P., *Partizioni amministrative e sviluppo territoriale in Piemonte. La "questione provinciale"*, Torino, w.p. interno, IRES, 2009-b.
- Ferlaino F., *Atlante geografico-amministrativo della Regione Piemonte*, Torino, Ires Piemonte, 1999. Scaricabile in: <http://www.ires.piemonte.it/pubblicazioni.html?catid=3>
- Gambi L. e Merloni F. (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1995.  
HTTP 1: [http://it.wikipedia.org/wiki/Dipartimento\\_dell'Agogna](http://it.wikipedia.org/wiki/Dipartimento_dell'Agogna), sito visitato il 4.4.2008  
HTTP 2: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/5a/TannerMapKingdomSardinia1839.jpg>, sito visitato il 4.4.2008
- Ires–Insee, *Atlante delle partizioni del Piemonte e del Rhône-Alpes*, Torino-Lyon, Ires Piemonte – Insee, 2002. Scaricabile in: <http://www.ires.piemonte.it/pubblicazioni.html?catid=3>
- Istat, *I sistemi locali del lavoro*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1997.
- Istat, *Unità amministrative. Variazioni territoriali e di nome dal 1861 al 2000*, Roma, 2001.
- Loughlin J. (a cura di), *La democrazia regionale e locale nell'Unione europea*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1999.
- Merloni F. e Bours A. (a cura di), *Amministrazione e territorio in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- Muscarà C., *Il paradosso federalista*, Venezia, Marsilio, 2001.
- Ponzano F., *La secessione delle province in Italia*, XVII Conferenza della Società italiana di economia pubblica, Pavia, Dipartimento di Economia pubblica e territoriale, 2005.
- Sturani M.L. (a cura di), *Dinamiche storiche e problemi attuali della maglia istituzionale in Italia*, Alessandria, Ed. dell'Orso, 2001.
- Sturani M.L., *Il Piemonte*, in Gambi L. e Merloni F. (a cura di), *op.cit.*, 1995, pp. 107-153.
- Sturani M.L., *Le dinamiche della maglia amministrativa come processi di istituzionalizzazione di regioni. Per una rilettura del caso piemontese*, in D'Ascenzo A., "Amerigo Vespucci e i metodi della ricerca storico-geografica", Atti del Convegno Internazionale di Studi, Roma-Firenze 27-30 novembre 2002, Genova, Brigati, 2004, pp. 379-390.

# POLITICHE PIEMONTE

Redatto in **IRES Piemonte** - Via Nizza, 18 - 10125 Torino

---

## Comitato di Redazione:

Fiorenzo **Ferlaino** (Dirigente), Maria Teresa **Avato**, Davide **Barella**, Alberto **Crescimanno**, Tommaso **Garosci**, Carla **Nanni**, Daniela **Nepote**, Giovanna **Perino**, Cristina **Bargero**, Marco **Bagliani**.

