



CONFINDUSTRIA PAVIA

# La competitività del territorio pavese nel sistema metropolitano regionale

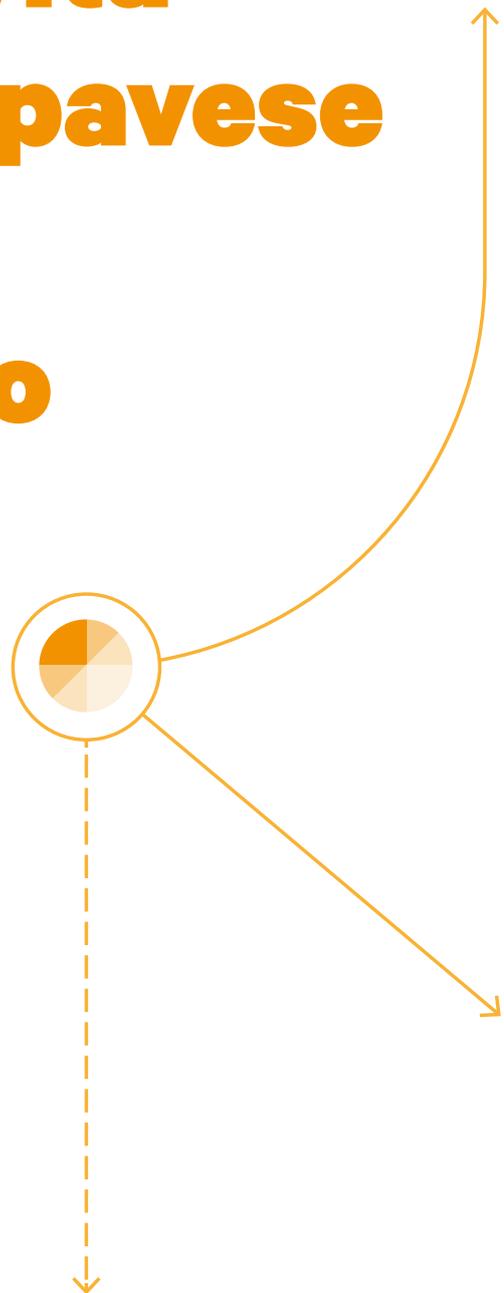
## Gruppo di ricerca

Cesare Benzi

Gioacchino Garofoli

Marco Pompilio

Andrea Zatti



**Università degli Studi di Pavia**

Centro di ricerca interdipartimentale: organizzazione  
e governance della pubblica amministrazione



UNIVERSITÀ  
DI PAVIA

# Indice

<b>Introduzione</b>	<b>3</b>
<b>Pavia: fotografia del declino ed esigenza di un catch up plan</b>	<b>5</b>
<b>Punti di debolezza e di forza del territorio</b>	<b>8</b>
<b>Punti di debolezza</b>	<b>9</b>
Mancanza di visione strategica e frammentazione istituzionale	9
Invecchiamento e declino della natalità	10
Discontinuità scuola-lavoro-imprese	11
Declino industriale e ridotta capacità del territorio di creare occupazione e valore aggiunto	12
Performance negative nel campo “ambiente e salute”	15
<b>Punti di forza</b>	<b>16</b>
Posizione strategica e ricchezza geomorfologica, ambientale e culturale	16
Elevata dotazione di capitale umano e competenze	17
Specializzazione nel campo socio-sanitario	19
Buona tenuta sociale e disponibilità di ricchezza.	21
Presenza di tradizioni industriali radicate e di nuove vocazioni innovative	22
<b>Spunti progettuali</b>	<b>23</b>
Visione strategica e marketing territoriale	24
Rapporto con Milano, policentrismo e ruolo delle città medie	25
Smart specialization, tra tradizione e innovazione	26
Salute e benessere	27
Qualità ambientale e valorizzazione del territorio.	28
Conoscenza, innovazione e trasferimento di competenze	29
Infrastrutture e accessibilità	31

# Introduzione

Le profonde trasformazioni dei tessuti economico-sociali innescate dalla crisi finanziaria e dei debiti sovrani, unitamente al tentativo, ancora tutto da finalizzare, di riorganizzare i relativi sistemi di governo, con particolare riferimento alla componente locale, creano un'occasione importante di ripensamento delle strategie di sviluppo e competitività territoriale, alle diverse scale dimensionali a cui tali strategie possono essere riferite. In tale contesto, si evidenzia, a livello di interpretazioni teoriche e declinazioni operative, un forte ritorno del territorio e delle politiche *placed based*, viste come passaggio fondamentale per affrontare la diversità e rendere possibili processi di innovazione e rigenerazione basati sulla conoscenza e l'ascolto delle specificità decentrate. Si tratta di una tendenza caratterizzata da due elementi distintivi, da tenere in considerazione nell'analisi. Il primo riguarda **l'importanza della prossimità fisica e della capacità di valorizzazione delle relazioni corte**, nella consapevolezza di come lo *spillover* tecnologico e i processi di produzione di conoscenza e innovazione risultino essere particolarmente localizzati, beneficiando di rapporti di prossimità e di concentrazione geografica. Si tratta di fattori di relazione e contesto che si vengono a creare su base spaziale e che tendono ad auto-alimentare il processo, generando "esternalità positive" verso altri soggetti e rendendo ancora più appetibile (o meno appetibili) le singole collocazioni spaziali. Il secondo riguarda **il protagonismo locale**, inteso come capacità dei governi territoriali, e più in generale della governance locale, di delineare strategie d'intervento e adattamento adeguate ed efficaci. Va, da questo punto di vista, evitato che i continui richiami alla globalizzazione e all'importanza delle filiere lunghe divengano dei potenti, e pericolosi, fattori di deresponsabilizzazione delle istituzioni e delle forze economiche e sociali, che si vedrebbero in qualche modo legittimate a non investire in conoscenza del territorio e in politiche d'intervento sito-specifiche. Si andrebbe incontro, in qualche modo, alla prospettiva di profezie che si auto-avverano, ad una deriva fatalista, in cui la scarsa attenzione al *milieu* da parte di istituzioni di governo, imprese e forze sociali diviene essa stessa fonte di declino e di depauperamento del sistema economico-sociale locale.

Lo studio ha per oggetto la **competitività territoriale** del sistema pavese in chiave comparata, prendendo in considerazione una molteplicità di fattori: materiali e immateriali, economici e strategico-istituzionali, di input e output, naturali e creati dall'uomo, di breve e di lungo periodo. Al vertice di tale visione del concetto di competitività, vi è **l'obiettivo ultimo di accrescere la qualità della vita e il benessere**, secondo una prospettiva per cui vie è una stretta convergenza tra l'ambito analitico della competitività territoriale e i concetti di sviluppo sostenibile e di "benessere oltre al PIL".

Il documento mira a fornire **un'autodiagnosi sui fattori di forza e di criticità** del sistema locale, analizzando i dati di riferimento in termini **di confronto con realtà vicine e ritenute simili**, in modo da mettere in luce le principali caratteristiche distintive della provincia di Pavia. L'obiettivo principale è quello di **stimolare la coagulazione di visioni** e strategie rispetto ad un territorio, o a territori, che troppo spesso hanno mostrato una scarsa attitudine alla condivisione e alla costruzione di una visione comune, o comunque coerente e non erratica.

I macro-ambiti tematici presi in considerazione e dettagliati attraverso indicatori sono stati i seguenti:

- **Capitale umano** (struttura sociale, immigrazione e competenze forza lavoro);
- **Capitale sociale e istituzioni** (sicurezza, giustizia, disagio sociale, servizi e infrastrutture);

- **Economia e lavoro** (generazione di ricchezza, reddito, consumi, internazionalizzazione, credito e infrastrutture economiche);
- **Imprenditorialità** (tessuto imprenditoriale, innovazione e saldo con l'estero);
- **Ambiente e salute** (qualità ambientale, pressioni e servizi energetico-ambientali).

Per quanto riguarda i **dati analizzati, si è fatto ricorso principalmente a dati secondari, derivanti da fonti istituzionali e report settoriali**, integrandoli con focus tematici e con interviste ad attori scelti. Per quanto riguarda **l'ambito spaziale**, l'analisi è focalizzata sulla provincia di Pavia, confrontando i dati dei principali indicatori con le medie nazionali e regionali e con quelle dell'aggregato 'Bassa Padana' (inclusivo delle provincie di Alessandria, Lodi, Cremona e Mantova), ritenuto di particolare interesse per prossimità geografica e affinità in termini di caratteristiche fisiche e socio-economiche. Data la vastità dell'area compresa entro i confini provinciali e la **spiccata eterogeneità**, una parte delle elaborazioni sono disaggregate secondo la consolidata tripartizione **Pavese, Lomellina e Oltrepò**. Questa suddivisione è fondata sulle differenze di natura socio-economica e geomorfologica delle aree, che trovano riscontri anche in campo politico-amministrativo. In alcuni casi specifici, l'analisi è ancora più dettagliata e considera:

- **I Piani di zona**, che rappresentano lo strumento di programmazione in ambito locale della rete dell'offerta sociale, con la funzione di definire le modalità d'accesso ai servizi e la configurazione di un sistema organizzativo e di responsabilità che stabilisca le azioni e le risorse necessarie per il raggiungimento degli obiettivi.
- **I Sistemi locali del lavoro** (SLL), che identificano partizioni funzionali e spontanee dello spazio costruite attraverso l'aggregazione di comuni in base al sistema degli spostamenti quotidiani tra luogo di residenza e luogo di lavoro della cittadinanza. Nella provincia ci sono cinque SLL: Pavia, Sannazzaro de' Burgondi, Stradella, Vigevano e Voghera.

Questa nota di sintesi vuole presentare brevemente lo studio, scaricabile nella sua **versione completa sul sito di Confindustria Pavia** (<https://bit.ly/314ixzQ>). La prima parte mette in luce il 'caso Pavia', contraddistinto da una particolare debolezza e vulnerabilità dal punto di vista dei principali indicatori economico-sociali e della ridotta capacità di elaborare proprie visioni e strategie di rilancio per il futuro. Successivamente, sono schematizzati i principali punti di forza e di debolezza del territorio. Infine, sono presentati gli spunti progettuali per future azioni ed iniziative mirate a migliorare il posizionamento competitivo della nostra provincia.

# Pavia: fotografia del declino ed esigenza di un *catch up plan*

La Provincia di Pavia si è contraddistinta negli ultimi decenni per una **particolare debolezza e vulnerabilità dal punto di vista dei principali indicatori economico-sociali**. Esemplificativo pare a riguardo il dato Eurostat sulla generazione di valore aggiunto da parte delle articolazioni territoriali NUTS 3 (quelle comparabili alle province italiane): nel 2016, il dato pro-capite della provincia di Pavia risulta infatti alla posizione 831 su 1.346 circoscrizioni dell'Unione europea per cui il dato è disponibile. Una posizione di retroguardia, resa ancora più preoccupante dall'evoluzione dinamica che ha visto la provincia pavese perdere, nel periodo 2003-2016, 384 posizioni, la quinta peggiore performance tra le 1.122 aree NUTS 3 della UE con disponibilità di dati confrontabili (FIGURA 1).

