

**IRPET** Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

# **GLI INTERVENTI PER IL RILANCIO DELLA COSTA TOSCANA**

## **Una politica di sviluppo territoriale**

*Stefano Casini Benvenuti e Sabrina Iommi*

Firenze, Ottobre 2016

## RICONOSCIMENTI

Il presente lavoro è stato commissionato all'IRPET dalla Commissione Istituzionale per la Ripresa Economica e Sociale della Toscana Costiera.

Pur trattandosi di un lavoro collettivo nell'impostazione, il capitolo 2 è stato curato da Stefano Casini Benvenuti e i capitoli 3 e 4 da Sabrina Iommi. Donatella Marinari ha contribuito alle elaborazioni statistiche e cartografiche.

## Indice

<b>1. Premessa. Differenziali territoriali di sviluppo e politiche place-based</b>	<b>5</b>
<b>2. La diagnosi: il gap di sviluppo della costa</b>	<b>7</b>
2.1 Il contesto nazionale. Una recessione squilibrata che ha colpito le componenti più dinamiche	7
2.2 Italia. Le disparità territoriali si sono accentuate	8
2.3 Le disparità territoriali in Toscana: l'economia della costa	10
2.4 Economia del mare: fattore di sviluppo o di debolezza?	12
2.5 La costa: il recupero prima della crisi	13
2.6 Uno zoom sugli anni della crisi: i divari territoriali tornano a crescere	15
<b>3. Le caratteristiche strutturali: i diversi sistemi locali della costa</b>	<b>18</b>
3.1 Modalità insediative e i vincoli territoriali: a Nord aree sature e fragili, a Sud aree a bassa densità	18
3.2 Struttura e trend demografico: le potenzialità della costa grossetana come luogo di residenza elettiva	21
3.3 Specializzazioni produttive: aree urbane, zone turistiche e rurali e poli manifatturieri	23
3.4 Accessibilità esterna e interna: da migliorare i collegamenti regionali con il polo di Pisa e Livorno	27
<b>4. Un quadro di sintesi. Risorse, criticità, opportunità e rischi</b>	<b>31</b>
<b>Allegato 1: Gli investimenti per il rilancio della Costa previsti dal PRS 2016-2020</b>	<b>41</b>
<b>Allegato 2: Gli investimenti sul porto di Livorno (Darsena Europa e collegamenti ferroviari)</b>	<b>45</b>
<b>Allegato 3: Gli investimenti a favore delle aree di crisi</b>	<b>49</b>
<b>Allegato 4: La domanda pubblica come driver di innovazione. Gli strumenti del PCP e PPI</b>	<b>51</b>
<b>5. Riferimenti bibliografici</b>	<b>53</b>



## 1. Premessa. Differenziali territoriali di sviluppo e politiche place-based

L'Italia è, tra i paesi europei, quello che presenta i maggiori differenziali regionali nel livello di sviluppo e la Toscana, a sua volta, pur appartenendo solidamente alla parte più sviluppata del paese, con un PIL procapite di quasi 10 punti più alto della media nazionale e in linea con quello dei principali paesi europei, è caratterizzata da forti disparità territoriali. Tali divari, inoltre, non sempre sono imputabili a caratteristiche strutturali dei diversi luoghi. Ad esempio, se è ragionevole attendersi che le aree montane, caratterizzate da criticità morfologiche all'insediamento di popolazione e attività produttive, si collochino su livelli di sviluppo tendenzialmente inferiori a quelli delle aree pianeggianti, ciò non vale per le aree costiere.

Con tale espressione si intendono in realtà sistemi locali piuttosto diversi, accomunati da due sole caratteristiche: la collocazione geografica, appunto sul mare, e una *performance* economica complessivamente peggiore rispetto a quella del cuore produttivo regionale, coincidente grossomodo con la Toscana centrale. Tuttavia, guardando alla sola *performance* economica potremmo identificare, in modo ugualmente ragionevole, altre partizioni del territorio regionale; non a caso in molte analisi si parla di una Toscana del Sud contrapposta a una del Nord, di aree dense, o addirittura sature, contrapposte a quelle a bassa densità insediativa, ma anche, guardando ai motori di sviluppo prevalenti, di città, distretti, aree turistiche e territori rurali.

Se dovessimo individuare un tratto comune ulteriore che contraddistingue le varieguate aree costiere, esso potrebbe essere senz'altro rappresentato dal potenziale di sviluppo sottoutilizzato. In molti casi, infatti, la relativa debolezza economica di queste aree non è spiegata, o almeno non del tutto, da un *deficit* strutturale di fattori di sviluppo, visto che spesso si tratta di aree densamente abitate, caratterizzate dalla presenza di funzioni di pregio ad elevata specializzazione, con infrastrutture di trasporto che ne favoriscono l'accessibilità, con alcuni *asset* turistici di grande richiamo, come il mare, le città d'arte, le aree di pregio ambientale. Tuttavia, come insegna Hirschman (1958), la competitività di un'area non dipende solo dalla sua dotazione di risorse, quanto piuttosto dalla capacità di mobilitarle, che nel caso specifico vuol dire rafforzare le specializzazioni esistenti, modernizzare e potenziare la dotazione infrastrutturale, intensificare le relazioni di scambio e di cooperazione tra i diversi sistemi locali, promuovere la ricerca e la sperimentazione di modelli insediativi e produttivi a più basso impatto ambientale.

Si arriva così al tema delle politiche di sviluppo *place-based* (Barca, 2009). Il termine "politiche orientate ai luoghi" ha in realtà due significati. Da un lato, esso nasce in contrapposizione alle ricette di politica economica standardizzate, proposte in modo uniforme per tutti i contesti da alcuni organismi internazionali (si ricordano, ad esempio, le indicazioni a concentrare gli investimenti solo nelle grandi agglomerazioni urbane o a promuovere riforme di matrice liberista da parte della *World Bank*) e in questo senso propone politiche maggiormente in grado di mobilitare le "risorse dormienti" specifiche di ciascun contesto (Barca, McCann, Rodriguez-Pose, 2015). Dall'altro, l'approccio *place-based* si inserisce all'interno del dibattito sulla riforma della politica di coesione europea e promuove il passaggio da politiche prevalentemente orientate ai soggetti, come ad esempio gli incentivi alle imprese, a politiche maggiormente destinate ai contesti.

La prima ragione per cui la politica regionale europea ha funzionato in modo molto differenziato sui territori, si sostiene, è perché essa non è riuscita ad incidere sulle cause strutturali della bassa produttività degli investimenti, che solo in parte sono da ricercarsi all'interno della singola impresa o del singolo settore produttivo, mentre più spesso dipendono dalle esternalità locali (infrastrutture, servizi, regolamentazione, assetti istituzionali) (Barca, 2000; Calafati, 2010; Casini Benvenuti e Maltinti, 2012; Iommi e Marinari, 2014). La seconda ragione sta nel fatto che le politiche di incentivo ai singoli soggetti espongono maggiormente al rischio di "*adverse selection*", vale a dire il rischio di sussidiare imprese o settori deboli perché ormai in declino e non perché in fase di consolidamento. Si tratta di due cause di fallimento delle politiche pubbliche che devono essere il più possibile limitate in uno scenario, come quello presente, caratterizzato da lunga stagnazione economica e da risorse finanziarie limitate, in cui occorre imparare a "fare di più con meno", vale a dire massimizzare il ritorno in termini di reddito e occupazione delle (scarse) risorse disponibili per gli investimenti (CE, 2014).

In termini operativi, ciò comporta la necessità di selezionare in maniera efficace territori e settori strategici su cui concentrare gli investimenti, ma anche di preferire politiche orientate alla crescita, piuttosto che di mero sostegno ai redditi e interventi rivolti più che ai singoli soggetti ai diversi contesti territoriali, al fine di renderli più favorevoli all'attrazione di investimenti privati e all'incremento della produttività dei fattori. L'approccio *place-based* alle politiche di sviluppo ripropone, in questo modo, un ruolo tradizionale per il soggetto pubblico, il cui compito principale è di produrre beni collettivi materiali (le infrastrutture) e immateriali (un contesto legale chiaro e moderno), in grado di accrescere le esternalità positive delle agglomerazioni esistenti. In altri termini, si sostiene l'idea che le decisioni di investimento dei privati siano più efficacemente influenzate dai rendimenti attesi dall'apertura di nuovi mercati, piuttosto che da una convenienza spicciola immediata, dovuta solo a politiche di incentivo o di agevolazione fiscale (Mazzucato, 2013).

Per avere effetti positivi sui rendimenti privati e sulla produttività, gli investimenti pubblici richiedono, dunque, in primo luogo, una classificazione efficace delle tipologie territoriali e delle risorse su cui si vuol intervenire. In maniera molto schematica, è possibile classificare i diversi contesti in tre categorie: a) i luoghi della concentrazione diversificata, vale a dire le città, in cui operano i vantaggi di agglomerazione di natura *jacobiana*, centrati su varietà, interscambio e innovazione; b) i luoghi della concentrazione specializzata, ovvero i distretti, che si avvantaggiano di economie di tipo *marshalliano*, basate su specializzazione produttiva e capitale relazionale; c) infine, i luoghi della diffusione, quindi le aree interne, il cui vantaggio comparato sta nella dotazione di risorse ambientali e culturali meno sfruttate. Occorre poi selezionare sia le risorse sottoutilizzate su cui intervenire (naturali, culturali, umane, istituzionali), sia le strategie da perseguire (politica per le reti, per le agglomerazioni, per l'accessibilità alle risorse immobili) (Barca e Pellegrini, 2000).

Nell'analisi che segue, si cercherà dunque di applicare concretamente al caso della Toscana costiera l'approccio descritto, teso a individuare punti di forza e di debolezza delle diverse aree e a proporre soluzioni più in linea con i contesti a sviluppo avanzato, in cui non si tratta di "ripartire da zero", quanto piuttosto di riqualificare e migliorare l'esistente, e in cui l'attenzione agli aspetti "quantitativi" dello sviluppo (posti di lavoro, redditi) deve necessariamente coesistere con quella alla sostenibilità dello stesso e alla qualità della vita.

## 2. La diagnosi: il gap di sviluppo della Toscana costiera

### 2.1 Il contesto nazionale. Una recessione squilibrata che ha colpito le componenti più dinamiche

La lunga fase recessiva che ha contrassegnato questi ultimi anni ha avuto effetti assai differenziati nelle diverse componenti del sistema economico nazionale; famiglie, imprese ed anche territori sono stati colpiti in modo diverso sulla base delle loro caratteristiche, del loro stato di salute al momento della crisi, delle loro specifiche capacità di reazione. Quindi, nel sostenere che questa crisi ha colpito tutti, dimentichiamo spesso di ricordare che non tutti sono stati colpiti nella stessa misura: si è trattato, in realtà, di una recessione assolutamente squilibrata.

Lo squilibrio in un sistema che già da tempo manifestava difficoltà di crescita non è di per sé un fatto negativo: dipende da come avviene, da quali componenti indebolisce e da quali rafforza (o in una fase come questa indebolisce di meno); anzi, molto spesso, si ritiene che una fase di sviluppo squilibrato possa essere addirittura salutare per selezionare le forze migliori in grado di far progredire un sistema. Si tratta pertanto di capire se lo squilibrio di questi anni appartenga a questa fattispecie o se invece esso abbia ulteriormente contribuito a indebolire la struttura del nostro sistema produttivo e le sue prospettive di crescita.

In realtà, pur nella estrema differenziazione delle reazioni messe in atto dai vari soggetti, è possibile scorgere alcune regolarità di fondo. In particolare:

- il settore industriale – sia quello manifatturiero che quello delle costruzioni – è quello che nel complesso ha subito le maggiori cadute produttive; il terziario invece ha tenuto maggiormente, con le difficoltà maggiori concentrate nel commercio e nelle professioni.

Tabella 1  
UNA RECESSIONE SQUILIBRATA: IL VALORE AGGIUNTO IN ITALIA  
Variazioni % tra il 2007 e il 2014

SETTORI	Variazione % 2007-2014
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-1,3%
Industria estrattiva	-4,4%
Industria manifatturiera	-16,7%
Fornitura di energia elettrica, gas, acqua. Reti fognarie	-19,2%
Costruzioni	-31,3%
Servizi	-3,6%
Commercio; trasporti ; servizi di alloggio e di ristorazione	-9,2%
Servizi di informazione e comunicazione	0,0%
Attività finanziarie e assicurative	8,9%
Attività immobiliari	3,4%
Attività professionali, scientifiche e tecniche; amministrazione e servizi di supporto	-13,3%
Amministrazione pubblica	-2,1%
Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento	1,3%
TOTALE ATTIVITÀ ECONOMICHE	-8,0%

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

- il lavoro è stato pesantemente colpito; molti infatti hanno perso il lavoro e molti non sono riusciti ad entrare nel mercato del lavoro; il tasso di disoccupazione è aumentato ovunque in modo preoccupante, ma quello giovanile ha assunto proporzioni allarmanti.