## La Rete dei Corrispondenti:

Prof. **Francesco ADAMO**, Presidente Geoprogress, Università del Piemonte Orientale. - Prof. **Carlo Alberto BARBIERI**, vice-Presidente INU, Politecnico di Torino. - Dott. **Franco BECCHIS**, Presidente Fondazione per l'Ambiente Teobaldo Fenoglio. - Prof. **Giuseppe BERTA**, Università Bocconi di Milano. - Dott. **Enrico BERTACCHINI**, Centro Studi Silvia Santagata, Torino. - Dott. **Federico BOARIO**, esperto analisi sul commercio, Torino. - Dott. **Francesco BRIZIO**, Presidente Gruppo Torinese Trasporti - GTT. - Prof. **Giorgio BROSIO**, Presidente SIEP, Università di Torino. - Dott. **Marco CAMOLETTO**, Presidente, AMIAT Torino. - Prof. **Riccardo CAPPELLIN**, Presidente Associazione Italiana di Scienze Regionali. - Prof. **Alberto CASSONE**, POLIS, Università Piemonte Orientale. - Dott. **Marco CAVAGNOLI**, Responsabile Centro di Competenza Edilizia e Gestione del Territorio CSI-Piemonte. - Dott.ssa **Tiziana CIAMPOLINI**, Responsabile Osservatorio delle Povertà e delle Risorse, Caritas Torino. - Prof. **Sergio CONTI**, DITer, Università di Torino. - Prof. **Giuseppe COSTA**, Università di Torino, Centro di Documentazione per la Promozione della Salute DoRs. - Ing. **Sergio CRESCIMANNO**, Segretario Generale del Consiglio Regionale del Piemonte. - Dott. **Roberto CULLINO**, Banca d'Italia, Sede di Torino. - Dott. **Luca DAL POZZOLO**, Presidente Fondazione Fitzcarraldo. - Prof. **Luca DAVICO**, Comitato Rota - Eau Vive. - Prof. **Antonio DE LILLO**, Università degli Studi di Milano Bicocca. - Prof. **Giuseppe DEMATTEIS**, Presidente Dislivelli, DITer, Politecnico di Torino. - Dott. **Livio DEZZANI**, Regione Piemonte, Direttore Programmazione strategica, Politiche territoriali. - Prof. **Cesare EMANUEL**, Pro-Rettore Università Piemonte Orientale. - Prof. **Roberto GAMBINO**, European Documentation Centre on Nature Park Planning, Politecnico di Torino. - Prof. **Massimo Umberto GIORDANI**, Fondazione Torino Wireless, Politecnico di Torino. - Arch. **Mauro GIUDICE**, Presidente Istituto Nazionale di Urbanistica del Piemonte. - Arch. **Daniela GROGNARDI**, Urbanistica, Comune di Torino. - Prof. **Piero IGNAZI**, Dipartimento di Scienza Politica, Università di Bologna. - Prof. **Adriana LUCIANO**, Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università degli Studi di Torino. - Prof. **Maria Luisa BIANCO**, Presidente del Dipartimento di Ricerca Sociale del Piemonte Orientale. - Prof. **Roberto MAZZOLA**, Dipartimento di Scienze Giuridiche ed Economiche, Università del Piemonte Orientale. - Prof. **Alfredo MELA**, Direttore Appunti di Politiche Territoriali, DINSE, Politecnico di Torino. - Prof. **Manfredo MONTAGNANA**, Presidente Unione Culturale Franco Antonicelli. - Dott.ssa **Paola MORRIS**, CEI-Invest in Torino Piemonte Centro Estero per l'Internazionalizzazione. - Prof. **Angelo PICHIERRI**, Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università degli Studi di Torino. - Dott. sa **Pina NAPPI**, ARPA-Piemonte. - Prof. **Enzo RISSO**, Presidente IRES-Piemonte. - Dott. **Marco RIVA**, Fondazione Rosselli. - Prof. **Giuseppe RUSSO**, Founding Partner, Step Ricerche. - Prof. **Salvatore RIZZELLO**, Preside Facoltà di Giurisprudenza, Università del Piemonte Orientale. - Prof. **Riccardo ROSCELLI**, Presidente SITI, Politecnico di Torino. - Prof. **Nanni SALIO**, Presidente Centro Studi Sereno Regis. - Prof. **Mario SALOMONE**, Presidente Istituto per l'Ambiente e l'Educazione Scholé Futuro. - Prof. **Carlo SALONE**, DITer, Università di Torino. - Prof. **Walter SANTAGATA**, direttore Centro Studi Silvia Santagata, Torino. - Prof.ssa **Agata SPAZIANTE**, DITer, Politecnico di Torino. - Dott. **Roberto STROCCO**, Ufficio Studi e Statistiche dell'Unioncamere Piemonte. - Dott.ssa **Francesca TRACLO**, Direttrice Fondazione Rosselli. - Prof. **Massimo Umberto GIORDANI**, Fondazione Torino Wireless, Politecnico di Torino. - Prof. **Giampaolo VITALI**, Ceris-Cnr. - Dott. **Mauro ZANGOLA**, Direttore Ufficio Studi della Confindustria di Torino.

26 settembre 2012

codice ISSN 2279-5030