FIGURA 1

GRADUATORIA PIL PRO  
CAPITE CIRCOSCRIZIONI  
NUTS 3. EU-28, 2016

	Variazione posizione 2015-2016		Variazione posizione 2003-2016	Provincia
Milano	61	11	-551	Δυτική Αττική
Monza e della Brianza	533	35	-407	Croydon
Varese	573	-17	-400	Βοιωτία
Como	626	23	-388	Fuerteventura
Lecco	529	17	-384	Pavia
Sondrio	570	23	-346	Midland
Bergamo	443	35	-340	Border
Brescia	417	26	-319	Southend-on-Sea
Pavia	831	-13	-311	Latina
Lodi	701	64	-309	Thurrock
Cremona	524	57		
Mantova	482	33		
Alessandria	626	23		
1348 circoscrizioni NUTS 3				
1122 circoscrizioni NUTS 3				

La presenza di un **disagio diffuso e di una accresciuta difficoltà a stare al passo con le altre realtà territoriali del nord Italia** appaiono confermate dai due principali esercizi analitici attualmente rivolti alla valutazione della "qualità della vita" nelle province italiane (Sole 24 ore e Italia Oggi), che vedono la realtà pavese costantemente nelle retrovie, con un valore di sintesi sempre al di sotto di quelli delle altre province lombarde e di molte delle altre circoscrizioni appartenenti alla medesima macro-area (FIGURA 2).

FIGURA 2

**PAVIA COME NOBILE  
DECADUTA E INCAPACE  
DI INVERTIRE LA ROTTA?**

Classifica	Meccanismo di valutazione	Risultato Provincia PV
<b>Il Sole 24 ore</b> Qualità della vita in Italia, la Classifica Vivibilità	Punteggio sintetico basato su 42 indicatori suddivisi nelle seguenti aree: → Ricchezza e consumi → Lavoro e innovazione → Ambiente e servizi → Demografia e società → Giustizia e sicurezza → Cultura e tempo libero	<b>2017</b> Ultima provincia della Lombardia Ultima provincia del nord Italia 73° su 110 provincie italiane  <b>2018</b> Ultima provincia della Lombardia Penultima provincia del nord Italia 63° su 110 provincie italiane
<b>Italia Oggi</b> Qualità della vita	Punteggio sintetico basato su circa 100 indicatori suddivisi nelle seguenti aree: → Affari e lavoro → Ambiente → Criminalità → Disagio sociale → Popolazione → Servizi finanziari → Sistema salute → Tempo libero → Tenore di vita	<b>2017</b> Ultima provincia della Lombardia 38° su 47 provincie del nord Italia 60° su 110 provincie italiane  <b>2018</b> Ultima provincia della Lombardia 37° su 47 provincie del nord Italia 58° su 110 provincie italiane

Si tratta, al di là del significato puntuale dei singoli indicatori e delle singole posizioni in classifica (che possono essere, in taluni casi, soggetti a distorsioni, lacune informative o fattori di eterogeneità e volatilità), di un campanello d'allarme da non trascurare in quanto tali esercizi d'indagine si basano su di un insieme ricco e multiforme di informazioni e dati, in grado di riflettere, nel complesso, la gran parte delle determinanti, tangibili e intangibili, che stanno alla base dell'attrattività/competitività di un territorio. A preoccupare, in particolare, è la **distanza che emerge nel confronto con alcune realtà contigue**. Non solo, o non tanto, i 62 posti di ritardo rispetto alla Città metropolitana di Milano (classifica de Il Sole 24 ore del 2018), visto che il capoluogo regionale assume per ruolo e caratteristiche una connotazione non direttamente confrontabile con quella pavese; ma certamente i 44 di distanza da Mantova, i 33 da Cremona e i 14 da Lodi, tutte realtà della fascia meridionale della Regione Lombardia con forti elementi di similarità con il nostro contesto provinciale.

Tutto ciò genera in maniera crescente **un impatto reputazionale negativo per la nostra provincia (FIGURA 3)**, testimoniato dai ricorrenti riferimenti non proprio lusinghieri rinvenibili negli ultimi anni all'interno di articoli di stampa e documenti programmatici a livello nazionale e locale: nobile decaduta, numeri da mezzogiorno, economia più sofferente della Lombardia, territorio più lento, caso Pavia, terra dei fuochi del nord. Un effetto che rischia di autoalimentarsi nel tempo, generando una spirale negativa da cui diventa difficile uscire.

È sulla base di questo riconosciuto e multiforme presupposto che appare rinforzata **l'esigenza di un catch up plan per il riequilibrio territoriale**, che ponga il territorio pavese al centro di strategie d'intervento e di programmazione condivisa in grado di contrastare l'attuale situazione di crescente marginalizzazione della provincia più a sud della Regione Lombardia.

**FIGURA 3**

Il Corriere della Sera-Milano del 12 maggio 2016 parla di un “caso Pavia, nobile decaduta con numeri da Mezzogiorno... un territorio che ospita una delle più antiche e prestigiose università del mondo e qualche eccellenza scientifica, un’importante tradizione manifatturiera ma che da qualche tempo si è scoperto più lento, diverso da quello che era”.

Confindustria Pavia (2018) fa notare che: “La Provincia di Pavia non beneficia appieno della crescita economica della regione. I dati della Camera di Commercio mettono in luce un caso Pavia, che costituisce uno squilibrio territoriale molto forte all’interno della Lombardia” e che “L’economia della nostra provincia è la più sofferente di tutta la Lombardia”.

“In fiamme i rifiuti di Pavia. È la Terra dei fuochi del Nord”, La Stampa, 24 febbraio 2018.

# Punti di debolezza e di forza del territorio

---

## 5 FATTORI DI DEBOLEZZA

- Mancanza di visione strategica e frammentazione istituzionale
  - Invecchiamento e declino della natalità
  - Discontinuità scuola – lavoro – imprese
  - Declino industriale e ridotta capacità di creare occupazione e valore aggiunto
  - Performance negative nel campo 'Ambiente e salute'
- 

## 5 FATTORI DI FORZA

- Posizione strategica e ricchezza geomorfologica, ambientale e culturale
  - Elevata dotazione di capitale umano e competenze
  - Specializzazione nel campo socio-sanitario
  - Buona tenuta sociale e disponibilità di ricchezza
  - Presenza di tradizioni industriali radicate e di nuove vocazioni innovative
-

# PUNTI DI DEBOLEZZA

## **Mancanza di visione strategica e frammentazione istituzionale**

**La frammentazione territoriale e istituzionale rimane una caratteristica distintiva della nostra provincia** con la densità abitativa per km<sup>2</sup> e la popolazione media per Comune rispettivamente al terzultimo e penultimo posto a livello regionale (**FIGURA 4**). In particolare, appare significativa la presenza di Comuni con popolazione residente < 3.000 e 1.000 abitanti, paragonabile solamente a quanto riscontrato nelle vicine provincie piemontesi. La bassa densità e la frammentazione, morfologica e amministrativa, sono **fonte di complessità e di maggiori costi, divenendo un potenziale fattore di freno e criticità per la competitività del sistema locale**. Infatti, garantire i servizi primari (infrastrutture a rete, mobilità, utenze domestiche, scuola, servizi socio-sanitari, etc.) e la gestione delle diverse funzioni secondo principi di adeguatezza e corrispondenza rappresenta, in un contesto così variegato e con elementi accentuati di dispersione, una sfida non semplice, che, se non opportunamente affrontata, può tradursi in una penalizzazione per l'attrattività dell'intero territorio. Una sfida che richiede certamente il supporto di risorse e azioni da parte dei livelli di governo superiore, ma che deve passare anche da una migliore capacità di organizzazione e strutturazione dal basso della maglia dell'amministrazione locale.

Su questa situazione vanno ad incidere in maniera negativa alcuni fattori:

- **L'indebolimento, forse definitivo, del livello provinciale**, che riduce la capacità del livello di governo intermedio di svolgere compiti di natura sovra e intercomunale.
- La **estrema complessità delle esperienze di inter-comunalità** di carattere sub-territoriale e tematico (Piani di zona, consorzi di bonifica, ente parco, Comunità montana, GAL, Ambiti territoriali ottimali di gestione dei servizi) che vanno spesso a sovrapporsi creando una trama poco chiara e leggibile.
- La **poco incisiva affermazione di esperienze di aggregazione delle realtà comunali di più piccola dimensione**, che hanno sinora inciso in maniera solo marginale sulla situazione di partenza (186 Comuni a metà 2019). Nell'ultimo triennio (2016-2018) si è registrato lo **scioglimento di ben 5 Unioni di Comuni Lombarde (UCL)**, per un totale di 11 Comuni. Si conta ancora un numero molto elevato di comuni che non partecipano ad alcuna UCL: circa  $\frac{3}{4}$  di quelli con meno di 5.000 abitanti e più del 60% di quelli con popolazione inferiore a 1.000 abitanti. Questo dato, pur risultando migliore di quello medio regionale, è ben distante da realtà come Mantova e Cremona, nelle quali provincie circa la metà dei Comuni al di sotto della soglia dei 5.000 fa parte di UCL.
- La complessità geo-morfologica della provincia, che accentua i fattori di **frammentazione e discontinuità** (corsi d'acqua, aree collinari e di montagna, confini con altre regioni).

**FIGURA 4**

**DENSITÀ E DISPERSIONE  
ABITATIVA: CONFRONTI  
TERRITORIALI  
(ANNO 2016)**

Fonte: elaborazioni su dati  
Annuario Statistico Regionale

	Densità abitativa (ab/km <sup>2</sup> )	Popolazione media Comuni	% Popolazione residente Comuni < 5.000 abitanti	% Popolazione residente Comuni < 1.000 abitanti
<b>Provincia di Pavia (tot)</b>	<b>184,3</b>	<b>2,911</b>	<b>39,5%</b>	<b>8,1%</b>
→ Pavese	293,8	3,775	42,6%	3,8%
→ Lomellina	162,8	3,527	28%	6%
→ Oltrepò	128,8	1,829	48,5%	17%
→ SLL Pavia	305	3,868		
→ SLL Vigevano	227,8	5,379		
→ SLL Sannazzaro de' Burgondi	105,6	2,161		
→ SLL Stradella	149,9	1,393		
→ SLL Voghera	122,8	2,139		
<b>Lombardia</b>	419	6,550	21%	1,8%
Ranking Provincia	10°	11°	5°	2°
PV in Lombardia				
<b>Bassa Padana</b>	168,5	4,560	38,6%	
Cremona	202,5	3,117	47,5%	5,8%
Lodi	293,4	3,767	49,6%	1,5%
Mantova	175,9	6,055	23,5%	0,4%
Alessandria	119,2	2,256	40,8%	n.d.
<b>Quadrante NE Piemonte<sup>1</sup></b>	134,2	2,658		

**Invecchiamento e declino della natalità**

Il quadro demografico (**FIGURA 5**) mette in evidenza il **forte grado di invecchiamento della popolazione** della provincia di Pavia che mostra per tutti gli indicatori considerati (indice di vecchiaia, dipendenza anziani, ricambio, de-crescita naturale) i valori più elevati della Lombardia. La situazione pare accomunare l'area sud della regione, visto che Pavia è seguita in pressoché tutte le variabili dalle provincie di Cremona e Mantova, mentre ancora più evidente appare il fenomeno nel sud est Piemonte ove si registrano valori dell'indice di vecchiaia e dell'età media della popolazione superiori, anche sensibilmente (Alessandria). **Il territorio si segnala per la spiccata eterogeneità tra aree**, con il Pavese non distante dalle medie regionali, la Lomellina con valori intermedi e l'Oltrepò con una marcata accentuazione di tutti gli indicatori.