Tabella 2  
TASSO DI DISOCCUPAZIONE IN ITALIA PER CLASSI DI ETÀ

Tempo e frequenza	2007	2014
15-24 anni	20,4	42,7
15-29 anni	14,5	31,6
18-29 anni	14,1	31,4
20-24 anni	18,0	39,3
25-34 anni	8,3	18,6
35-44 anni	4,6	10,6
45-54 anni	3,1	8,4
55-64 anni	2,4	5,5
15-64 anni	6,2	12,9

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

- se la domanda estera, dopo la forte caduta iniziale (quella del 2008-2009), è tornata a crescere restando però sotto i livelli pre-crisi; quella interna invece ha continuato a diminuire, perché i consumi delle famiglie sono calati (soprattutto gli acquisti di beni, mentre hanno tenuto quelli di servizi), perché è diminuita la spesa della PA per far fronte agli obblighi del fiscal compact, ma soprattutto perché è crollata quella delle imprese per la drastica riduzione degli investimenti.

Tabella 3  
COMPONENTI DELLA DOMANDA IN ITALIA  
Variazione % tra il 2007 ed il 2014 a prezzi costanti

COMPONENTI	Var. % 2007-2014
Spesa per consumi finali delle famiglie	-7,6%
Spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche	-2,4%
Investimenti fissi lordi	-29,7%
Esportazioni di beni e servizi	-1,4%

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

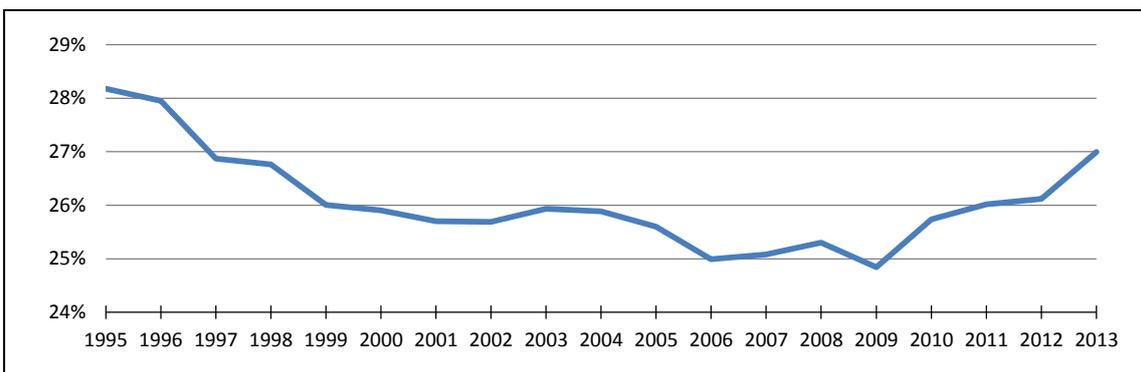
Si è trattata quindi di una fase recessiva tutt'altro che neutrale e che ha colpito pesantemente le componenti (industria, giovani, investimenti) che più di altre sono decisive nel definire il futuro della nostra economia. In altre parole lo squilibrio è andato nella direzione opposta a quello che sarebbe stato auspicabile per un sistema economico che, nel suo complesso, sembrava vivere una fase di declino ancora prima che la crisi si manifestasse.

## 2.2 Italia. Le disparità territoriali si sono accentuate

Tra i tanti effetti di queste differenze di reazione vi sono anche quelli relativi agli squilibri territoriali che, con riferimento all'intero paese, dopo essersi progressivamente ridotti dalla metà degli anni novanta al 2007, nel corso di questa recessione hanno ripreso ad aumentare. La causa principale è il riaccentuarsi delle distanze tra Centro-Nord e Sud del paese (Grafico 4).

In realtà, considerando che l'industria è stato il settore in maggiore difficoltà, tutto questo non risponderebbe totalmente alle aspettative: in effetti se si considera che il peso dell'industria (comprese le costruzioni) è nel mezzogiorno del 17% contro il 25% del resto del paese ci saremmo attesi una minore incisività della crisi proprio nelle regioni meridionali.

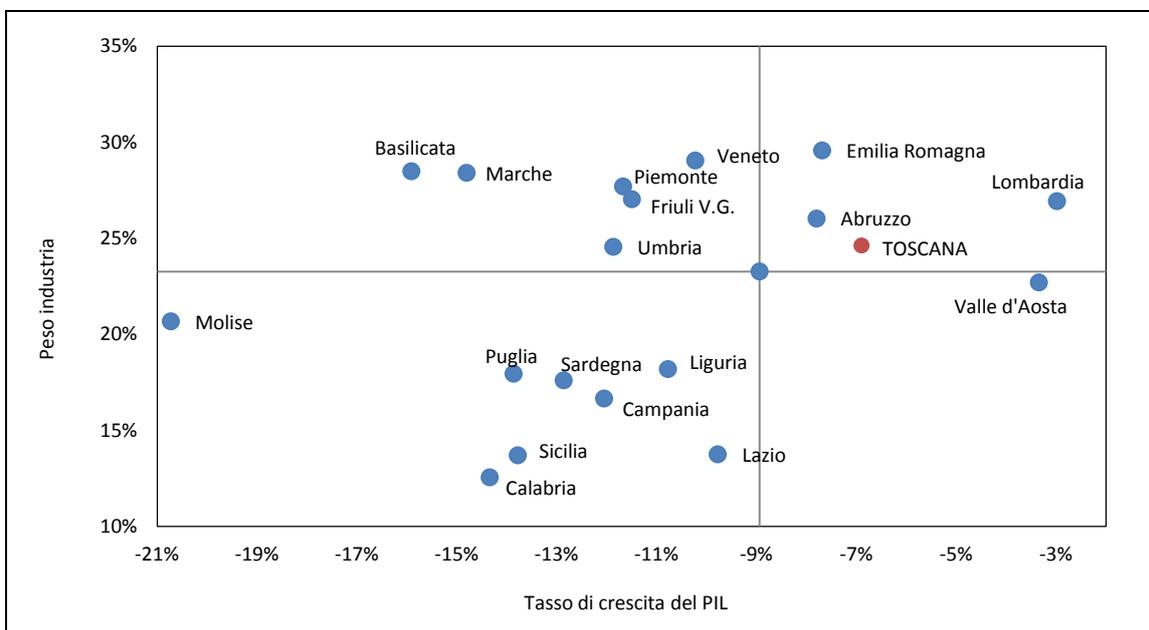
Grafico 4  
 INDICE DI DISPARITÀ TERRITORIALE IN ITALIA



Fonte: elaborazioni su ISTAT

Ciò ci induce a sostenere che vi sono altri fattori che spiegano i comportamenti di questo periodo. In particolare, poiché dal 2008 ad oggi le difficoltà dell'industria sono dovute soprattutto al crollo generalizzato della domanda interna di beni accompagnato da una dinamica più positiva delle esportazioni, è assai probabile che le aree più aperte agli scambi internazionali siano state più in grado di attenuare la caduta della produzione industriale generata dalla caduta della domanda interna. Oltretutto nel Mezzogiorno le esportazioni a prezzi correnti sono diminuite tra il 2008 e il 2014 del 29%, mentre nel Centro-Nord vi è stato addirittura un aumento del 16%.

Grafico 5  
 REGIONI ITALIANE. PESO DELL'INDUSTRIA E VARIAZIONE DEL PIL TRA IL 2007 ED IL 2014



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

In sintesi, questa crisi ha avuto come unica forza propulsiva le esportazioni le quali, per quanto cresciute, non sono riuscite a compensare la caduta della domanda interna e quindi la generalizzata caduta del PIL; tuttavia tale caduta è stata inferiore nelle aree più aperte agli scambi internazionali ed in particolare in quelle che sono riuscite ad espandersi maggiormente su questo fronte.

I territori sono stati quindi determinanti nel contenere o nell'amplificare gli effetti di questa lunga crisi. In questo ambito la Toscana ha mostrato una vitalità notevole riuscendo ad espandere le esportazioni in modo particolarmente rilevante e consentendo alle principali altre variabili macroeconomiche (PIL, occupazione, investimenti, consumi) di subire perdite inferiori a quelle registrate nella maggior parte delle altre regioni.

### 2.3 *Le disparità territoriali in Toscana: l'economia della costa*

La questione territoriale si ripropone però anche all'interno della Toscana, nel senso che a fronte di una tenuta complessivamente migliore di quella del resto d'Italia l'impressione è che vi siano comportamenti particolarmente differenziati nei suoi diversi sistemi locali.

Come noto le informazioni a livello sub-regionale non abbondano e spesso si riferiscono a periodi che non consentono un'agevole lettura dei fenomeni. In questa nota useremo pertanto informazioni diverse per anno di riferimento, per tipologia di territori, per metodo di stima, nel tentativo di ricavare l'immagine più completa possibile dell'articolazione territoriale della Toscana. In particolare ci soffermeremo sull'economia della costa per verificare se la percezione diffusa di un'area che ha avvertito più pesantemente gli effetti della crisi e che mostra più difficoltà di altre a ripartire è corretta.

La vicinanza del mare è ovviamente l'elemento che accomuna le aree della costa, influenzando sui destini dell'area talvolta in termini positivi, talaltra in termini più negativi. Del resto, lo sviluppo è, in generale, fortemente *path dependent*, nel senso che gli insediamenti determinati dalla presenza di felici condizioni localizzative iniziali influenzano per lungo tempo il cammino di ogni area, rendendo i processi di riconversione, quando il vecchio modello entra in crisi, in genere tutt'altro che agevoli.

I sistemi della costa toscani, pur presentando ciascuno le proprie specificità, hanno in effetti alcuni caratteri che li accomunano e che sono facilmente identificabili con le principali caratteristiche dell'economia del mare.

Come è noto, da tempo si è risvegliato un certo interesse, anche da parte delle politiche europee, per l'economia del mare. Nel libro verde "Verso la futura politica marittima dell'Unione: Oceani e mari nella visione europea" (CE, 2006) si richiama l'importanza di un'industria marittima competitiva, compatibile con gli obiettivi della sostenibilità. Trasporti, cantieristica, turismo, produzione e distribuzione di energia, pesca sono le attività su cui viene posta maggiore attenzione, sottolineando anche la loro funzione di traino rispetto ad altre attività ad esse intimamente connesse. L'ipotesi è che vi possa essere, dietro ciascuna delle suddette attività, un'intera filiera che potrebbe coinvolgere non solo imprese che operano con un rapporto stretto col mare, ma anche altre imprese vicine e meno vicine che col mare hanno meno a che vedere.

In realtà, se è indiscutibile l'identificazione dell'economia del mare con le attività sopra richiamate, crediamo sia necessario domandarsi se effettivamente quelle attività caratterizzino davvero anche i sistemi locali della costa toscana e, qualora questo si confermi, se possano considerarsi oggi un fattore di forza o di debolezza.

Dal primo punto di vista, se osserviamo i settori in cui i sistemi della costa manifestano le specializzazioni più spiccate vi ritroviamo in modo prevalente le attività che richiedono per forza di cose la presenza del mare (es.: porti, turismo balneare, cantieristica, ecc.) o quelle che teoricamente potrebbero localizzarsi ovunque, ma che hanno maggiore convenienza a localizzarsi in prossimità dei porti (raffinerie, autoveicoli, chimica, ecc.).

Tabella 6  
LE ATTIVITÀ AD ALTA SPECIALIZZAZIONE DELLA COSTA

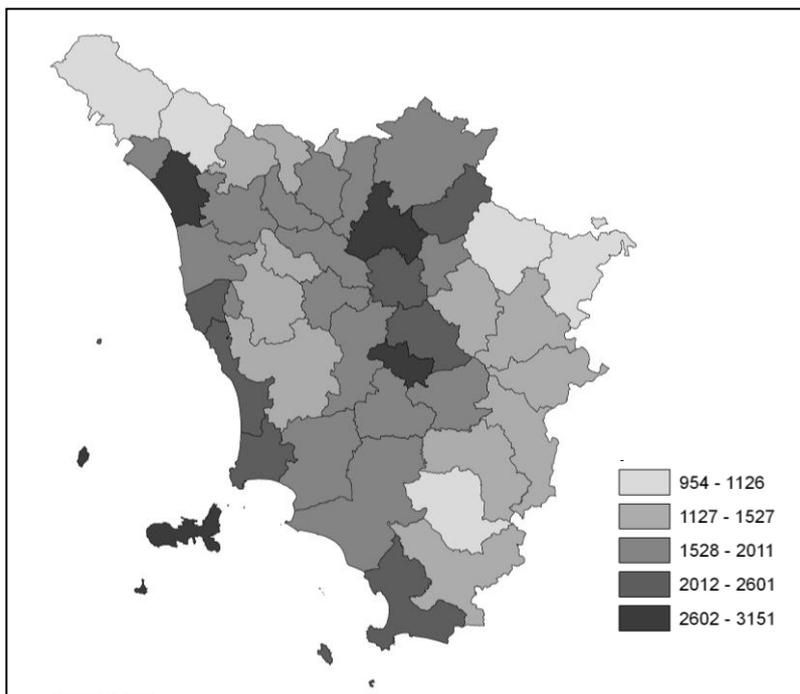
Trasporto marittimo e per vie d'acqua	Attività di servizi per edifici e paesaggio
Attività di risanamento e altri servizi di gestione dei rifiuti	Altri mezzi di trasporto (cantieristica)
Metallurgia	Fabbricazione di prodotti chimici
Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	Attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti
Riparazione, manutenzione ed installazione di macchine	Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti
Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	Attività di noleggio e leasing operativo
Estrattiva	Lavorazione di minerali non metalliferi
Agricoltura	Attività dei servizi di ristorazione
Attività sportive, di intrattenimento e di divertimento	Commercio al dettaglio
Prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio	Alloggio

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

È quindi evidente che le attività presenti lungo la costa hanno beneficiato di alcuni fattori localizzativi specifici, fortemente connessi alla presenza del mare e che, proprio per questo, costituiscono anche fattori di rendita. Oltretutto, trattandosi di attività che comportano spesso un elevato uso di spazi hanno finito col fare del suolo una risorsa scarsa; le conseguenze sono l'alto prezzo dei suoli e un basso rapporto addetti/superficie; il basso tasso di occupazione, oltre ad una meno diffusa presenza di imprese, è in qualche modo anche il riflesso di attività produttive che richiedono molto spazio e, spesso, poco lavoro.