La particolare ed eterogenea connotazione del contesto in analisi è alla base di una molteplicità di effetti e interazioni con il sistema economico-sociale, tra cui, per gli scopi di questo lavoro, appare opportuno richiamare due aspetti. In primo luogo, la presenza di un crescente squilibrio tra le fasce centrali e anziane della popolazione e quelle più giovani pone un **problema di adeguato turnover della forza lavoro e della dotazione generale di capitale umano** (un indice di ricambio di 150 significa, per la provincia di Pavia, che le persone potenzialmente in uscita dal mercato del lavoro – fascia 60-64 – sono circa il 50% in più di quelle in entrata – fascia 15-19: si tratta di uno squilibrio presente in tutta la Lombardia (128), e in Italia in generale (128), ma che a Pavia raggiunge un picco di particolare rilievo. In secondo aspetto ha a che fare con le **implicazioni che si hanno su tutta una serie di servizi e politiche pubbliche** (sanità, previdenza, assistenza domiciliare, residenzialità protetta, servizi sociali, etc.) che sono direttamente influenzate dall'incidenza delle popolazioni anziane sul totale dei residenti. L'invecchiamento della popolazione e l'allungamento della vita portano infatti con se nuovi e maggiori bisogni legati alla fragilità e alla complessità delle condizioni socio-sanitarie e familiari, con una difficoltà crescente dei tradizionali canali d'assistenza e cura a risponderci in maniera adeguata ed economicamente sostenibile.

<sup>1</sup> Province di Biella, Novara, Verbano Cusio Ossola, Vercelli. Cfr. Regione Piemonte, Ires Piemonte (2017), *Progetto Antenne. Rapporto di quadrante nord est*, Torino.

**FIGURA 5**

**POPOLAZIONE E  
CAPITALE UMANO**

	Vecchiaia	Dipendenza anziani	Ricambio	Crescita naturale (x 1000 ab)
<b>Pavia</b>	<b>193,3</b>	<b>38,0%</b>	<b>149,0</b>	<b>-6,1</b>
→ Pavese	159,1	32,8%	137,7	-3,1
→ Lomellina	200,1	39,6%	148,7	-7,6
→ Oltrepò	252,5	45%	169,9	-9,1
Varese	167,7	36,6	131,9	
Como	161,4	34,8	128,5	-2,4
Sondrio	172,7	35,9	132,5	
Milano	163,1	35,2	128,7	-1,6
Bergamo	136,2	31,4	116,6	-1
Brescia	143,3	32,6	118,7	-1,3
Cremona	181,9	37,5	139,3	-4,1
Mantova	172,6	36,8	136,1	-3,7
Lecco	165,1	36,1	130,2	-1,9
Lodi	149,8	32,6	130,5	-1,5
Monza e Brianza	153,0	34,0	128,0	-1,1
<b>Lombardia</b>	<b>159,1</b>	<b>34,7</b>	<b>127,9</b>	<b>-2</b>
<b>Bassa padana</b>	<b>189</b>	<b>38,6</b>	<b>144,5</b>	<b>-4,9</b>
Alessandria	241	44,8	167	-8,5
<b>Nord-est Piemonte (2015)</b>	<b>205,9</b>			

**Discontinuità scuola-lavoro-impres**

Nella provincia di Pavia, pur in un quadro generale di buona densità del capitale umano, si segnalano in maniera crescente fenomeni di **discontinuità e mismatching nella filiera scuola-lavoro-impres**. Il territorio, in particolare, presenta una ridotta e non omogenea presenza di scuole primarie e secondarie così come **diverse criticità dal punto di vista della performance del sistema scolastico in termini di indicatori di abbandono e capacità d'apprendimento**. Sul versante degli strumenti di raccordo tra sistema della formazione e modo delle imprese, i dati **sull'offerta di istruzione terziaria non accademica (ITS e IFTS) e sui tirocini extracurriculari mostrano una diffusione ancora limitata, con esiti occupazionali insoddisfacenti**, a testimonianza della difficoltà ad innescare percorsi di collaborazione virtuosa in questo campo.

Nel complesso, l'azione delle componenti relative al sistema della formazione/educazione e a quello dell'inserimento lavorativo **lascia fuori ancora una fetta importante di popolazione giovane: si tratta del fenomeno dei NEET**, ovvero giovani in età compresa tra i 15 e i 29 anni che non sono né occupati né inseriti in un percorso di istruzione o di formazione (FIGURA 6). Quasi il 20% dei giovani della provincia si trova infatti in questa condizione, evidenziando le criticità connesse alle dinamiche del mercato del lavoro e soprattutto alle connessioni di quest'ultimo con il sistema formativo ed educativo.

**FIGURA 6**

**% NEET NELLA FASCIA 15-29 ANNI (MEDIA 2013-2017)**



**Declino industriale e ridotta capacità del territorio di creare occupazione e valore aggiunto**

Gli **indici di occupazione e di industrializzazione sul territorio mostrano nel lungo periodo un calo significativo** (1971-2011), con valori finali ben inferiori a quelli delle altre realtà di confronto (**FIGURE 7 e 8**). Nell'intervallo temporale tra il 2012 e il 2015, la performance dell'occupazione e del valore aggiunto registrano il risultato peggiore rispetto alle altre aree di confronto nella gran parte dei comparti produttivi di maggior rilievo, evidenziando una ridotta capacità del territorio a cogliere i, seppur limitati, segnali di ripresa. In termini settoriali, vi è un forte **ridimensionamento recente di alcuni settori di tradizionale specializzazione del sistema economico provinciale** (pelli e calzature, industria meccanica, petrolchimico), mentre, congiuntamente, si segnala la **limitata valorizzazione di alcune 'vocazioni potenziali'** come l'agro-industria, i servizi turistici o il Sistema produttivo, culturale e creativo.

**FIGURA 7**

**DINAMICA OCCUPAZIONE TOTALE**

**DINAMICA OCCUPAZIONE INDUSTRIALE**

- Italia
- - - Lombardia
- ..... Bassa Padana
- Pavia



**FIGURA 8****INDICI DI OCCUPAZIONE E DI INDUSTRIALIZZAZIONE (X 100 RESIDENTI)**

Nota: L'indice di occupazione è calcolato come numero di addetti che lavorano in un dato territorio ogni 100 residenti.

L'indice di industrializzazione è dato dal numero di addetti all'industria ogni 100 residenti

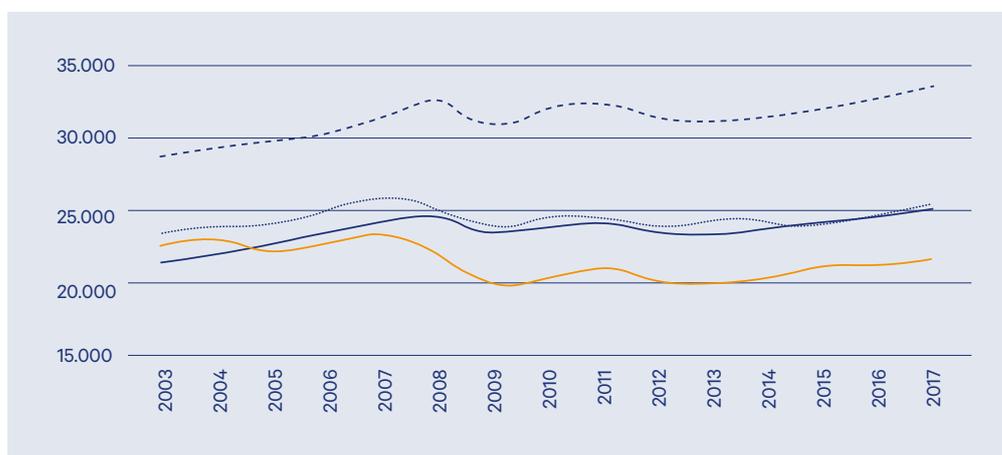
	Pavia	Bassa Padana	Lombardia	Italia	Pavese	Lomellina	Oltrepò
<b>Indice di occupazione 2011</b>	30,28	34,91	41,44	34,05	30,81	29,76	30,06
<b>Indice di occupazione 2001</b>	33,22	36,69	43,16	34,49	33,90	33,81	31,57
<b>Indice di industrializzazione 2011</b>	9,52	12,90	13,45	9,97	7,64	12,15	9,25
<b>Indice di industrializzazione 2001</b>	12,63	15,99	16,97	12,03	10,01	16,56	11,57

In termini di sistema imprenditoriale, emerge la **progressiva destrutturazione del sistema**, caratterizzato sempre più da un marcato sottodimensionamento delle imprese rispetto a tutte le realtà di confronto, dalla riduzione dei rapporti di scambio e dalla rottura della filiera produttiva in molti settori. Le dinamiche complessive evidenziano un pattern di transizione del sistema locale da una vocazione industriale ad elevata produttività del lavoro ad una prevalenza di attività terziarie sottodimensionate e a bassa produttività del lavoro.

Se si considera la **dinamica del valore aggiunto** a livello territoriale (**FIGURA 9**), è possibile notare come le differenze tra la provincia di Pavia e le provincie della Bassa Padana/la media nazionale – praticamente nulle nel 2003 e ancora ridotte nel 2007 – sono aumentate di molto nel corso dei quindici anni successivi, determinando di fatto la divaricazione del trend provinciale da quello degli altri territori. In termini di macro-ambiti di attività, il peso del **valore aggiunto del settore industriale**, nonostante i trend negativi, resta in linea con la media lombarda e maggiore rispetto alla media nazionale, mentre l'agricoltura, pur ponendosi al disopra della media regionale e nazionale, appare sottodimensionata se paragonata alle altre realtà della Bassa Padana.

**FIGURA 9****DINAMICA DEL VALORE AGGIUNTO PRO-CAPITE: 2003-2017 (VALORE BASE A PREZZI CORRENTI)**

— Italia  
 - - - Lombardia  
 ..... Bassa Padana  
 — Pavia



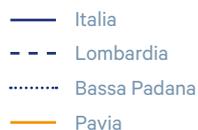
**VALORE AGGIUNTO PER  
BRANCA DI ATTIVITÀ**

	2011 (%)	2016 (%)	Δ% 2011-2016
<b>Provincia di Pavia</b>			
Agricoltura	2,91	2,94	3,10
Industria	27,72	27,01	-0,69
Servizi	69,38	70,05	2,91
Totale	100,00	100,00	1,92
<b>Bassa Padana</b>			
Agricoltura	4,65	4,58	1,50
Industria	31,18	31,69	4,70
Servizi	64,17	63,76	2,32
Totale	100,00	100,00	3,02
<b>Lombardia</b>			
Agricoltura	1,07	1,02	-0,90
Industria	28,15	27,49	1,42
Servizi	70,79	71,50	4,89
Totale	100,00	100,00	3,85
<b>Italia</b>			
Agricoltura	2,10	2,10	2,38
Industria	24,21	23,90	1,30
Servizi	73,69	74,00	3,04
Totale	100,00	100,00	2,61

Le difficoltà del sistema economico pavese sono confermate, infine, **dai trend riguardanti le esportazioni**, con una contrazione di quasi il 25% in valore assoluto registrata nel periodo 2013-2017 (**FIGURA 10**), in controtendenza rispetto ai dati regionali e della Bassa Padana. La propensione alle esportazioni si è ridotta di 7 punti percentuali nel periodo 2012-2017, collocando la nostra provincia al di sotto della media regionale e al terzultimo posto in Lombardia. Si tratta di un trend negativo che può contribuire a spiegare la recente difficoltà registrata dal nostro territorio a cogliere gli effetti espansivi della ripresa economica a livello internazionale.

**FIGURA 10**

**DINAMICA DELLE  
ESPORTAZIONI A  
PREZZI CORRENTI**



## Performance negative nel campo “ambiente e salute”

A dispetto di un territorio caratterizzato da ampie porzioni di spazi non antropizzati, **gli indicatori di sintesi “Ambiente e salute” posizionano la provincia di Pavia in fondo alle graduatorie regionali e del nord Italia.** Diversi sono i campi d'analisi in cui il territorio pavese presenta performance scadenti: emissioni pro-capite dei principali inquinanti atmosferici, produzione pro-capite e % di raccolta differenziata di rifiuti, livello di incenerimento pro-capite di rifiuti, utilizzo di sostanze fertilizzanti, presenza di attività estrattive, presenza di aree dismesse e previsioni di espansione dell'urbanizzazione, densità di infrastrutture stradali. Sembra non essere sufficientemente valorizzata, da questo punto di vista, l'opportunità di rendere questo settore un reale fattore strategico delle attuali e future traiettorie di sviluppo, come confermato dalle performance complessive che risultano in media ben al di sotto di quelle delle altre province lombarde della Bassa Padana e più vicine a quelle del basso Piemonte e della Liguria.

La preoccupazione è confermata sul fronte della salubrità del territorio. La **speranza di vita alla nascita**, che sintetizza l'incidenza delle diverse cause di morte nei territori, è la **più bassa in Lombardia** e al di sotto della media nazionale: secondo i dati 2017, nella provincia di Pavia si ha una prospettiva di vita in media di 1,5 anni inferiore per i maschi e di 1,1 anni per le femmine rispetto agli altri abitanti della Lombardia (**FIGURA 11**).

FIGURA 11

**SPERANZA DI VITA  
ALLA NASCITA (2017)**

**INCIDENZA %  
PATOLOGIE CRONICHE  
(CUMULATA 2009-2014)**

Provincia	Maschi	Femmine
Varese	81,6	85,4
Como	81,4	85,5
Sondrio	79,5	85,5
Milano	81,7	85,9
Bergamo	80,9	85,1
Brescia	81,1	86
<b>Pavia</b>	<b>79,7</b>	<b>84,4</b>
Cremona	80,8	85
Mantova	81,3	85,5
Lecco	81,6	85,9
Lodi	80,3	85,3
Monza e della Brianza	82	85,9
<b>Lombardia</b>	<b>81,2</b>	<b>85,5</b>
<b>Italia</b>	<b>80,6</b>	<b>84,9</b>

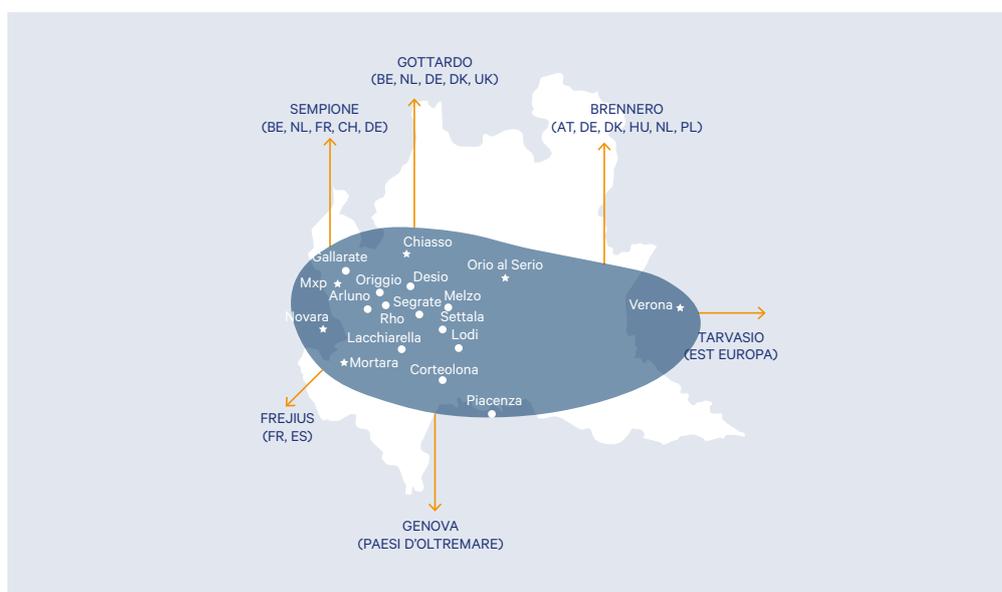


bassa risoluzione

# PUNTI DI FORZA

## Posizione strategica e ricchezza geomorfologica, ambientale e culturale

La provincia di Pavia ha una collocazione centrale nel quadrante nord-ovest italiano (FIGURA 12), in un punto di incontro tra i **corridoi europei Genova-Rotterdam e Lisbona-Kiev**. In questa area si riscontra un'elevata densità di rete stradale e ferroviaria, che garantisce una **buona accessibilità alle aree metropolitane di Torino, Genova e, in particolare, di Milano**. In prospettiva, il **posizionamento dell'interporto di Mortara lungo il Corridoio 24** crea ulteriori interessanti prospettive non solo in termini di logistica, ma, in senso più ampio, per le attività retro-portuali, considerato il poco spazio disponibile lungo la costa ligure. L'appetibilità del territorio pavese dal punto di vista dell'accessibilità è confermata dalla **densità di immobili logistici, per cui la provincia di Pavia si colloca al 4° posto nazionale**.



Congiuntamente alla buona accessibilità, la **provincia di Pavia presenta un basso grado di antropizzazione (FIGURA 13)**, con vaste zone coperte da aree naturali e dall'attività agricola che garantiscono una notevole ricchezza di ambienti e paesaggi e una minore competizione tra usi.

FIGURA 12

### LA REGIONE LOGISTICA MILANESE ESTESA

Fonte: Curi (2018)

FIGURA 13

### COPERTURA DEL SUOLO IN LOMBARDIA (% SUL TOTALE, PRINCIPALI IMPIEGHI, ANNO 2012)

Fonte: elaborazioni su dati Annuario Statistico Regionale

Provincia	Aree Antropizzate	Aree Boscate	Aree Agricole
Varese	29,4	46,3	14,6
Como	16,6	60,0	14,7
Sondrio	2,7	88,7	7,4
Milano	40,5	6,9	51,1
Bergamo	14,4	56,5	27,5
Brescia	11,7	48,4	34,4
<b>Pavia</b>	<b>9,4</b>	<b>16,1</b>	<b>72,9</b>
Cremona	11,1	2,7	84,7
Mantova	12,6	2,7	81,4
Lecco	15,3	60,7	14,9
Lodi	13,1	5,0	79,6
Monza e della Brianza	55,1	10,4	34,3
<b>Lombardia</b>	<b>14,5</b>	<b>39,0</b>	<b>43,0</b>

## Elevata dotazione di capitale umano e competenze

La provincia di Pavia ha di recente sperimentato **una fase di ripresa demografica**, pur caratterizzata da una forte differenziazione tra le tre sub-aree (**FIGURA 14**), con la particolare attrattività dimostrata dal quadrante nord-est, dovuta in larga parte alla posizione favorevole di questa porzione di territorio nei confronti della metropoli milanese.

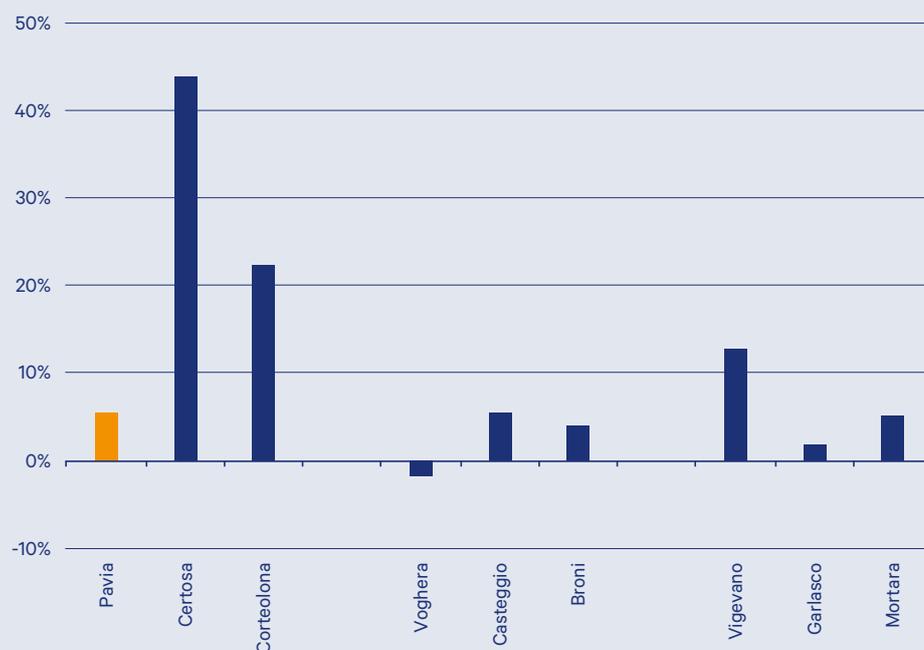
**FIGURA 14**

### RIPRESA DEMOGRAFICA VARIAZIONE %

Fonte: elaborazioni su dati  
Annuario Statistico Regionale

	1951-2001	2001-2017
<b>Pavia</b>	-2,5	10,5
Pavese	11,4	20,7
Lomellina	-4	5,5
Oltrepò	-15,6	2,4
<b>Milano</b>	52,4	10
<b>Bergamo</b>	42,8	14,1
<b>Brescia</b>	29,4	13,7
<b>Como</b>	48,6	11,5
<b>Cremona</b>	-12	6,7
<b>Lecco</b>	44,2	8
<b>Lodi</b>	9,5	16,2
<b>Mantova</b>	-11,1	9
<b>Monza e Brianza</b>	94,1	13,7
<b>Sondrio</b>	15,2	2,6
<b>Varese</b>	70,3	9,6
<b>LOMBARDIA</b>	<b>47,8</b>	<b>11,1</b>
<b>Bassa Padana</b>	-9,2	7,1
Alessandria	-12,5	1,4
<b>Nord-est Piemonte</b>		2,7% (2015/2000)