La stessa attività turistica, che ha avuto uno sviluppo straordinario a partire dagli anni novanta, conferma alcune di queste caratteristiche richiedendo un uso molto esteso di territorio (ricordiamo che lo spazio attribuibile al turismo non è solo occupato dagli alberghi, ma è anche l'intero ambiente che genera attrazione turistica) e una capacità di offrire lavoro che presenta caratteristiche molto particolari per qualificazione e per stagionalità. Resta naturalmente il fatto che proprio lo sviluppo di queste attività ha consentito in parte di frenare la crisi che parti importanti della costa hanno avvertito per le difficoltà di alcune grandi imprese -spesso a partecipazione statale- a partire già degli anni ottanta.

Carta 7  
PREZZI MEDI DELLA RESIDENZA (EURO AL M<sup>2</sup>)



Fonte: elaborazioni su dati OMI

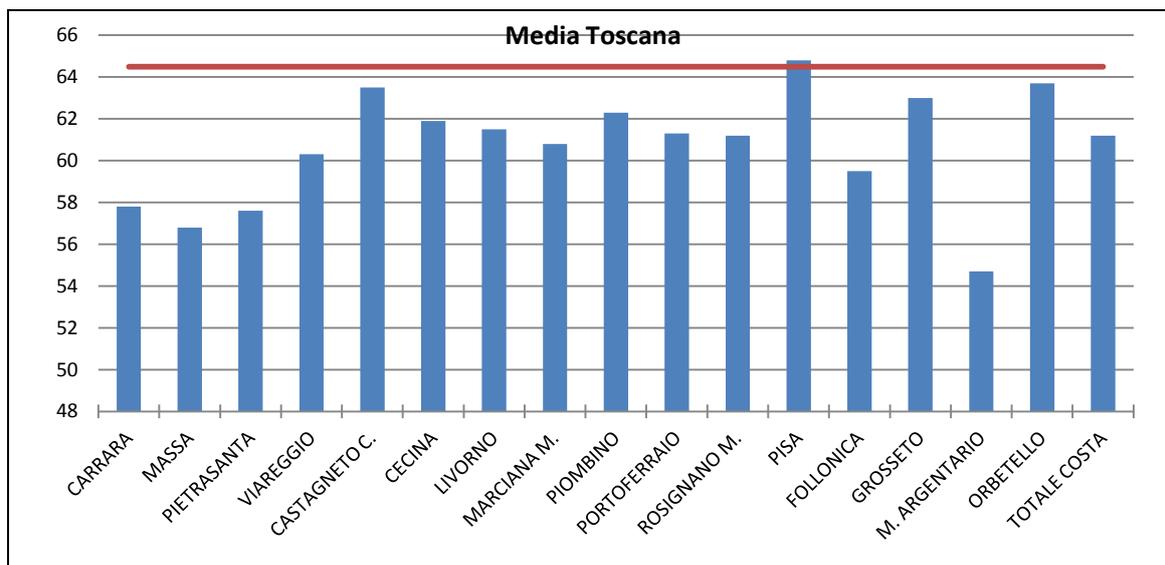
#### 2.4 *Economia del mare: fattore di sviluppo o di debolezza?*

La questione che resta aperta è se questi fattori localizzativi, che distinguono i sistemi della costa da quelli del resto della regione e, che nei diversi momenti della storia economica di quelle aree hanno favorito l'insediamento di attività diverse, possano rappresentare oggi un fattore di stimolo o di freno allo sviluppo.

In linea generale, nel corso della storia la vicinanza del mare ha rappresentato un evidente elemento di vantaggio per famiglie e imprese e, ancora oggi, in Italia questo fattore sembrerebbe avere ancora un ruolo positivo nello spiegare i livelli di sviluppo raggiunti dai diversi sistemi locali: le analisi condotte, ad esempio, sui tassi di occupazione dei sistemi locali del paese mostrano come, una volta tolto l'effetto regionale, essi siano fortemente connessi con la presenza del mare.

Questa relazione non è verificata in Toscana in cui i sistemi della costa sembrerebbero, invece, avere caratteristiche opposte. In particolare in tali sistemi il tasso di occupazione risulta essere particolarmente basso -spesso addirittura inferiore a quello medio nazionale- facendo del problema occupazionale il problema principale dell'area: questa caratteristica coinvolge praticamente tutti i sistemi locali del lavoro della costa toscana con l'unica eccezione di Orbetello (Grafico 8).

Grafico 8  
TASSO DI OCCUPAZIONE 15-64 ANNI NEI SISTEMI LOCALI DEL LAVORO (SLL) DELLA COSTA. 2011



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Per dare un'idea del significato di questo basso tasso di occupazione è sufficiente segnalare che, per avere lo stesso numero di occupati per abitante che ha in media la Toscana, la costa ne dovrebbe averne ben 18 mila in più, che diventerebbero addirittura quasi 40 mila nel caso in cui il punto di riferimento fosse quello fiorentino (Firenze ha il tasso di occupazione più alto in Toscana).

Il quadro risulterebbe, però, assai più problematico se il riferimento fosse non tanto all'occupazione (che come noto si riferisce ai residenti e quindi attribuisce all'area anche i residenti che lavorano in altre aree), quanto agli addetti presenti nell'area. Il dato, derivante dal Censimento industria e servizi, è incompleto in quanto manca l'agricoltura, ma ci direbbe che, per avere gli stessi addetti per abitante della Toscana, alla costa mancherebbero 38 mila posti di lavoro, che arriverebbero ad oltre 108 mila se il riferimento fosse il livello di Firenze.

È quindi evidente che esiste sulla costa un problema di sottoccupazione piuttosto rilevante, solo in parte risolto, attraverso attività lavorative esercitate fuori dal sistema locale di residenza, frutto di una specializzazione residenziale presente nei sistemi locali della costa, ma anche di una difficoltà storica di sviluppo autonomo dell'area.

## 2.5 La costa: il recupero prima della crisi

Non sono molte le informazioni disponibili a un dettaglio territoriale così spinto, da consentire di fare un quadro preciso di quanto sia accaduto ai territori della costa toscana rispetto al resto della regione. Il confronto intercensuario consente una lettura dettagliata, tuttavia il decennio 2001-2011 è del tutto particolare contenendo al suo interno almeno due sottoperiodi, separati tra loro dall'avvio della crisi di fine 2008. Due sottoperiodi con caratteristiche estremamente

diverse: la prima fase (2001-2008) di crescita anche se molto lenta e caratterizzata dal contributo positivo offerto da tutte le componenti della domanda, la seconda di lunga depressione a sua volta caratterizzata da tre fasi diverse; la prima, di grave recessione che si riferisce al biennio 2008-09, la seconda di leggera ripresa nel biennio 2010-11 e, infine, la terza che va dal 2012 al 2014, nuovamente recessiva. Nel corso di questa lunga fase di crisi l'unico elemento propulsivo, dopo la caduta del 2009, sono state le esportazioni, mentre la domanda interna è calata continuamente in tutte le sue componenti e, in particolare, negli investimenti.

Oggi sono invece visibili i primi incerti segnali di ripresa che farebbero pensare alla definitiva uscita dalla lunga recessione trascorsa.

Proprio per questa estrema variabilità delle dinamiche economiche all'interno del decennio 2001-11 l'analisi dell'andamento dell'economia sulla base dei dati censuari va quindi fatta con molta cautela. Ciononostante, alcuni aspetti emergono con una certa evidenza: primo tra tutti una forte omogeneità di comportamento dei sistemi locali della costa, che confermerebbe l'esistenza di un'economia costiera da trattare in modo compatto.

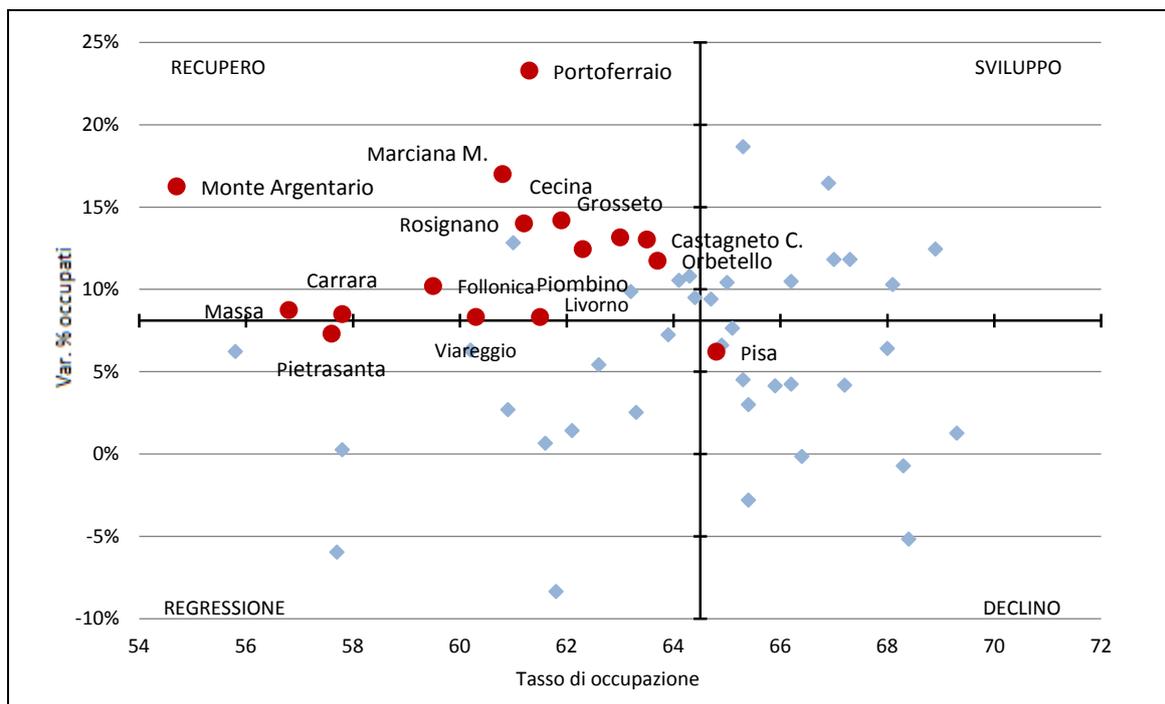
Più in generale, osservando la distribuzione dei sistemi locali della Toscana in termini di tasso di occupazione iniziale e di successiva crescita dell'occupazione (Grafico 9) emerge una rappresentazione abbastanza chiara dell'economia toscana. I quattro quadranti, con qualche eccezione, identificano quattro diverse tipologie di sistemi non sempre contigui:

- una nuvola centrale che raccoglie proprio i sistemi della costa: con poche eccezioni si tratta di sistemi che partono da tassi di occupazione bassi, ma che hanno presentato nel decennio osservato una crescita occupazionale superiore alla media (RECUPERO);
- un gruppo di sistemi che si identificano sostanzialmente con quelli montani e che sono caratterizzati da basso tasso di occupazione e bassa crescita (REGRESSIONE);
- un gruppo di sistemi virtuosi con alto tasso di occupazione e alta crescita e sono in buona parte i sistemi industriali della Toscana centrale (SVILUPPO);
- un gruppo non omogeneo di sistemi che per motivi diversi pur partendo da elevati tassi di occupazione hanno attraversato un periodo di forte flessione (DECLINO).

Tutto questo sembrerebbe confermare l'ipotesi che esista un sistema della costa che presenta caratteristiche complessivamente omogenee per struttura e comportamenti messi in atto nel decennio 2001-11.

Un sistema della costa che in quegli anni ha, quindi, recuperato parte della distanza che inizialmente aveva rispetto al resto della regione e, al cui interno si sono differenziate in modo particolarmente positivo alcune aree a forte vocazione turistica (Argentario e Arcipelago), indicando proprio in questo fenomeno uno degli elementi propulsivi dell'area.

Grafico 9  
DISTRIBUZIONE DEI SISTEMI LOCALI DELLA COSTA SULLA BASE DI LIVELLO E DINAMICA DELL'OCCUPAZIONE. 2001-2011



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

## 2.6 Uno zoom sugli anni della crisi: i divari territoriali tornano a crescere

Come dicevamo, però, il periodo censuario 2001-2011 comprende due sottoperiodi diversi, per cui si tratta di verificare cosa è accaduto ai sistemi locali nell'ambito dei due sottoperiodi.

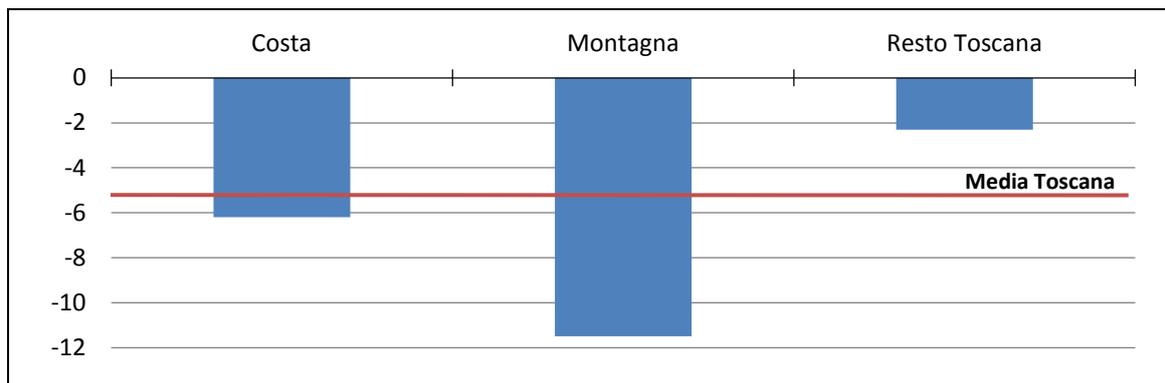
La crisi che si è avviata con la fine del 2008 ha colpito pesantemente anche la Toscana, sebbene, come più volte abbiamo osservato, in tutte le principali grandezze macroeconomiche (PIL, consumi, investimenti, occupazione, disoccupazione) i risultati conseguiti siano stati meno negativi di quelli delle altre regioni e in alcune (esportazioni) siano stati addirittura decisamente positivi.

Proprio le caratteristiche assunte da questo periodo, con una caduta iniziale molto forte (causata dal crollo delle esportazioni) e un andamento successivo altalenante (ripresa nel biennio 2010-11 e nuova recessione nel 2012-14), ma caratterizzato dalla crescita costante dell'export lascerebbe presupporre che, almeno a partire dal 2010, la parte della regione più aperta al commercio internazionale sia stata quella più dinamica.

Le stime IRPET relative ai Sistemi Economici Locali (SEL)<sup>1</sup> sembrerebbero confermare questa ipotesi (Grafico 10).

<sup>1</sup> Ricordiamo che i SEL sono stati individuati a partire dai sistemi locali del lavoro che ISTAT aveva identificato nel 2001 ulteriormente ritoccati per tener conto sia di un effetto dimensionale (evitare sistemi molto piccoli), che amministrativo (rispettare i confini provinciali). La nuova individuazione dei SLL che ISTAT ha fatto basandosi sui dati del censimento 2011, imporrà una nuova riflessione sui SEL toscani.

Grafico 10  
 VARIAZIONE DEL PIL A PREZZI CORRENTI TRA IL 2010 ED IL 2014



Fonte: stime IRPET

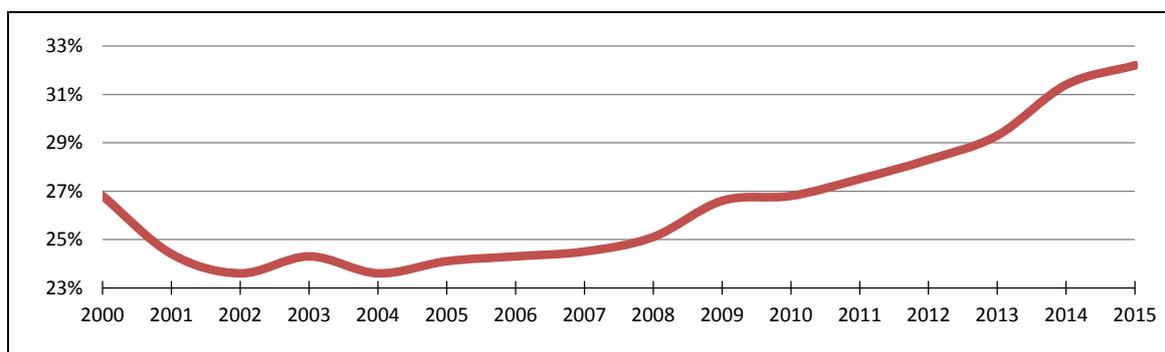
Nel complesso dei sistemi della costa il PIL sarebbe infatti aumentato a prezzi correnti dell'1,5%, mentre nel resto della Toscana l'aumento sarebbe stato del 5,5%. Considerando che la fase è stata caratterizzata da un aumento dei prezzi attorno al 5,2%, ciò significa che in termini reali il PIL della costa si è contratto significativamente.

Questo comportamento sembrerebbe essere esteso a quasi tutti i SEL della costa, con le sole eccezioni dell'area pisana e dell'Arcipelago. Oltretutto, guardando alla parte restante della regione risulta chiara la distinzione tra i SEL montani, quasi tutti caratterizzati da cadute anche rilevanti del PIL, e la Toscana centrale più industrializzata, in cui si assiste talvolta anche a crescite rilevanti.

Semberebbe in altre parole che la crisi sia stata facilmente sopportata dalla Toscana centrale, urbana e industrializzata, e invece avvertita pesantemente dai sistemi locali della costa, ribaltando evidentemente quanto era accaduto sino ad allora (il recupero, cioè, segnalato dai dati del censimento).

Tornano quindi ad accentuarsi le disparità territoriali interne alla regione che si erano stabilizzate nella prima parte del novo millennio.

Grafico 11  
 INDICE DI DISPARITÀ TERRITORIALE INTERNO ALLA TOSCANA



Fonte: Stime IRPET

Si tratta naturalmente di stime condotte con le pochissime informazioni disponibili e che sono quindi soggette a errore, come del resto sono soggette a errore anche le stime campionario sull'occupazione condotte da ISTAT a livello provinciale (Tabella 12).

Tabella 12  
TASSO DI OCCUPAZIONE 15-64 ANNI. 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. 2008-15
Toscana	65,3	64,7	63,7	63,6	63,7	63,7	63,8	64,8	-0,4
Massa-Carrara	58,3	59,7	59,1	57,9	58,9	59,5	58,3	60,1	1,7
Lucca	61,0	63,6	59,3	60,8	63,4	61,8	57,0	61,4	0,4
Pistoia	63,4	62,5	63,5	64,2	61,0	60,1	60,1	64,1	0,7
Firenze	68,8	68,2	67,0	66,6	67,2	66,6	68,8	67,0	-1,8
Livorno	60,9	60,8	60,1	61,5	61,4	62,1	62,4	63,3	2,4
Pisa	66,6	63,8	62,0	62,5	63,7	63,8	63,0	65,9	-0,7
Arezzo	66,4	64,6	65,0	64,0	63,0	64,4	63,9	64,0	-2,4
Siena	67,4	64,9	65,4	64,0	63,6	63,2	64,8	66,9	-0,5
Grosseto	66,2	66,0	63,3	60,2	61,9	62,4	63,0	65,5	-0,6
Prato	65,2	65,6	66,4	66,6	64,2	65,8	66,0	64,6	-0,6

Vale la pena di sottolineare questo aspetto, perché i dati ISTAT non ci condurrebbero alle stesse conclusioni. In particolare osservando il dato sul tasso di occupazione – certamente il più significativo tra quelli pubblicati – ciò che emerge non è solo un tasso di occupazione in tutte le province toscane superiore alla media nazionale (nel 2008 invece il tasso di occupazione di Massa Carrara era inferiore alla media nazionale), ma anche il fatto che, tra le province che avrebbero mostrato una dinamica migliore della media regionale risultano non solo Firenze e Prato, ma anche Massa Carrara e Livorno, contraddicendo la percezione diffusa circa il comportamento dell'economia di queste ultime due province nel corso di questi anni.

Si tratterebbe cioè di andamenti che non confermerebbero la contrapposizione tra la Toscana interna e quella della costa soprattutto in termini della dinamica di questi anni, confermando tuttavia che, in termini di livello raggiunto, la distanza resta elevata: nell'ordine le province col più alto tasso di occupazione sono Firenze, Prato, Siena, Arezzo. Pistoia è, quindi, l'unica provincia non appartenente alla costa ad avere una tasso di occupazione simile a quello delle altre province della costa (la presenza della montagna è certamente uno dei principali motivi di questa collocazione) (Tabella 13).

Tabella 13  
ALCUNI INDICATORI A LIVELLO PROVINCIALE. 2015

	Valore Aggiunto Procapite	Valore Aggiunto per occupato	Tasso di Occupazione 15-64	Tasso di disoccupazione
Firenze	31.330	63.540	67,0	7,7
Pisa	26.915	61.222	65,9	8,5
Siena	26.791	58.620	66,9	9,9
Prato	25.221	55.410	64,6	8,9
Lucca	24.478	58.664	61,4	11,4
Arezzo	23.582	55.817	64,0	10,3
Livorno	23.470	56.620	63,3	8,6
Pistoia	21.564	54.059	64,1	10,3
Grosseto	20.676	51.679	65,5	7,8
Massa-Carrara	20.099	54.940	60,1	12,4
Toscana	25.925	59.042	64,8	9,2
Costa	23.088	56.584	63,4	9,6
Resto Toscana	26.777	59.713	65,8	8,9

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

In sintesi, vi sono sulla base dei dati ISTAT dubbi nell'interpretare l'evoluzione dei sistemi della costa nel corso di questa crisi, con dati che contrastano con le stime IRPET: i primi non mostrerebbero maggiori difficoltà nelle province della costa, mentre i secondi confermerebbero le maggiori difficoltà dei sistemi locali della costa (una spiegazione potrebbe anche stare nel diverso riferimento territoriale, dal momento che le province della costa contengono talvolta porzioni anche rilevanti di territorio che con la costa hanno poco a che vedere).

Vi è, tuttavia, una certa concordanza nell'interpretazione del livello raggiunto dai vari indicatori e quindi dei problemi strutturali dell'area. Si confermerebbe, da questo punto di vista, la debolezza delle province in cui sono maggiormente presenti i sistemi della costa; infatti, tali province:

- dispongono di un PIL procapite inferiore al resto della Toscana di circa 3.700 euro;
- realizzano una produttività del lavoro (PIL per occupato) sensibilmente inferiore (3.200 euro per occupato);
- hanno un tasso di occupazione di 4,3 punti percentuali più basso e un tasso di disoccupazione di 2,7 punti superiore.

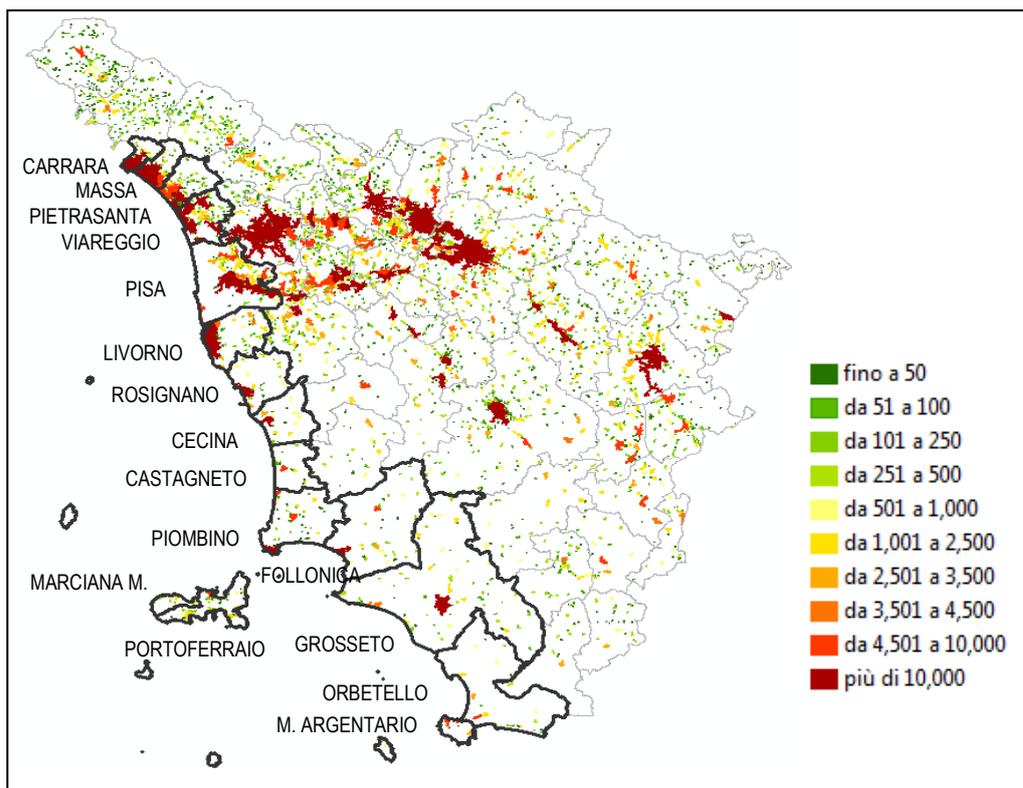
Tra tutti gli aspetti, quest'ultimo appare certamente il più preoccupante: riprendendo quanto sostenuto sopra, occorrerebbe occupare almeno 18 mila residenti della costa in più per raggiungere il tasso di occupazione medio della regione; ma se si volesse che l'occupazione fosse creata all'interno del sistema (non andando a lavorare in altri sistemi locali), il numero di posti di lavoro da creare sarebbe ben più alto (38 mila). E il riferimento all'attuale media regionale (che è ovviamente diminuita in seguito alla crisi) non è necessariamente l'obiettivo più esaltante.