### DINAMICA DELLA POPOLAZIONE NEGLI AMBITI DISTRETTUALI DELLA PROVINCIA DI PAVIA (CRESCITA 2014/2002)

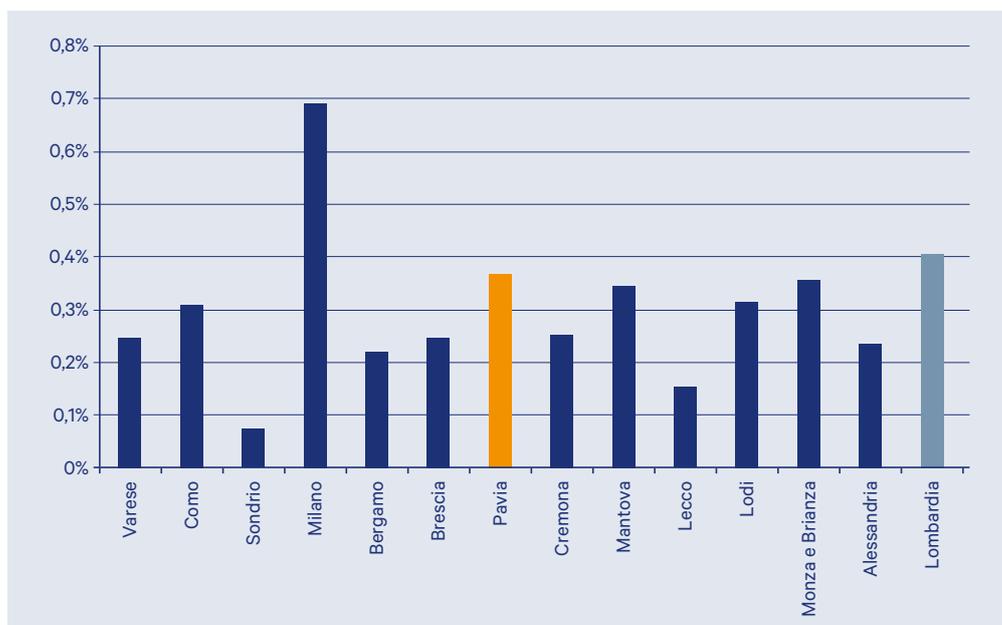


La crescita demografica degli ultimi due decenni è stata alimentata da un **elevato flusso migratorio netto in entrata**, seppur in contrazione nell'ultimo triennio. In termini comparativi, il tasso migratorio (interno + estero) della provincia di Pavia è stato nel periodo 2014-2017 inferiore solo a quello della Città metropolitana di Milano e decisamente superiore a quello delle altre realtà della Bassa Padana.

Anche focalizzandosi esclusivamente sui cosiddetti **Millenians**, il saldo nella fascia di età 18-39 è ampiamente positivo (**FIGURA 15**), fornendo l'immagine di un **territorio che mantiene ancora non trascurabili fattori di attrattività per le componenti più mobili della popolazione**.

**FIGURA 15**

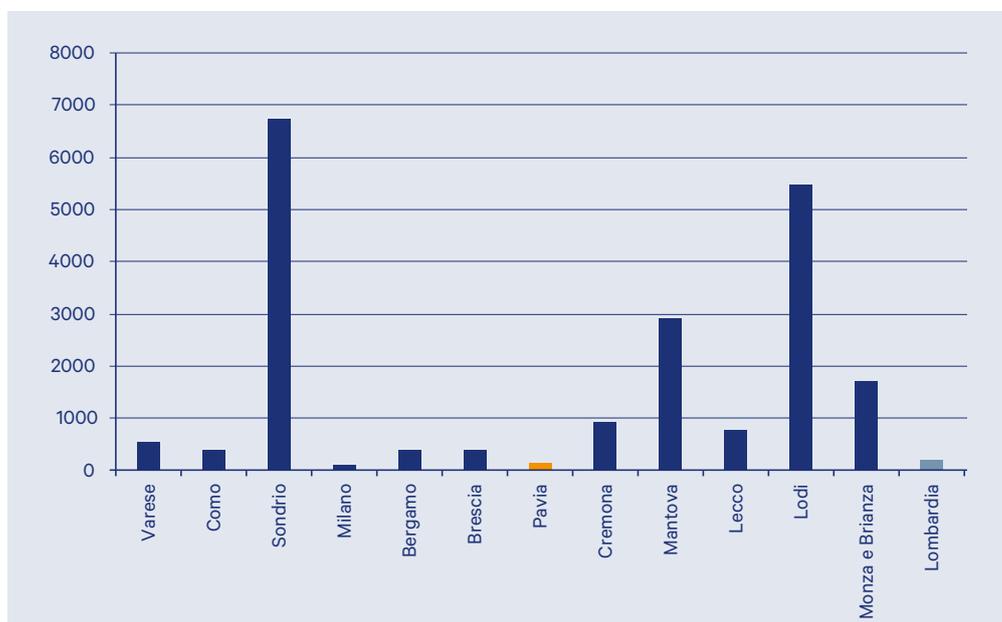
**TASSI MIGRATORI NETTI (X 100 ABITANTI) NELLA FASCIA D'ETÀ 18-39. MEDIA VALORI 2011-2016**



Per quanto riguarda l'educazione, la provincia si segnala **per l'importante ruolo di attrattore e formatore di capitale intellettuale esercitato dall'Università**. Ciò si riflette in indici di diffusione dei titoli di istruzione superiore ai top delle classifiche regionali (**FIGURA 16**): un patrimonio importante che, sebbene destinato a generare effetti in termini di conoscenze e know-how su scala ben più ampia di quella locale, rappresenta chiaramente uno dei tratti distintivi e di specializzazione del territorio.

**FIGURA 16**

**RAPPORTO ABITANTI RESIDENTI/LAUREATI NELL'ANNO SOLARE 2016 PER SEDE DIDATTICA**



**DIFFUSIONE % DEI  
TITOLI DI STUDIO  
NELLA POPOLAZIONE  
RESIDENTE DI 15 ANNI  
E PIÙ (2017)**

Titolo universitario accademico e superiore	
<b>Pavia</b>	<b>14,8%</b>
Varese	11,7%
Como	14,0%
Sondrio	11,1%
Milano	20,4%
Bergamo	11,1%
Brescia	11,7%
Cremona	13,2%
Mantova	12,5%
Lecco	13,1%
Lodi	11,7%
Monza e della Brianza	17,3%
<b>Lombardia</b>	<b>15,4%</b>
<b>Italia</b>	<b>14,1%</b>

**Specializzazione nel campo socio-sanitario**

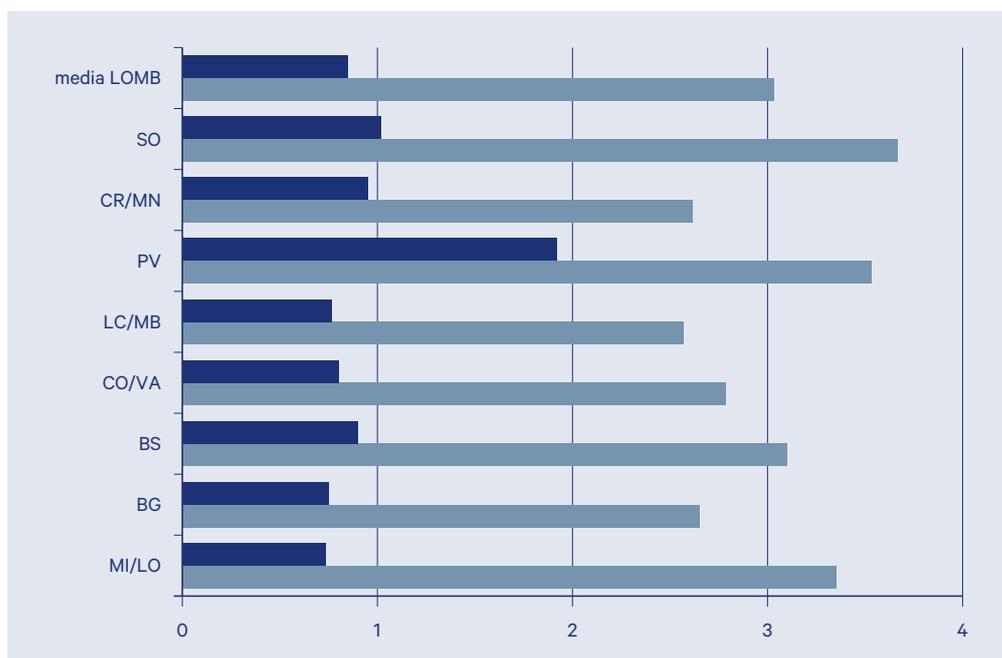
La provincia di Pavia si segnala per una **dotazione medio-alta di strutture sanitarie**, con un'elevata densità di posti letto, in particolar modo nel campo della riabilitazione e lungodegenza (FIGURA 17). La **specializzazione nel segmento ageing** è rafforzata dai dati sull'offerta nelle Residenze Sanitarie Assistite (RSA) che evidenziano la seconda migliore dotazione in Lombardia rispetto alla popolazione target, con un incremento di più del 20% nel periodo 2009-2014.

L'importante **concentrazione di attività nei servizi socio-sanitari trova riscontro nel mercato del lavoro**, con il più alto rapporto regionale tra addetti impiegati nel settore e popolazione residente. Il settore dei servizi sanitari e dell'assistenza sociale costituisce un comparto di specializzazione relativa di tutte le tre aree della provincia, rappresentando una delle principali vocazioni unitarie presenti sul territorio.

**FIGURA 17**

**OFFERTA PER TIPOLOGIA  
DI POSTO LETTO NELLE  
PROVINCIE LOMBARDE  
(N. POSTI LETTO X 1000  
RESIDENTI, 2016)**

- Posti letto riabilitazione e lungodegenza
- Posti letto acuti con DEA/PS



L'importante ruolo dell'offerta accreditata in provincia di Pavia fa **guardare con particolare preoccupazione al trend di ridimensionamento registrato nell'ultimo decennio (FIGURA 18)**, sia perché esso ha inciso in maniera particolarmente consistente (quarto maggiore taglio dopo Sondrio, Lodi e Milano), sia perché esso coinvolge un territorio ove il sistema sanitario costituisce un importante fattore di creazione di valore aggiunto e occupazione. Tale elemento trova riscontro sul versante della domanda, con una corrispondente, significativa, erosione dell'attrattività extraprovinciale degli ospedali pavesi: un dato a cui tutte le politiche di settore devono guardare con attenzione e spirito critico.