### **3. Le caratteristiche strutturali: i diversi sistemi locali della costa**

Nell'analisi economica e nel dibattito politico ha trovato sempre maggiore spazio la dimensione della Toscana costiera, una partizione territoriale che emerge soprattutto in termini di divario di sviluppo rispetto al cuore produttivo della regione, l'area centrale che gravita attorno a Firenze e alla sua cintura metropolitana. Se tutta la zona costiera mostra in generale una performance peggiore rispetto all'ambito metropolitano, è tuttavia evidente che essa non costituisce affatto un territorio omogeneo al suo interno, che invece, a sua volta, è suddivisibile in aree locali con minori o maggiori criticità e con potenzialità di sviluppo differenziate. Obiettivo del presente capitolo è proprio quello di mettere in evidenza le diverse componenti della Toscana costiera.

#### *3.1 Modalità insediative e i vincoli territoriali: a Nord aree sature e fragili, a Sud aree a bassa densità*

A partire dai Sistemi Locali del Lavoro (SLL) disegnati dall'Istat sulla base dei movimenti pendolari 2011, opportunamente riaggregati, è possibile evidenziare 7 diverse aree, che verranno utilizzate nell'analisi successiva (Carta 14 e Tabella 15).



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Tabella 15  
LE PARTIZIONI TERRITORIALI DELLA COSTA TOSCANA

AREE	SLL inclusi nell'area	Superficie Km <sup>q</sup>	Popolazione 2011	Addetti (Asia 2011)	% superficie	% popolazione	% addetti
Massa-Carrara	Carrara, Massa	182	143.771	40.690	3,4	14,1	13,7
Versilia	Pietrasanta, Viareggio	356	164.665	54.190	6,7	16,2	18,2
Pisa-Livorno	Pisa, Livorno	723	357.314	105.112	13,5	35,1	35,3
Costa Livornese	Rosignano, Cecina, Castagneto	639	82.232	21.849	12,0	8,1	7,3
Piombino	Piombino	339	57.804	18.050	6,4	5,7	6,1
Elba	Marciana M., Portoferraio	245	31.342	10.440	4,6	3,1	3,5
Costa Grossetana	Follonica, Grosseto, Orbetello, M. Argentario	2.852	182.093	47.561	53,5	17,9	16,0
Toscana costiera	SLL costieri	5.335	1.019.221	297.892	23,2	27,8	25,0
Altra Toscana	SLL non costieri	17.652	2.652.981	892.021	76,8	72,2	75,0
Totale Toscana	Totale SLL	22.987	3.672.202	1.189.913	100,0	100,0	100

Fonte: dati Istat

Questa partizione territoriale è preferibile a quella provinciale per almeno due motivi:

- gli SLL rispondono a un criterio funzionale, che coglie meglio dei confini amministrativi il reale funzionamento socio-economico dei territori, in quanto tiene conto della distribuzione di residenze e posti di lavoro e delle loro connessioni;

b) in seguito alla riforma degli assetti istituzionali avviata con la Legge Delrio (L. 56/2014), il livello provinciale pare destinato ad essere definitivamente superato anche come ambito amministrativo e soggetto titolare di potere di *policy*.

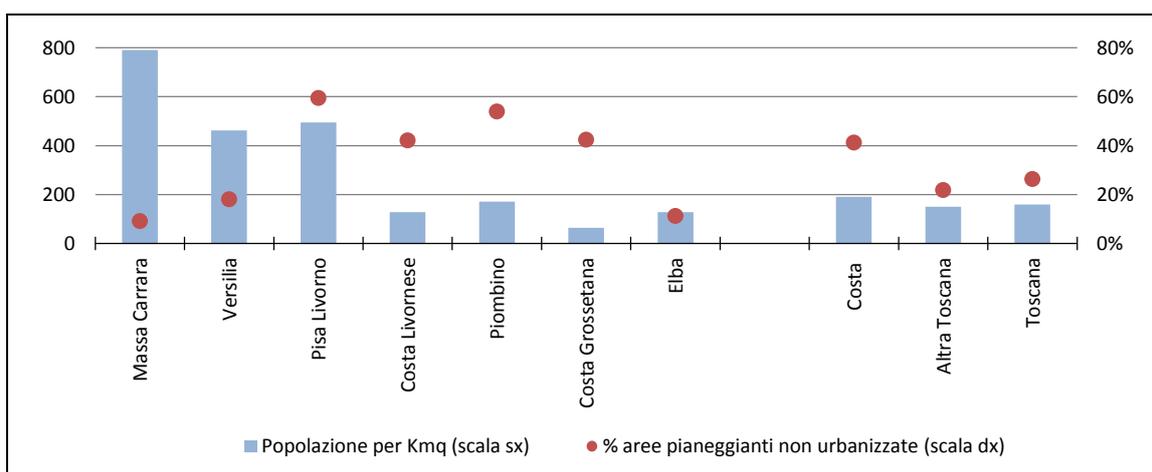
Gli SLL sono dunque una maglia territoriale dotata di significato economico e riconosciuta ufficialmente a finalità analitiche a livello nazionale, mentre le 7 aggregazioni di SLL proposte, pur basate su somiglianze di caratteristiche strutturali e comportamenti, non hanno alcuna validazione ufficiale e servono solo a rendere più snella l'analisi.

La Toscana costiera così individuata occupa il 23% del territorio regionale e interessa il 28% della popolazione, includendo anche aree densamente abitate. In termini di modalità insediative, emerge immediatamente una forte dicotomia Nord-Sud, tra aree densamente insediate nella parte compresa tra Carrara e Livorno e aree decisamente più vuote nella parte più meridionale. In termini di addetti, il peso della parte costiera è minore rispetto a quello in termini di popolazione (25%) e ciò conferma l'immagine di una Toscana costiera a più forte specializzazione residenziale, con un sistema produttivo locale in difficoltà.

Le principali polarità, con più spiccate caratteristiche urbane, anche in relazione al rango delle funzioni svolte, si hanno in corrispondenza di Pisa e Livorno; nella costa settentrionale si riscontra tuttavia un'elevata densità insediativa, in parte dovuta anche ai vincoli di natura morfologica. I sistemi di Carrara, Massa e della Versilia uniscono, infatti, alti livelli di popolamento ad altrettanto elevata saturazione delle aree pianeggianti, caratteristiche queste che evidenziano serie criticità di carattere ambientale e l'impossibilità di ulteriori espansioni.

L'area urbana di Pisa e Livorno, pur mostrando densità di popolazione superiore alla media regionale, non mostra le criticità della costa più settentrionale, mentre quella meridionale appare decisamente meno insediata e con maggiori margini di espansione potenziale. Più critica la situazione dell'Elba, anche per la natura prevalentemente montuosa dell'isola (Grafico 16).

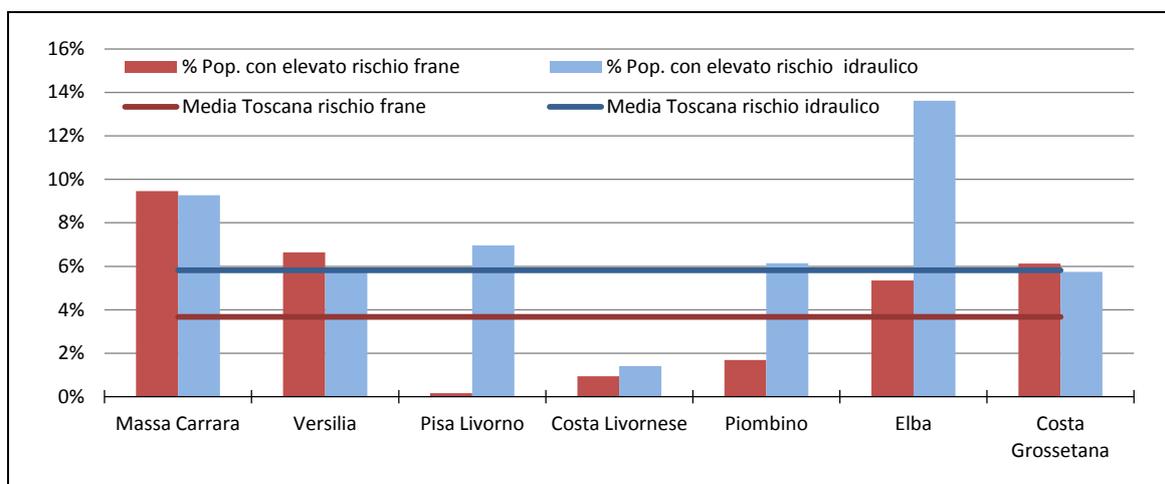
Grafico 16  
DENSITÀ DI POPOLAZIONE E AREE PIANEGGIANTI RESIDUE PER SISTEMA LOCALE COSTIERO. 2011



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e ISPRA

La criticità della costa settentrionale è completata dall'elevato rischio idrogeologico che la caratterizza (Grafico 17), secondo solo, per la parte idraulica, alla situazione dell'Elba. In generale, tuttavia, buona parte delle aree costiere soffre di una fragilità idrogeologica elevata rispetto alla media regionale. Come vedremo meglio in seguito, la disponibilità di spazio costituisce un punto critico rilevante per alcuni ambiti costieri, sia per la forte conflittualità esistente tra alcuni utilizzi alternativi (si pensi all'uso industriale e logistico, in contrapposizione alla valorizzazione turistica), sia per la particolarità di alcune attività manifatturiere presenti, che spesso abbinano il fabbisogno di grandi spazi ad una bassa ricaduta occupazionale (chimica, logistica, cantieristica), sia infine per l'oggettiva fragilità ambientale che caratterizza molti territori (franosità, erosione costiera, rischio idraulico).

Grafico 17  
POPOLAZIONE AD ELEVATO RISCHIO IDRO-GEOLOGICO PER SISTEMA LOCALE COSTIERO. 2011



Fonte: elaborazioni su dati ISPRA

### 3.2 *Struttura e trend demografico: le potenzialità della costa grossetana come luogo di residenza elettiva*

Dal punto di vista demografico, la Toscana costiera ha progressivamente perso peso sul totale regionale: la sua popolazione è cresciuta meno di quella del resto della regione a causa della minore attrattività nei confronti dei flussi migratori, di solito molto sensibili alle opportunità di lavoro sul territorio e ciò si traduce anche in un'attuale composizione per età più sbilanciata verso le classi più vecchie.