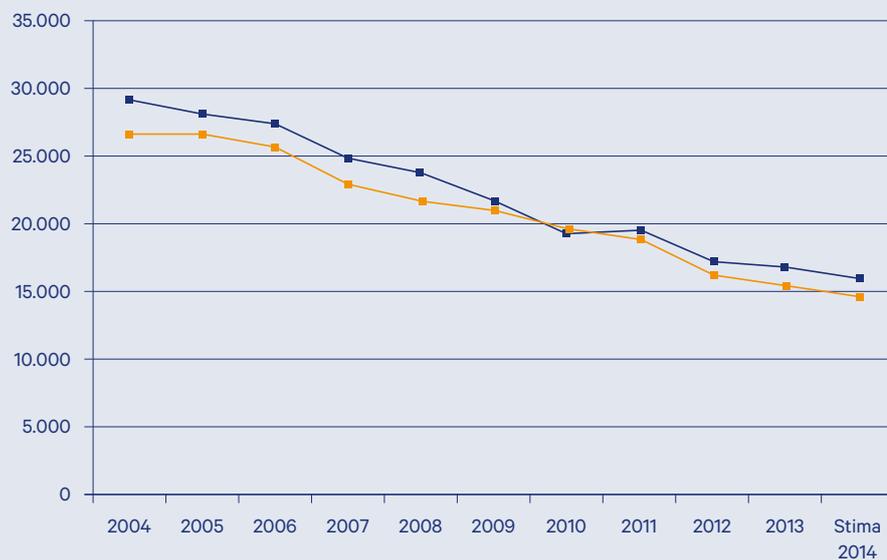
**FIGURA 18**

**RICOVERI OSPEDALIERI  
DI DEGENTI  
EXTRAPROVINCIALI  
NELLE STRUTTURE  
DELLA PROVINCIA  
DI PAVIA**

**Variazione posti letto 2014/2004**

Varese	-11,7%
Como	-3,3%
Sondrio	-36,0%
Milano	-20,3%
Bergamo	-6,5%
Brescia	-8,3%
<b>Pavia</b>	<b>-17,3%</b>
Cremona	-9,1%
Mantova	-15,9%
Lecco	-10,5%
Lodi	-21,1%
Monza Brianza	-9,4%
<b>Lombardia</b>	<b>-11,7%</b>

■ Extra-Lombardo  
■ Lombardo



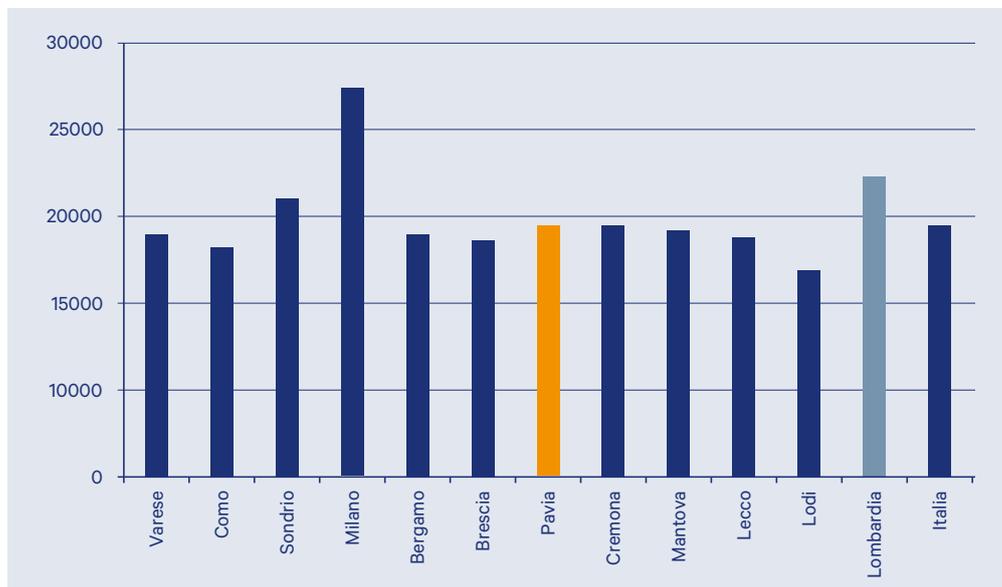
## Buona tenuta sociale e disponibilità di ricchezza

A fronte di un perdurante declino in termini di capacità di generare valore aggiunto e occupazione sul territorio, la Provincia di Pavia mantiene ancora **indicatori soddisfacenti sia dal punto di vista delle principali forme e manifestazioni di disagio socio-economico** (tendenze suicide, diffusione tossicodipendenza, sfratti e titoli protestati), **sia da quello della ricchezza disponibile (FIGURA 19).**

FIGURA 19

### REDDITO DISPONIBILE LORDO PRO-CAPITE DELLE FAMIGLIE CONSUMATRICI (2012)

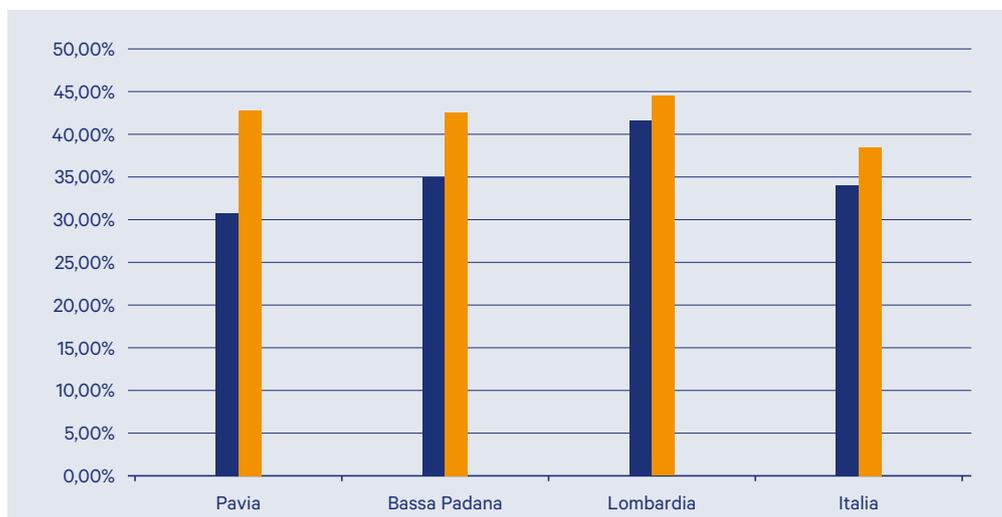
Fonte: Elaborazioni su Annuario Statistico Regionale



Tale situazione trova spiegazione sia nella presenza di effetti di trascinamento dal passato (patrimoni accumulati, pensioni, affitti di immobili, etc.), sia nel pendolarismo, che genera importanti mismatch tra il luogo ove si lavora (e si crea valore aggiunto) e quello di residenza (ove si manifestano reddito e ricchezza). Tale considerazione appare di particolare rilievo nel contesto della provincia di Pavia (FIGURA 20) ove la performance fortemente negativa in termini di indice di occupazione legato al luogo di produzione risulta decisamente mitigata nel caso di valutazione del rapporto occupati/popolazione residente, ove il dato pavese non è di molto inferiore alla media lombarda ed è in linea con la media della Bassa Padana. Si sostanzia quindi l'immagine di un territorio in cui i rapporti con le province vicine, ed in particolar modo con la Città metropolitana di Milano, rendono possibile mantenere livelli accettabili di occupazione, sostanzialmente costanti nel tempo, pur in presenza di una chiara sofferenza nella capacità di creare posti di lavoro internamente ai propri confini.

FIGURA 20

- Occupati sul territorio/ popolazione residente (2011)
- Popolazione residente occupata/popolazione residente (2017)



### **Presenza di tradizioni industriali radicate e di nuove vocazioni innovative**

La vocazione manifatturiera è ancora diffusa, con specializzazioni di lunga tradizione (scarpe, meccanica, agroindustria) e alcuni settori in crescita (packaging, gomma, high tech, microelettronica, cosmesi). Vi è un'elevata densità di start-up innovative, nettamente superiore a quella presente nelle altre province della Bassa Padana, tanto che la provincia di Pavia si posiziona al terzo posto in Lombardia per questo indice. Inoltre, la ricerca e l'innovazione diventano un fattore di stimolo rispetto alle sfide/minacce/opportunità che caratterizzano la provincia: rilancio della vocazione meccanica e manifatturiera, supporto al consolidamento del settore agro-alimentare, valorizzazione delle imprese culturali e creative, risposta al tema dell'invecchiamento, innovazione nel settore dei servizi alla persona, etc. Inoltre, c'è una sostanziale tenuta dei servizi socio-sanitari e del "terziario produttivo".

Con il progetto Pavia 2020, Confindustria Pavia ha riletto l'economia del territorio individuando nove filiere produttive che rappresentano le vocazioni del territorio.

---

### **PAVIA 2020: LE FILIERE**

- Agroindustria
  - Salute
  - Meccatronica
  - Ecoindustria
  - Packaging
  - Calzatura
  - It e innovazione
  - Energia
  - Mobilità e logistica
-

# Spunti progettuali

---

## 7 SPUNTI PROGETTUALI

- Visione strategica e marketing territoriale
  - Rapporto con Milano, policentrismo e ruolo delle città medie
  - Smart specialization, tra tradizione e innovazione
  - Salute e benessere
  - Qualità ambientale e rigenerazione del territorio
  - Conoscenza, innovazione e trasferimento di competenze
  - Infrastrutture e accessibilità
-

## 1. VISIONE STRATEGICA E MARKETING TERRITORIALE

Risulta condivisibile **la richiesta del territorio di “essere parte”** integrante del sistema lombardo e di evitare fenomeni di marginalizzazione e depauperamento progressivo. Tuttavia, è evidente come **ciò non possa avvenire esclusivamente attraverso rivendicazioni e richieste d’aiuto di matrice assistenziale e passiva**. Al contrario, serve la capacità di fornire una visione d’insieme, corredata da programmi e azioni realizzative credibili, che siano espressione delle potenzialità del territorio e delle sue componenti caratterizzanti. Esercizi di inquadramento programmatico e progettuale sono già avvenuti in passato, come, ad esempio, con il “Documento di analisi e indirizzo per lo sviluppo del sistema industriale lombardo” (2010) o il progetto di Confindustria Pavia “**Pavia 2020**”, ma pare importante immaginare una capacità di elaborazione e messa a sistema di tali sforzi, garantendone unitarietà e coerenza complessiva.

Un contributo importante nella direzione descritta può certamente essere dato **dall’ente provinciale, che dovrebbe farsi carico di fungere da cassa di compensazione di tale progettualità composita**. Funzionale allo sforzo di coordinamento e sintesi può essere anche, in particolar modo in questa fase di debolezza e incertezza che coinvolge le Provincie, l’azione di altri **corpi intermedi, come Confindustria Pavia, in grado di stimolare la capacità di fare sistema**. Un’iniziativa di Confindustria Pavia in linea con quanto detto è stata la creazione del “**Tavolo per la competitività della provincia di Pavia**” (settembre 2016), organizzato con l’obiettivo di stimolare una collaborazione tra le amministrazioni pubbliche (principali comuni, provincia, regione, parlamentari, Università, Camera di Commercio) e le rappresentanze socio-economiche del territorio. **La costruzione di una visione d’insieme**, di un fil rouge attraverso cui leggere il territorio, non può comunque avvenire in maniera episodica ed estemporanea, mentre lo sforzo di attivazione del processo dall’alto deve necessariamente combinarsi con l’emergere dal basso di forme di programmazione ed elaborazione progettuale su base territoriale.

Lo sviluppo interno di percorsi e sforzi di auto-analisi ed elaborazione progettuale diventa importante anche per **riuscire a narrare all’esterno il territorio**, divenendo uno strumento di **brandizzazione e marketing territoriale**. Sembra infatti emergere in maniera diffusa, da quanto descritto in precedenza, la distanza tra le risorse disponibili (il potenziale) e la capacità di valorizzare e rendere realmente attrattivo tale potenziale. Nel caso pavese, si è in passato fatto riferimento alla “provincia dello star bene e della qualità”, ad una “smart land ospitale per investimenti innovativi” o ancora ad un territorio vocato alla “salute e benessere”, ma le azioni di marketing territoriale verso l’esterno sembrano mancare di incisività e capacità di sintesi. Più in generale va affrontato con decisione il **tema della reputazione del territorio**, alla luce dell’emersione di una serie di aree di vulnerabilità che sembrano essersi manifestate negli anni più recenti (deindustrializzazione, deterioramento infrastrutturale, localizzazione di attività a basso valore aggiunto, traboccamenti negativi in termini di criminalità diffusa, smaltimento illegale di rifiuti, cattiva qualità ambientale, conflittualità territoriale rispetto a nuove progettualità, etc.) e che possono alimentare per il futuro pericolosi fenomeni di avvistamento verso il basso.