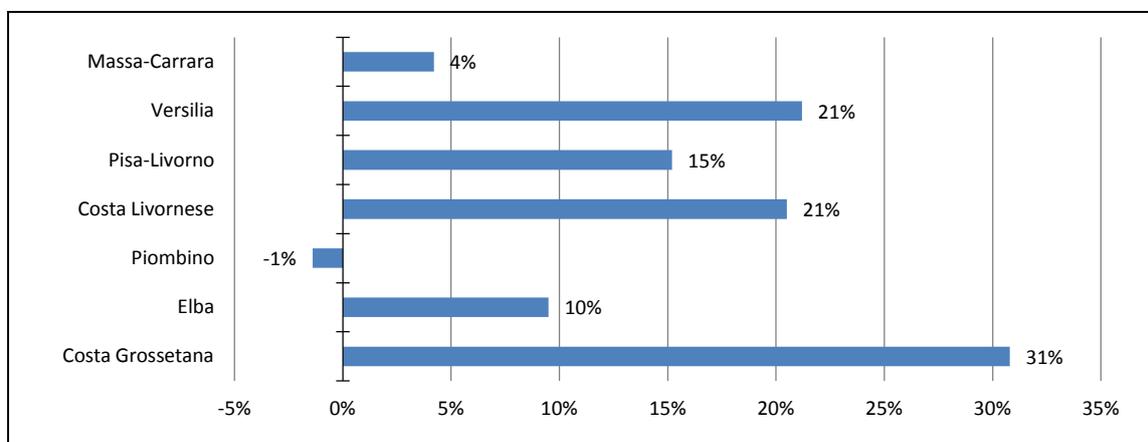
Nei venti anni compresi fra 1995 e 2015, la Toscana costiera è cresciuta complessivamente del 3,8% contro l'8,4% del resto della regione. Al suo interno, i sistemi locali che si sono dimostrati più dinamici sono stati quelli con un più spiccato carattere turistico-residenziale, come l'Elba, la costa a sud di Livorno, la costa grossetana e la già densa Versilia. Di contro, le dinamiche più stagnanti hanno interessato le aree più marcatamente urbane (area di Pisa e Livorno) e quelle colpite da crisi manifatturiere di lungo periodo, come Massa-Carrara e Piombino, quest'ultima interessata da una vera e propria contrazione demografica (Tabella 18 e Grafico 19).

Tabella 18  
DINAMICA E STRUTTURA DELLA POPOLAZIONE PER SISTEMA LOCALE COSTIERO

	Variazione % della popolazione 1995-2015	Indice vecchiaia (per 100)	Peso % stranieri su popolazione	Peso % stranieri provenienti da paesi "ricchi" sul totale stranieri
Massa-Carrara	1,1	205,9	6,7%	4,2%
Versilia	5,1	210,4	6,0%	8,6%
Pisa-Livorno	1,6	200,4	8,2%	4,3%
Costa Livornese	10,3	220,4	8,6%	8,2%
Piombino	-0,9	252,8	8,7%	4,0%
Elba	12,6	209,4	9,5%	24,2%
Costa Grossetana	6,7	217,9	9,0%	6,3%
Costa	3,8	209,9	7,9%	6,3%
Altra Toscana	8,4	187,0	11,6%	5,3%
Toscana	7,1	192,9	10,5%	5,5%

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Grafico 19  
CONTRIBUTO ALLA CRESCITA DEMOGRAFICA COSTIERA DI CIASCUN SISTEMA LOCALE 1995-2015



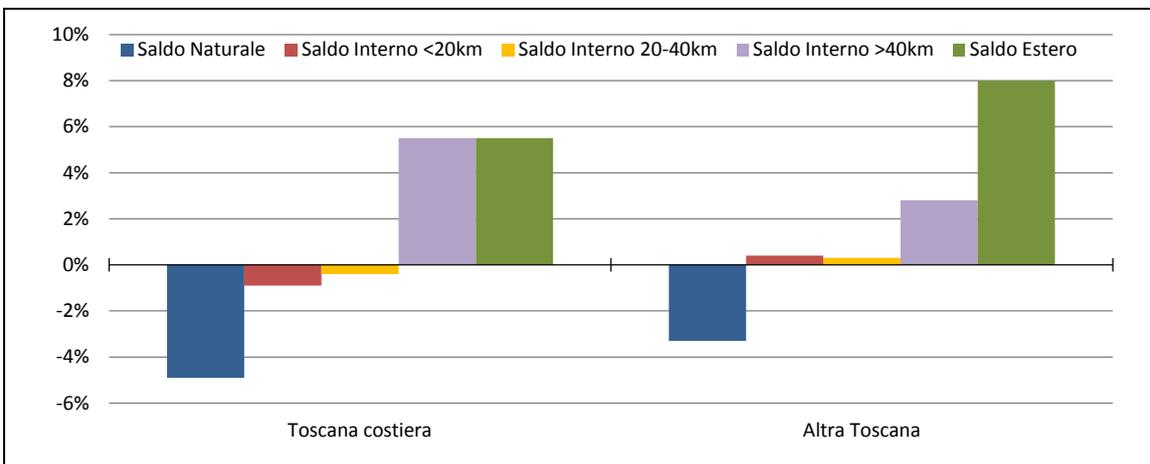
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Rispetto al dato medio regionale, la Toscana costiera mostra una struttura della popolazione tendenzialmente più vecchia, dovuta in parte alla dinamica demografica meno brillante, in parte alle caratteristiche dei “nuovi residenti”. Il peso degli stranieri, ovunque la componente di popolazione che spiega le dinamiche demografiche positive, è minore rispetto alla media regionale, tuttavia al suo interno pesa molto di più la componente di stranieri provenienti dai paesi ricchi, che presumibilmente scelgono la nuova residenza più per motivi connessi al mercato residenziale (qualità ambientale, presenza di *amenities*) che a quello del lavoro (opportunità di occupazione). In genere questi ultimi hanno anche un’età più elevata.

Direzione e composizione dei flussi migratori sostengono questa ipotesi interpretativa (Grafico 20). A fronte di un saldo naturale ovunque negativo (e con intensità maggiore sulla costa), l’apporto del saldo migratorio avviene con modalità diverse: mentre nella Toscana non costiera la crescita della popolazione è dovuta soprattutto all’apporto degli arrivi dall’estero (di solito attratti dalle opportunità di lavoro), in quella costiera questa componente è meno importante, a causa della presenza di un tessuto produttivo più debole. Di contro, però, risultano più importanti gli arrivi regionali e nazionali da distanze superiori ai 40 Km. Se incrociata con il dato sulla composizione per età dei nuovi arrivati (spostata verso le classi più

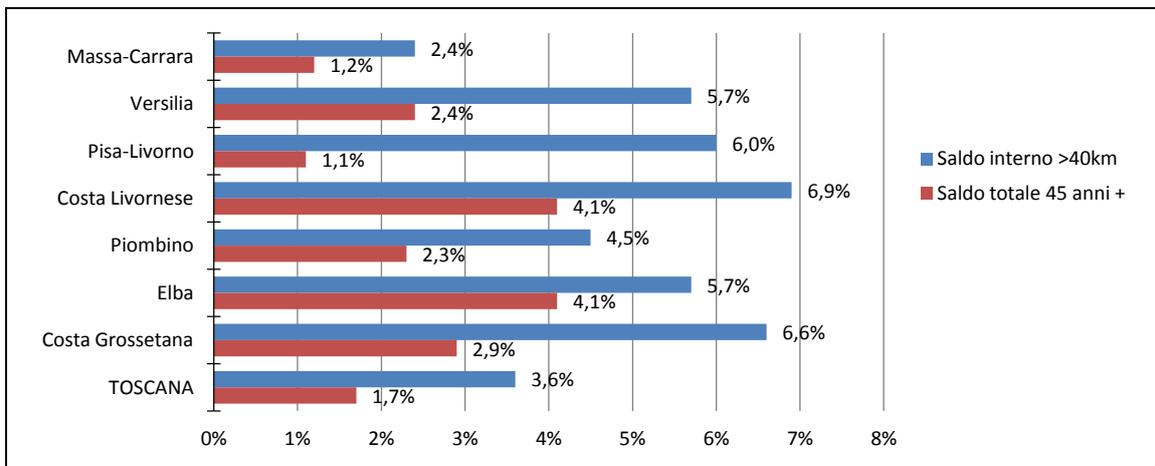
vecchie), questa evidenza contribuisce a creare l'idea di luoghi del "buen retiro", ovvero di luoghi di residenza elettiva per persone meno attive o non più attive sul mercato del lavoro, specialmente per le aree prevalentemente turistiche come la Versilia, l'Elba e la costa livornese e grossetana (Grafico 21).

Grafico 20  
MOVIMENTO ANAGRAFICO 2002-2014



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Grafico 21  
SALDO INTERNO SU LUNGA DISTANZA E SALDO TOTALE DEGLI OVER 45 PER SISTEMA LOCALE COSTIERO



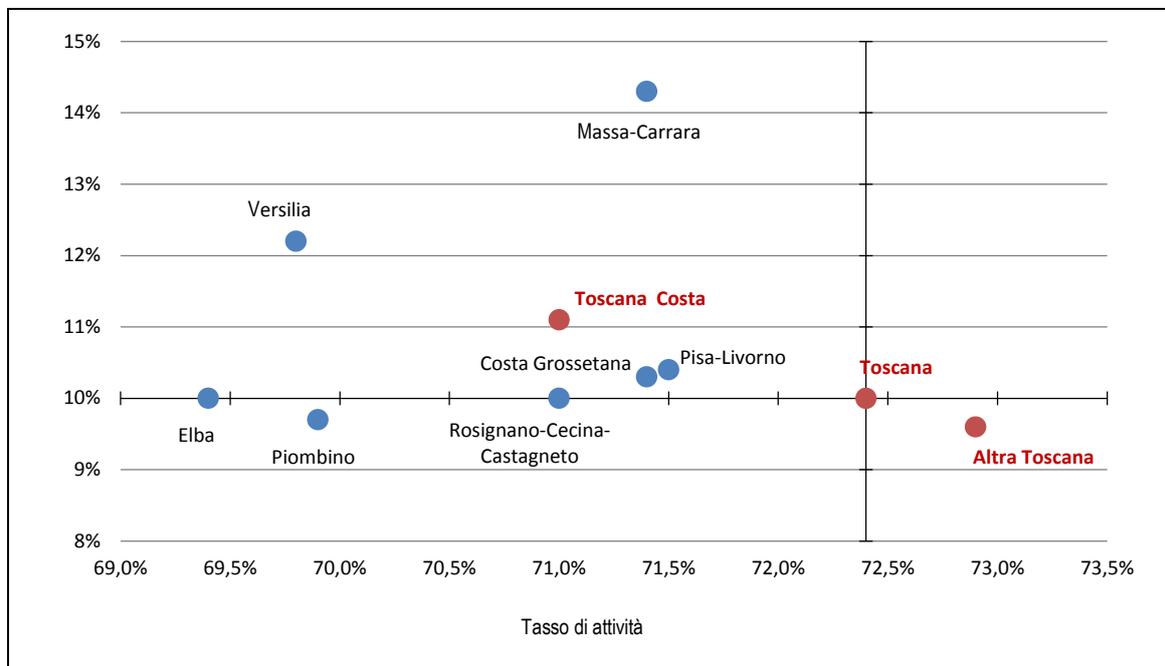
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

### 3.3 Specializzazioni produttive: aree urbane, zone turistiche e rurali e poli manifatturieri

La Toscana costiera soffre di un sistema produttivo più debole di quello della Toscana centrale, che non riesce dunque a produrre sufficienti opportunità di lavoro e di reddito. Questa caratteristica è leggibile sia nel più basso tasso di attività della popolazione con età compresa

fra 15 e 64 anni (71% contro 73% della Toscana non costiera), sia nel più alto tasso di disoccupazione (11,1% contro 9,6%) (Grafico 22).

Grafico 22  
TASSO DI ATTIVITÀ 15-64 E TASSO DI DISOCCUPAZIONE PER SISTEMA LOCALE COSTIERO. 2014



Il polo Pisa-Livorno mostra in questo caso caratteristiche molto diverse: per Livorno il tasso di attività 15-64 anni è 70,4% e quello di disoccupazione è 11,1%, per Pisa rispettivamente 72,7% e 9,6%, una performance migliore della media regionale.  
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Al suo interno, tuttavia, la Toscana costiera mostra situazioni abbastanza diversificate; le aree urbane di Pisa-Livorno (in cui è la seconda a mostrare le condizioni più critiche) e Massa-Carrara mostrano tassi di attività più alti delle aree turistiche, in cui l'occupazione tende ad essere più stagionale e meno regolare. Questo probabilmente spiega anche i risultati in termini di tasso di disoccupazione, che raggiunge un picco molto elevato in corrispondenza di Massa-Carrara, ma non in altre aree di crisi.