## 2. RAPPORTO CON MILANO, POLICENTRISMO E RUOLO DELLE CITTÀ MEDIE

Gran parte del **territorio provinciale è parte integrante del sistema metropolitano di Milano**. Nel nostro territorio sono presenti patrimoni e risorse talvolta trascurate dalla programmazione nazionale e regionale, che ne potrebbero costituire il tratto distintivo e di collocamento strategico di contesto. Per farle emergere, e per **rafforzare l'organizzazione policentrica**, serve cooperazione tra le istituzioni e il mantenimento di condizioni di equilibrio tra i territori, evitando fenomeni di eccessiva congestione nelle polarità urbane o di desertificazione e spopolamento nelle aree marginali e periferiche.

Per quanto riguarda la competitività, Milano è normalmente agganciata alle migliori performance europee, potendo costituire un **fattore di traino e dinamicità** anche per i territori su essa gravitanti. Tale dinamicità, se subita passivamente, può divenire **fattore di depauperamento** e, come evidenziato in questo rapporto, di traboccamento di esternalità negative per i territori limitrofi, come la provincia di Pavia.

**Il Piano Territoriale Regionale sottolinea il ruolo fondamentale dei poli intermedi**, come Pavia, Vigevano e Voghera, nell'affermare un sistema policentrico equilibrato e diffuso su tutta la Regione. Ogni polo, in particolare, si trova a perseguire una duplice strategia:

- **preservare e consolidare le funzioni di specializzazione** sulla base delle proprie tradizioni e vocazioni;
- **gestire e coordinare funzioni e servizi sovra-comunali** necessari per l'area vasta di riferimento.

In tale prospettiva, risulta di notevole importanza la capacità di trovare una giusta combinazione tra la difesa degli storici elementi di autonomia che hanno caratterizzato il contesto pavese e le sue prerogative rispetto a Milano e la necessità di sviluppare ambiti di collaborazione, sinergia e complementarità su alcune tematiche condivise, al fine di **bilanciare la forza centripeta esercitata da Milano**. Congiuntamente, diventa importante che le politiche sviluppate dai livelli superiori di governo, la regione in primis, risultino coerenti con tale disegno, favorendo il policentrismo e la preservazione delle specificità. L'**Università di Pavia** ha di recente dedicato una iniziativa di approfondimento allo "**Sviluppo di un sistema Milano-Pavia**", finalizzata proprio a stimolare una lettura aggiornata delle dinamiche in atto nei due territori, arrivando a formulare alcuni possibili punti di una futura agenda comune, attraverso, in particolare, il coinvolgimento delle istituzioni che vi operano.

Congiuntamente, gli amministratori dei comuni capoluogo e delle città medie, che si trovano oggi anche all'interno degli organi delle provincie, non devono rinunciare a svolgere un'importante **funzione di traino nei confronti degli altri comuni più piccoli**, promuovendo forme di cooperazione, eventualmente anche di **pianificazione associata**, per affrontare le questioni di area vasta.

### 3. SMART SPECIALIZATION, TRA TRADIZIONE E INNOVAZIONE

Il concetto di smart specialization fa riferimento a strategie di sviluppo e governo dei sistemi socio-economici flessibili e dinamiche concepite a livello decentrato, ma valutate e messe a sistema con l'obiettivo di:

- **evitare l'eccessiva frammentazione** degli interventi e coordinare le politiche di ricerca, innovazione e competitività;
- **sviluppare strategie d'innovazione** su scala regionale che valorizzino gli ambiti produttivi di eccellenza, tenendo conto del posizionamento strategico territoriale e delle prospettive di sviluppo in un quadro economico globale.

Confindustria Pavia ha portato avanti **Pavia 2020 come piano industriale d'area**, focalizzando la propria attenzione su alcuni sviluppi progettuali ritenuti più promettenti. Il già citato Tavolo per la competitività della provincia di Pavia include il piano di Sviluppo Pavia 2020 come "strumento di rilancio del tessuto economico-imprenditoriale" del territorio provinciale, identificando alcune progettualità prioritarie. L'obiettivo dichiarato è quello di **rendere operativo il concetto di "smart land", inteso come un modello di sviluppo in cui l'innovazione riesca ad innestarsi nelle tradizioni** del sistema economico-territoriale.

Spunti da portare avanti nel percorso di smart specialization:

- Ragionare in termini di filiere e sistemi di competenze;
- **Difendere le vocazioni industriali** e terziarie storicamente radicate, innovandole costantemente;
- Attuare le politiche regionali di rilancio a livello locale;
- Stimolare l'ibridazione tra industria e servizi e tra filiere, favorendo la **trasversalità**;
- Rafforzare l'interconnessione verticale delle filiere;
- Garantire l'evoluzione del sistema della formazione in maniera funzionale alle esigenze del sistema industriale (alternanza scuola-lavoro, apprendistato, etc.);
- Sfruttare le **sinergie con territori vicini**, evitando l'isolamento.

## 4. SALUTE E BENESSERE

La filiera salute-benessere rappresenta un perno sia dell'attuale scenario del sistema economico provinciale, sia delle sue possibili evoluzioni future in termini di smart specialization. Si tratta di **una specializzazione comune a tutte e tre le sub-aree**, con la presenza di importanti **interconnessioni verticali**: partendo dalla **ricerca scientifica** (Università, CNR, CNAO, Centri di ricerca privati), passando per il sistema della **formazione** (medica, infermieristica, tecnico-scientifica), per arrivare ad importanti declinazioni in termini di **servizi alla persona** (cure ospedaliere, riabilitazione, servizi socio-assistenziali, analisi mediche, etc.) e **prodotti industriali** (industria farmaceutica, biomedicale, autoclavi, packaging sanitario, stampa 3D, etc.). Congiuntamente, la preservazione e il consolidamento delle proprie potenzialità passano attraverso la capacità di **trovare intrecci e sinergie con altre filiere e vocazioni del territorio**.

Una strategia in ambito Health & Wellness passa necessariamente per la difesa e valorizzazione della sua componente "core", rappresentata dalla presenza di servizi ospedalieri di primo piano e dal collegato sistema della ricerca medico-scientifica. Bisogna prestare **attenzione all'alta competizione esercitata dall'area milanese**, il cui potenziale si sta evolvendo in maniera impetuosa: si tratta di una minaccia a cui il territorio pavese deve rispondere, innanzitutto, con una **propria capacità progettuale e in termini di networking**. Solo l'interpretazione unitaria e coordinata può infatti preservare e consolidare l'attrattività del sistema sanitario come fattore di specializzazione dell'impianto economico del territorio.

A supportare le potenzialità di crescita del settore, si registra un buon numero di **start-up e spin-off universitari proprio in ambito salute**, non ancora incisivo in quanto a dimensione e fatturati, ma sicuramente promettente e da valorizzare. Al fine di sviluppare al meglio le potenzialità, è da guardare con interesse la possibilità di attivare iniziative di **marketing territoriale mirate sul tema salute-benessere**, promuovendo l'immagine di un territorio ove si intrecciano in modo (potenzialmente) virtuoso: collocazione geografica, ricerca di base, servizi medici di primo livello, conoscenze specialistiche, servizi socio-sanitari avanzati, alcune industrie di punta nel settore biomedicale, disponibilità di spazi e immobili dismessi per nuove strutture e attività, importanti filiere agro-alimentari e una qualità paesaggistico-ambientale distintiva nell'ambito di un contesto fortemente antropizzato come quello della Pianura Padana.

L'**integrazione con altre filiere** rappresenta una prospettiva interessante, soprattutto con quella dell'**agrifood**, all'interno di un più generale disegno volto alla valorizzazione della visione multifunzionale del settore primario. La stretta complementarità contesti urbani-spazi rurali, tra servizi ad alta intensità di conoscenza e produzione nei campi può **stimolare le interdipendenze e le fertilizzazioni reciproche**, valorizzando una concezione del cibo non solo come sostentamento, ma anche come fonte di benessere e driver di buona salute. Pavia 2020 punta molto sulla **nutraceutica come possibilità di trovare nuovi e migliori sbocchi alla produzione agricola** e ai suoi sotto-prodotti che possono riguardare tanto le filiere consolidate (riso e vino), quanto altre filiere diffuse sul territorio (latte, formaggi, frutta, miele, ortaggi, cereali, etc.). In maniera affine possono essere valorizzati i collegamenti con la **filiera energetica** e l'utilizzo dei sottoprodotti per altre funzioni (cosmesi, bioedilizia, bio-imballaggi), in un'ottica di **economia circolare su base territoriale**. La Provincia di Pavia può divenire, in questa prospettiva, un laboratorio d'avanguardia di attività e processi tesi a chiudere sempre di più il ciclo produttivo attraverso la minimizzazione dei *by-product* destinati allo smaltimento finale.

## 5. QUALITÀ AMBIENTALE E VALORIZZAZIONE DEL TERRITORIO

L'immagine di Pavia come “**Terra dei fuochi del nord**”, presentata di recente da un quotidiano nazionale, pone un problema sia di strategie operative, sia di capacità di comunicazione e trasmissione della propria identità distintiva. Ciò spinge in primo luogo a ripensare il governo del territorio e le diverse strategie settoriali guardando alla **tutela dell'ambiente e del paesaggio** come tratti caratterizzanti, da integrare orizzontalmente in ogni politica. L'attenzione al valore trasversale dell'ambiente non deve, di contro, divenire **fattore di immobilismo e rifiuto a priori di nuove attività e insediamenti**, perché ciò andrebbe contro la stessa logica portante dello sviluppo sostenibile, che presuppone la capacità di mediare e conciliare istanze di natura economica, ambientale e sociale. In particolare, esso non deve alimentare quel fenomeno di **rassegnazione alla deindustrializzazione** che sembra aver caratterizzato la provincia di Pavia negli ultimi decenni.

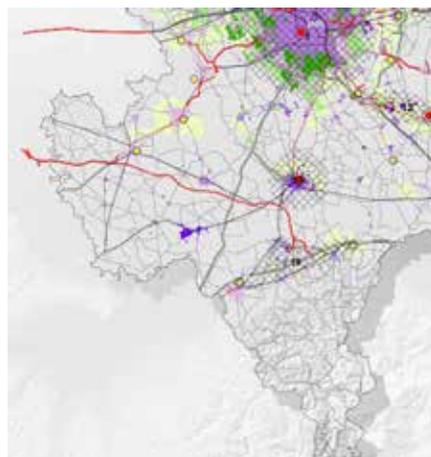
L'ecosistema produttivo deve guardare con attenzione ai **modelli di business della green economy**. Serve uno sforzo congiunto da parte di tutti gli attori rilevanti (enti pubblici, sistema imprenditoriale, mondo della ricerca, associazionismo, comunità locali) nel ricercare soluzioni condivise e approcci non estemporanei o emotivi rispetto a temi e opzioni di sviluppo che hanno necessariamente ripercussioni sistemiche e di lungo periodo.

Appare inoltre da **potenziare il legame con la filiera turistica e dei beni culturali** che potrebbe fondarsi su una rappresentazione unitaria e riconoscibile di un territorio multiforme, caratterizzato da alcune componenti di punta, ma soprattutto da una presenza diffusa e connessa di fattori d'attrattività, sia in campo architettonico (centri urbani, chiese, castelli, cascine), sia in quello naturalistico (aree protette, paesaggi rurali, fiumi e canali), sia in quello dei prodotti e delle modalità di fruizione (vino, riso, agriturismi, percorsi e cammini tematici).