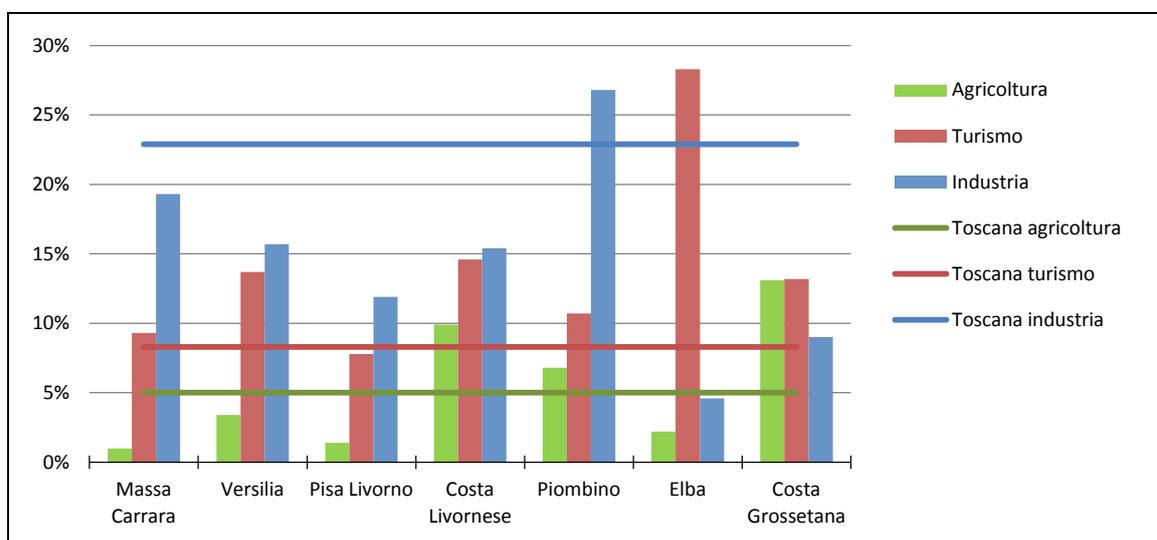
La diversificazione territoriale è ancora più netta in termini di specializzazioni produttive. Tenendo conto sia degli addetti agricoli (con una stima sulle giornate di lavoro rilevate al Censimento del 2010), che di quelli extra-agricoli, si evidenzia, infatti, la seguente situazione:

- Piombino, nonostante la crisi di lungo periodo che ha colpito le sue attività produttive, resta un polo di forte presenza manifatturiera, con una quota di addetti ben sopra la media regionale (27% contro 23%) e ampiamente superiore alla media delle aree costiere (14%);
- in generale le aree costiere hanno una maggiore presenza di addetti al turismo (11% degli addetti contro 8%) e questa caratteristica è particolarmente pronunciata per l'Elba, ma anche per la Versilia, la costa livornese e quella grossetana; queste ultime due aree spiccano, inoltre, per l'incidenza degli addetti agricoli e di quelli della connessa industria

agro-alimentare; la costa livornese, infine, si caratterizza anche per una discreta presenza manifatturiera nel polo di Rosignano;

- infine, le aree urbane di Massa-Carrara e Pisa-Livorno mostrano, com'è tipico delle città, una base produttiva più articolata, in cui sono più presenti che altrove le attività ad elevata specializzazione (Grafico 23 e Tabella 24). Ciò è vero in particolare per Pisa e conferma anche quanto emerso in precedenti analisi IRPET sulla gerarchia urbana in Italia (Iommi e Marinari, 2013; Agnoletti et al., 2014), che hanno individuato nel polo pisano una città di dimensioni demografiche modeste, ma dotata di funzioni economiche ad alta specializzazione, che possono fare da motore d'innovazione per le attività produttive dei territori limitrofi, in particolare per quelli costieri che hanno maggiore difficoltà ad interagire con Firenze (Tabella 25).

Grafico 23  
COMPOSIZIONE % DEGLI ADDETTI AGRICOLI ED EXTRA-AGRICOLI. 2012



Fonte: stime IRPET

Tabella 24  
INCIDENZA % DEGLI ADDETTI IN ALCUNI SETTORI SU TOTALE AGRICOLI ED EXTRA-AGRICOLI. 2012

	Industria agro-alimentare	Manifattura Medium-High Tech
Massa-Carrara	1,6	5,2
Versilia	1,5	4,2
Pisa-Livorno	1,1	4,7
Costa Livornese	2,6	4,3
Piombino	1,9	0,6
Elba	1,5	0,6
Costa Grossetana	2,5	1,5
Costa	1,6	3,7
Altra Toscana	1,9	4,4
Toscana	1,8	4,2

Fonte: stime IRPET

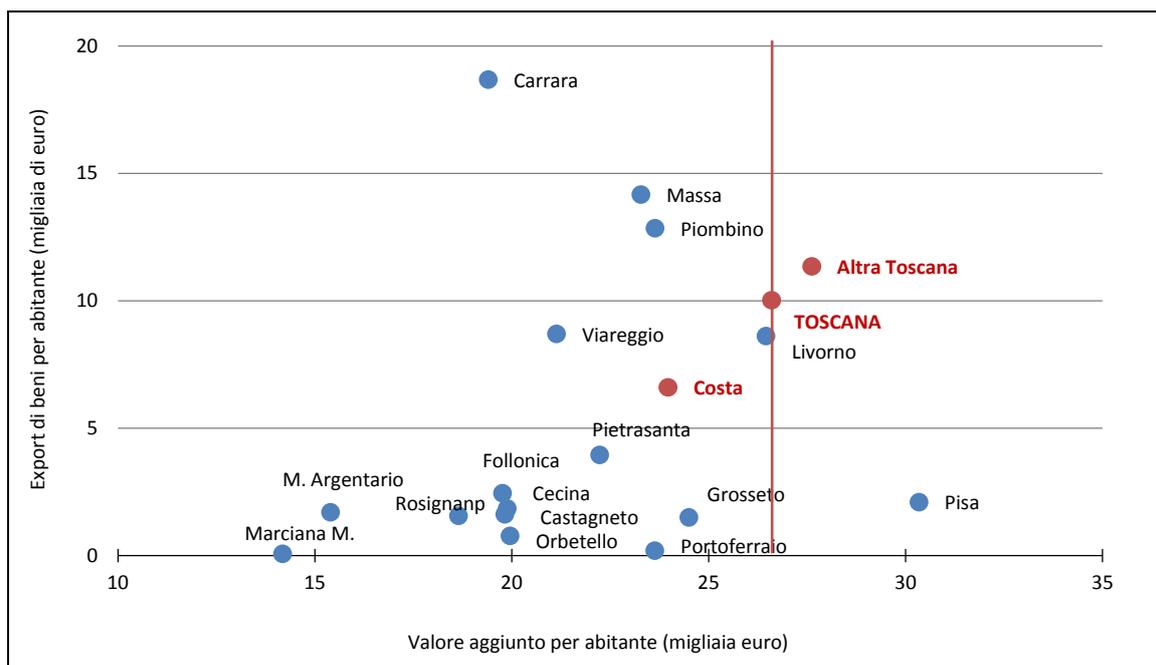
Tabella 25  
ITALIA. INDICE DI RANGO URBANO PER ALCUNE AREE (FUA)

Dimensione demografica	Città/Area	Pres. funzioni urbane	Risultato economico	Specializ. produttiva	Specializ. culturale	Indice rango urbano (>0)
GRANDI SISTEMI METROPOLITANI (pop.>1 mil.)	Area milanese	ALTA	ALTO	1,2	1,3	2,95
	Roma	ALTA	ALTO	1,0	1,7	2,78
MEDI SISTEMI METROPOLITANI (pop 500mila-1 mil.)	Bologna	ALTA	ALTO	1,3	1,2	3,34
	Area Firenze-Prato	ALTA	ALTO	0,8	1,0	2,10
	Area Versiliese	MEDIA	MEDIO	0,9	0,7	0,19
CITTÀ MEDIE (pop 250-500mila)	Parma	ALTA	ALTO	1,3	1,0	1,74
CITTÀ PICCOLE (pop 100-250mila)	Trento	ALTA	ALTO	0,8	1,3	2,25
	Bolzano	ALTA	ALTO	0,7	1,2	2,16
	Pisa	ALTA	ALTO	0,9	1,9	1,91
	Siena	ALTA	ALTO	0,8	1,5	1,86
	Livorno	ALTA	MEDIO	1,1	0,7	0,96
	Lucca	MEDIA	ALTO	0,7	0,8	0,63

Fonte: stime IRPET

I comportamenti appaiono diversificati per sistema locale anche in termini di valore aggiunto prodotto e apertura ai mercati internazionali (Grafico 26).

Grafico 26  
VALORE AGGIUNTO ED EXPORT DI BENI PER ABITANTE. 2014



Fonte: stime IRPET

In generale le aree costiere hanno un valore aggiunto per abitante più basso della media regionale; uniche eccezioni alla regola sono rappresentate dai due principali poli urbani: Pisa, che si colloca su posizioni decisamente elevate con oltre 30.300 euro per abitante e Livorno, che sfiora la media toscana con 26.500 euro procapite. Questo dato, unito alla qualità delle

funzioni economiche svolte e alla notevole dotazione infrastrutturale, conferma le potenzialità delle due aree quali poli di sviluppo di riferimento per l'intera Toscana costiera.

Le esportazioni per abitante, invece, che per il modo in cui sono costruite le stime regionali si riferiscono solo alla vendita all'estero di beni e non comprendono, dunque, né la vendita di servizi, né la spesa turistica che qui abbiamo visto essere rilevante, esaltano la differenza di comportamento tra le aree che conservano una importante base produttiva manifatturiera (Carrara, Massa e Piombino e, su livelli più bassi Viareggio e Livorno), fortemente orientate all'export e quelle prevalentemente turistiche (Elba, Costa Livornese e Grossetana). Anche Pisa, in quanto economia prettamente terziaria, mostra una quota molto bassa di esportazioni di beni.

In sintesi, quindi, la costa mostra caratteristiche produttive abbastanza articolate, che pur in una condizione di criticità, possono essere lette come un insieme più variegato di opportunità di sviluppo.

In primo luogo, la costa vanta la presenza di un centro urbano di dimensioni contenute, ma di rango elevato, cioè con funzioni a elevata specializzazione che possono avere ricadute molto positive anche sulle aree limitrofe, a condizione di accrescere e migliorare i collegamenti materiali (le infrastrutture di trasporto) e immateriali (telecomunicazioni), ma anche le strategie cooperative e istituzionali.

In secondo luogo, la costa mostra un'elevata specializzazione turistica, che in alcuni luoghi è il principale motore di sviluppo (Elba) e in altri convive, a volte con problemi di conflittualità, con altri settori produttivi. Le principali criticità in questo senso si concentrano nella costa settentrionale, in cui la scarsità di suolo accentua il contrasto tra attività industriali e turistiche, mentre nella parte meridionale appare meno complessa la convivenza tra lo sviluppo turistico e quello agricolo, con la connessa industria di trasformazione agro-alimentare. A Sud, infine, emerge la peculiare condizione di Piombino, che nonostante la crisi, conserva la sua elevata specializzazione industriale in un'area, altrimenti prettamente turistica e rurale.

#### 3.4 *Accessibilità esterna e interna: da migliorare i collegamenti regionali con il polo di Pisa e Livorno*

È molto diffusa nel dibattito politico l'idea che il *gap* economico della costa sia in buona parte attribuibile al suo *deficit* infrastrutturale e allo spostamento dei traffici più importanti di persone e beni lungo l'asse Nord-Sud che passa per Firenze. La sottodotazione infrastrutturale è particolarmente accentuata nelle aree urbane a più alta intensità di domanda e in quelle più periferiche che si collocano su bassi livelli di accessibilità. Il primo tipo di criticità, è evidente, riguarda soprattutto la costa settentrionale e in particolar modo i territori attorno ai poli di Pisa e Livorno; il secondo tipo, invece, interessa la costa meridionale. Un altro elemento critico ben conosciuto è costituito dalla relativa debolezza dei collegamenti Est-Ovest rispetto a quelli Nord-Sud, anche questa caratteristica appare particolarmente accentuata nel Sud della regione, piuttosto che a Nord. Gli interventi tesi a migliorare la situazione descritta sono noti e programmati da tempo, e in molti casi sono già anche in stato di avanzato completamento, quindi la priorità ad oggi è quella di terminarli in tempi brevi.

Nell'analisi delle opportunità di sviluppo delle aree costiere è importante distinguere concettualmente tra accessibilità esterna alla regione, che è la condizione per l'accesso ai mercati nazionali e internazionali e dunque la vera potenzialità di sviluppo per tutto il sistema e accessibilità locale, che è invece la condizione per la diffusione territoriale delle opportunità e per la valorizzazione di alcuni fattori di crescita tipicamente extra-urbani.

Per quanto riguarda il primo tipo di accessibilità, la Toscana costiera, tenendo conto anche degli investimenti infrastrutturali programmati e in fase di realizzazione, gode in realtà di grandi potenzialità. Grazie alla presenza, in un raggio di 30 Km, di un aeroporto e un porto di valenza internazionale, di una stazione ferroviaria di livello *Platinum* e di vari accessi autostradali, il polo Pisa-Livorno costituisce innegabilmente un'importante porta internazionale di accesso alla regione, che si affianca a quella che fa perno su Firenze. Il potenziamento di questo ruolo di porta esterna per l'area Pisa-Livorno è dunque condizione essenziale per lo sviluppo costiero e per la riduzione dei divari territoriali.

Appartiene al secondo tipo di accessibilità il problema del collegamento dell'area Pisa-Livorno agli altri territori costieri, sia lungo la direttrice Nord-Sud, sia verso l'interno della regione su due diverse direttrici, a Nord quella che passa da Lucca e Pistoia e più a Sud quella che passa da Pontedera ed Empoli. Dando per acquisiti i miglioramenti della rete stradale e ferroviaria già programmati (realizzazione della terza corsia sulla A11, completamento della Tirrenica e della Grosseto-Fano; raddoppio della linea ferroviaria Pistoia-Montecatini), ciò che i dati disponibili al momento consentono di evidenziare è la scarsa competitività del treno rispetto all'automobile su alcune tratte, tra cui il collegamento Pisa-Lucca e quello sulla direttrice Pisa-Livorno-Piombino-Grosseto (Tabella 27).