Rientra in questa prospettiva anche il tema della **rigenerazione urbana** che rende prioritario il **riutilizzo di quelle ampie porzioni di territorio in disuso** ove le condizioni di compromissione ereditate dal passato, nonché le inadeguate politiche pubbliche di pianificazione e incentivazione sinora adottate, hanno reso antieconomico intervenire con soluzioni strutturate e risolutive (areali di rigenerazione del PTR Lombardia nel **FIGURA 21**). Aree dismesse e patrimonio edilizio da rigenerare come opportunità di una nuova agenda che tenga conto, tra le altre esigenze (attrezzature sportive, luoghi per l'educazione e la formazione, luoghi di svago, residenzialità, etc.) della **necessità di trovare nuove e migliori collocazioni per i luoghi della produzione industriale**, rendendoli parte integrante del tessuto urbano e di una smart land della conoscenza e del saper fare.

FIGURA 21

AREE DI  
RIGENERAZIONE  
URBANA NEL  
PTR LOMBARDIA



bassa risoluzione

## 6. CONOSCENZA, INNOVAZIONE E TRASFERIMENTO DI COMPETENZE

La presenza di **capitale umano qualificato** costituisce il principale asset distintivo della provincia di Pavia: un **fattore di attrattività che travalica i confini regionali e nazionali** e che deve essere necessariamente salvaguardato, comprendendo sino in fondo che esso rappresenta una componente imprescindibile di qualsiasi percorso di rilancio.

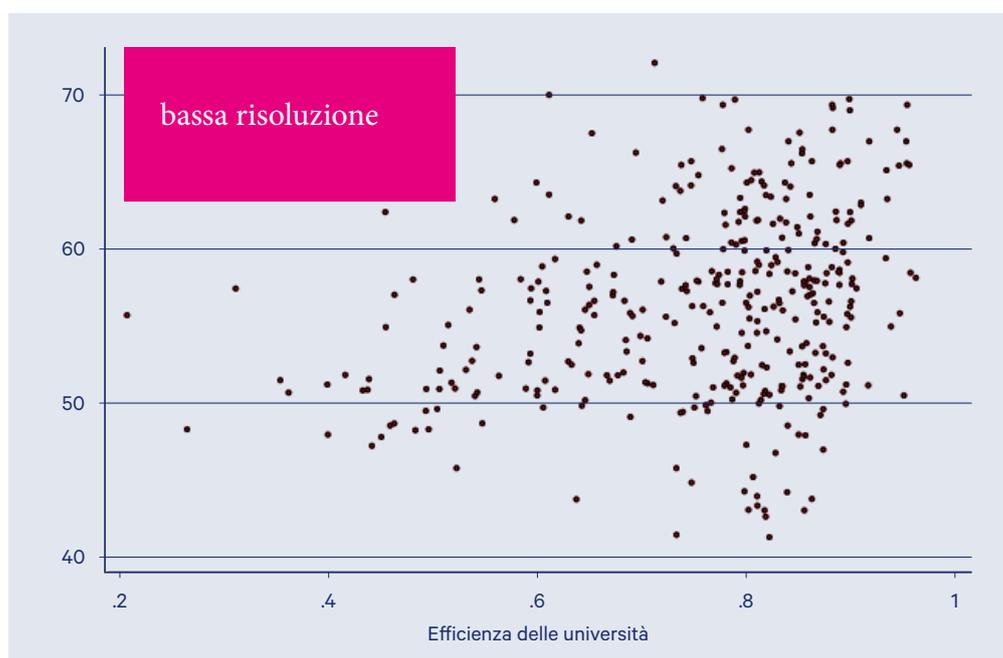
Le politiche d'intervento devono essere in primo luogo finalizzate a **migliorare il matching tra l'offerta formativa e quanto viene richiesto dal sistema imprenditoriale** e, più in generale, dall'evolvere delle vocazioni del territorio. Un'azione specifica del POR-Regione Lombardia prevede ad esempio la realizzazione di interventi qualificanti nella filiera dell'Istruzione e Formazione Tecnica Professionale e della Formazione Tecnica Superiore con la realizzazione di nuovi ITS-IFTS, soprattutto attraverso la progettazione di percorsi basati sui fabbisogni di competenze tecniche espresse dal sistema economico e dagli studi sugli esiti occupazionali di quelli conclusi. Per quanto riguarda l'ambito accademico, è da valutare con favore la **crescita registrata negli ultimi anni di corsi di master e specializzazione**, nonché la partenza dei percorsi di Laurea Magistrale Plus, che prevedono nei curricula periodi di **tirocinio in azienda** a completamento della formazione in aula.

Fondamentale risulta altresì la possibilità di **rendere l'innovazione e la ricerca fattori di fertilizzazione orizzontale di tutto il sistema socio-economico locale** attraverso l'innalzamento del contenuto di conoscenza delle attività tradizionali (calzature, meccanica, viticoltura, sanità, etc.), unitamente alla creazione di un milieu favorevole al radicamento di nuove realtà in settori promettenti e ancora poco valorizzati. Diverse sono le analisi empiriche che dimostrano come la presenza di Università contribuisca allo sviluppo sociale, economico e culturale delle aree in cui operano (**FIGURA 22**), portando le analisi a proporre il concetto degli atenei come 'sviluppatore urbani' e 'acceleratori di sviluppo'. Il legame Università-prospettive di crescita non ha però sinora trovato pieno riscontro nel contesto pavese, richiamando tutti gli attori ad uno sforzo aggiuntivo affinché **venga superato un modello operativo eccessivamente ricerca-centrico e supportando l'attività di trasferimento tecnologico e la creazione di punti di contatto fra università, imprese e istituzioni**.

FIGURA 22

### RELAZIONE TRA EFFICIENZA DELLE UNIVERSITÀ E IL GDP A LIVELLO LOCALE

Fonte: Agasisti, Barra e Zotti (2019)



La creazione di una **smart land della conoscenza e dell'innovazione** deve basarsi anche sulla capacità di rendere il territorio più attrattivo per l'insediamento di giovani coppie, di capitale umano qualificato e di nuova imprenditorialità. Bisogna in particolare **facilitare la localizzazione di spin off, start-up e imprese ad alto contenuto di intelligenza scientifica** nel territorio urbano, preferibilmente senza nuovo consumo di suolo, con il fine di massimizzare gli elementi di traboccamento e fertilizzazione dell'attività scientifica nei confronti del sistema imprenditoriale e sociale.

Le rappresentanze imprenditoriali e i (pochi) player industriali dotati di una certa massa critica possono giocare un ruolo di capofila e traino, rappresentando gangli nevralgici all'interno di network territoriali diffusi e integrati. La **collaborazione tra impresa e sistema della ricerca e della formazione**, ad oggi presente a macchia di leopardo, può divenire uno dei punti di forza del territorio attraverso iniziative congiunte, mirate alle esigenze e specificità del sistema economico locale (alternanza scuola-lavoro, nuovi percorsi di formazione duale, innovation hub, laboratori congiunti, start up, etc...). Da favorire è anche la **distribuzione spaziale dei processi**, stimolando una maggiore capacità di propagazione dell'azione di fertilizzazione in tutte le realtà del territorio provinciale, tenendo conto delle specificità in esso presenti (distretto meccanico a Vigevano, diffusa presenza di imprese del packaging in Lomellina, filiere agroalimentari in Lomellina e Oltrepò, etc.).

## 7. INFRASTRUTTURE E ACCESSIBILITÀ

In tema di infrastrutture e accessibilità, la provincia di Pavia sembra soffrire di una **contraddizione simile a quella riscontrata nel campo della qualità ambientale**: in diversi studi sulla competitività, incluso il presente, l'accessibilità e la condizione delle infrastrutture ad essa funzionali rientrano infatti, contemporaneamente, tra i punti di forza e tra le criticità del territorio. Da una parte, gli indici aggregati mostrano un buon livello di infrastrutturazione complessiva, soprattutto stradale, mentre, dall'altra, emerge in maniera crescente lo **stato di deterioramento e inadeguatezza funzionale di alcune parti nevralgiche della rete, a partire dai ponti sui principali corsi d'acqua della provincia**. Se, quindi, il territorio, proprio per il suo posizionamento nevralgico sulle rotte nord-sud ed est-ovest, è meta crescente di localizzazione di attività e immobili legati alla logistica, si palesano nel contempo crescenti criticità in termini di discontinuità e congestionamento, in particolar modo nei collegamenti interni e in quelli a medio raggio con la Città metropolitana e le province limitrofe. Questo rischia di penalizzare in modo particolare una provincia che ha forti rapporti di interscambio pendolare con l'esterno (in entrata e in uscita) sia per lavoro, sia per studio. Si è in presenza quindi **di un sistema della mobilità che tende ad utilizzare in maniera massiccia il territorio come luogo di attraversamento o come snodo logistico, risultando però molto meno funzionale alle esigenze delle imprese e dei lavoratori che in esso risiedono**.

In tale prospettiva, appare certamente importante, come già evidenziato in precedenza, che **possa trovare un progressivo assestamento la situazione degli enti provinciali** che hanno un ruolo chiave nella gestione di una parte preponderante della rete stradale. Risulta però altrettanto necessario che **venga riconosciuta la specificità della situazione pavese** che per lunghezza della rete, posizione baricentrica, forte tendenza al pendolarismo e caratteristiche geomorfologiche (presenza di numerosi corsi d'acqua, significativa differenziazione altimetrica e paesaggistica) dipende in maniera forte da adeguati livelli di investimento e manutenzione dell'attuale dotazione complessiva. Un'attenzione che non pare però trovare riscontro nelle più recenti programmazioni di settore in ambito regionale (**FIGURA 23**).

FIGURA 23

**RISORSE REGIONALI E STATALI DESTINATE AGLI INTERVENTI PRIORITARI SULLA RETE VARIA DI INTERESSE REGIONALE (MILIONI DI EURO, PROGRAMMAZIONE 2019-2021)**

Fonte: Elaborazioni su Regione Lombardia (2018), Programma degli interventi prioritari sulla rete varia di interesse regionale - Aggiornamento 2018

Provincia di destinazione	Risorse statali e regionali	Euro/km (strade provinciali)
Bergamo	77,1	74.421
Brescia	76,4	56.509
Como	26,6	48.540
Cremona	64,9	102.853
Lodi	3,9	8.686
Monza e della Brianza	110,3	n.d.
Mantova	83,5	100.967
<b>Pavia</b>	<b>13,3</b>	<b>7.688</b>
Sondrio	3,1	8.447
Varese	0,3	496

Infine, va richiamato come si debba **evitare di focalizzarsi esclusivamente sulle infrastrutture tangibili**. Molte analisi, e anche diversi interventi raccolti nelle interviste di questo studio, sottolineano a riguardo come sia la complessità dei servizi disponibili sul territorio a determinarne nel complesso l'attrattività. Servizi informatici e infrastrutture telematiche, servizi alberghieri e di recettività, servizi scolastici, servizi alle imprese, reti energetiche e servizi socio-sanitari devono quindi divenire oggetto di un approccio unitario volto ad individuare i principali elementi di debolezza e le conseguenti priorità d'intervento.