Tabella 27  
DISTANZA DI ALCUNI CENTRI DA PISA IN KM E IN TEMPO DI PERCORRENZA

	Distanza in Km	Minuti in auto	Minuti in treno*	km/h auto	km/h treno
Carrara	55	50	45	66	73
Lucca	20	30	35	40	34
Viareggio	20	25	20	48	60
Pistoia	70	50	80	84	53
Firenze	80	70	60	69	80
Livorno	25	35	15	43	100
Piombino	110	70	70	94	94
Grosseto	160	100	65	96	148

\* è stato preso il tempo minimo necessario con la soluzione più veloce  
Fonte: elaborazioni su dati Google Maps e Trenitalia

Nel primo caso si ha un vero e proprio *deficit* infrastrutturale nel collegamento con un'area molto vicina e in territorio densamente abitato, che abbassa la sostenibilità degli spostamenti quotidiani locali e agisce da barriera all'implementazione di strategie di sviluppo cooperative (offerta turistica delle città costiere, collegamento del polo industriale cartario con porto e aeroporto, reti di collaborazione tra università e centri di ricerca). Nel secondo caso, il problema è probabilmente da individuarsi soprattutto nella scarsa frequenza giornaliera di treni che colleghino in tempi ridotti i centri principali, come Pisa con Grosseto. La riduzione dei tempi di percorrenza medi potrebbe anche in questo favorire lo scambio di informazioni, beni

e servizi tra l'area a maggior sviluppo urbano della costa e il principale polo della Toscana meridionale, con effetti positivi sulla riduzione dei divari territoriali.

L'analisi dei flussi pendolari rilevati dal Censimento 2011 consente di confermare la lettura proposta. Il polo urbano di Pisa, pur di dimensioni demografiche molto contenute, esercita una forte attrazione nei confronti di flussi pendolari in ingresso, sia per motivi di studio che di lavoro, grazie alla presenza di funzioni di elevatissima specializzazione per entrambe le tipologie. Pisa si configura dunque come vera e propria cittadella universitaria e *business center* (di carattere prettamente terziario) per un bacino di residenza molto più ampio e questo potere di attrazione è cresciuto fra 2001 e 2011: i flussi in ingresso erano il 49% dei residenti e sono diventati il 61%. Inoltre la composizione per motivo si è spostata a favore dei flussi per lavoro. Data la taglia demografica modesta della città, il peso dei flussi in ingresso sulla popolazione residente è molto maggiore di quello fatto registrare da Firenze, che, in valore assoluto ha flussi in ingresso di numerosità doppia.

Livorno, di contro, pur avendo una taglia demografica pari al doppio di quella pisana (157mila abitanti contro 86mila) risulta assai meno attrattiva di flussi in ingresso e, anzi, subisce la forza attrattiva di Pisa (Tabella 28).

Tabella 28  
EVOLUZIONE DEI FLUSSI PENDOLARI IN INGRESSO 2001-2011

	Pendolari in ingresso 2001	Pendolari in ingresso 2011	Var. % 2001-2011	Pendolari in ingresso su residenti 2001	Pendolari in ingresso su residenti 2011
<b>PISA</b>					
Studio	22.006	22.123	0,5	24,5	25,8
Lavoro	22.162	30.092	35,8	24,7	35,0
<b>TOTALE</b>	<b>44.168</b>	<b>52.215</b>	<b>18,2</b>	<b>49,2</b>	<b>60,8</b>
<b>LIVORNO</b>					
Studio	1.424	1.363	-4,3	0,9	0,9
Lavoro	7.356	9.702	31,9	4,7	6,2
<b>TOTALE</b>	<b>8.780</b>	<b>11.065</b>	<b>26,0</b>	<b>5,6</b>	<b>7,0</b>
<b>FIRENZE</b>					
Studio	31.315	29.287	-6,5	8,8	8,2
Lavoro	66.864	77.297	15,6	18,8	21,6
<b>TOTALE</b>	<b>98.179</b>	<b>106.584</b>	<b>8,6</b>	<b>27,6</b>	<b>29,8</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Censimenti

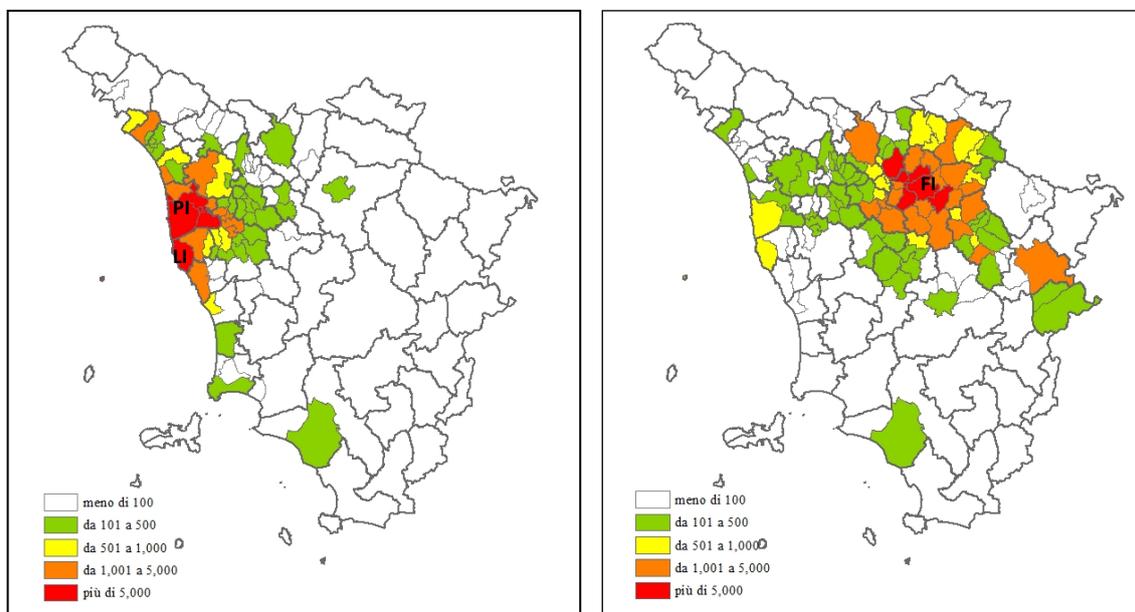
La rappresentazione su carta dei rispettivi bacini di attrazione consente di confrontare la forza del polo urbano costiero con quella dell'area metropolitana centrale (Carta 29). Firenze richiama flussi pendolari in ingresso soprattutto dalle prime cinture urbane, ma esercita comunque un'attrazione abbastanza estesa lungo la valle dell'Arno sia in direzione Arezzo, che in direzione Lucca e Pisa. Inoltre, la città, offrendo posti di lavoro ad alta specializzazione, riesce ad attrarre manodopera qualificata anche da altri grandi comuni relativamente distanti: Pisa e Livorno, seguite da Grosseto, Siena, Lucca e Massa. Seppur molto estesa, l'influenza di Firenze lascia però ampiamente scoperta la costa.

Sui territori costieri appare molto intensa la capacità di attrazione esercitata in particolar modo da Pisa, la cui *catchment area* include l'area di Massa-Carrara e la Versilia, Lucca e il distretto cartario, la Valdera e il Valdarno inferiore e, in misura meno intensa, la costa a Sud di Livorno, fino a Piombino e Grosseto.

Se, come sostengono molti studi recenti a partire dall'intuizione di Krugman (1991), le aree urbane e la loro capacità di innovare sono il motore contemporaneo della crescita, il sistema urbano costiero, sommandosi a quello metropolitano centrale, può dunque accrescere l'effetto volano che la specializzazione urbana esercita in favore dello sviluppo regionale, portando l'effetto innovatore della città anche sui territori costieri, dove l'influenza di Firenze è più debole. Del resto, studi IRPET confermano che rispetto a regioni comparabili (Emilia-Romagna), la struttura urbana toscana appare più debole perché meno dotata, in assenza di una grande città, di poli urbani di medie dimensioni (Iommi e Marinari, 2013; Agnoletti et al., 2014) e più sbilanciata verso una composizione terziaria delle attività. Potenziare il sistema urbano costiero attraverso investimenti infrastrutturali, ma anche politiche di cooperazione istituzionale, sia tra la città e il suo intorno (sul modello di quello che dovrebbe fare la città metropolitana per il sistema urbano centrale), che tra i due sistemi urbani, costiero e centrale (sul modello di quanto avvenuto per la società aeroportuale) potrebbe avere un effetto additivo sulla crescita regionale.

Carta 29

FLUSSI PENDOLARI PER LAVORO E STUDIO IN INGRESSO NEL SISTEMA URBANO COSTIERO E NEL SISTEMA METROPOLITANO CENTRALE. 2011



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Censimento

Del resto il polo pisano-livornese esercita funzioni urbane a elevata specializzazione (università, centri di ricerca, ospedali di fascia alta, patrimonio culturale), ha infrastrutture di trasporto di rilievo da potenziare e si trova in prossimità di alcuni distretti manifatturieri storici (Valdera, Valdarno inferiore, distretto cartario lucchese) per cui potrebbe svolgere importanti funzioni di servizio.

Una semplice analisi per isocrone (Tabella 30) evidenzia che, in un'area compresa a soli 20 minuti di viaggio, Pisa raggiunge la dimensione demografica di Firenze, mentre con una soglia a 35 minuti si arriva alla dimensione dell'area fiorentina. Negli ambiti territoriali così individuati la popolazione attiva rappresenta il 60% del totale (30% se si considera solo il segmento più giovane). Gli addetti

extra-agricoli variano da 106mila a 257mila a seconda della distanza accettata, per i quali il peso del settore manifatturiero cresce all'ampliarsi del bacino di riferimento. Le ragioni per il consolidamento del sistema urbano costiero, individuato come emergente già da alcuni studi IRPET negli anni ottanta (Bianchi, 1986), sono oggi dunque più evidenti.

Tabella 30  
IL BACINO POTENZIALE DEL POLO PISANO. ISOCRONE A 20' E 35'

	Popolazione residente	Di cui 19-64 anni (%)	Di cui 19-44 anni (%)	Di cui laureati (%)	Addetti Manifattura extra-agricoli	Servizi imprese	Commercio
Entro 20 minuti	369.782	58,9%	30,4%	10,9%	105.842	13%	21%
Entro 35 minuti	854.665	59,5%	30,8%	8,6%	257.543	22%	21%

Fonte: elaborazioni su dati Istat, 2011

#### 4. Un quadro di sintesi. Risorse, criticità, opportunità e rischi

Tutti gli indicatori economici più recenti convergono nel dire che la recessione iniziata nel 2008, pur avendo effetti complessivamente pesanti, non ha colpito territori e soggetti nello stesso modo. Per questo motivo, il processo di convergenza territoriale manifestatosi fino al 2008 si è interrotto e i divari tra i livelli di sviluppo delle diverse aree sono tornati a crescere, aggravando la condizione di quei territori che già si presentavano più deboli in partenza. È questo il caso, ad esempio, della costa toscana, che mostra un sistema produttivo significativamente meno solido di quello della Toscana centrale e per la quale esiste soprattutto un serio problema occupazionale. Tra tutte le componenti del divario di sviluppo, questo è certamente il più preoccupante: si è stimato che occorrerebbe occupare almeno 18 mila residenti della costa in più per raggiungere il tasso di occupazione medio della regione; ma se si volesse che l'occupazione fosse creata all'interno del sistema (non andando a lavorare in altri sistemi locali), il numero di posti di lavoro da creare sarebbe ben più alto (38 mila). E ancora, se si volesse raggiungere non tanto il livello medio regionale, ma il ben più ambizioso livello di Firenze, i posti di lavoro aggiuntivi da creare sarebbero rispettivamente 40mila e 108mila.

Nell'analisi condotta sopra si è cercato di individuare le risorse sottoutilizzate, cui i territori possono attingere per cercare di avvicinarsi a tale obiettivo.

Il primo risultato dell'analisi è che la Toscana costiera, pur essendo accomunata da un generale *gap* di sviluppo economico rispetto a quella centrale, è in realtà formata da sistemi economici molto diversi fra loro e con caratteristiche peculiari. In termini estremamente sintetici si possono individuare almeno tre diverse parti:

- la costa Nord, comprendente i sistemi locali di Carrara, Massa e della Versilia;
- i poli con caratteristiche più spiccatamente urbane di Pisa e Livorno;
- la costa meridionale e l'arcipelago, con alcune considerazioni specifiche per Piombino.

L'area compresa fra Carrara e Viareggio è caratterizzata da vincoli territoriali molto stringenti, che acuiscono la conflittualità tra i motori di sviluppo presenti. Si tratta di una parte di costa densamente insediata, con pochissime aree libere residue e con un elevato rischio idrogeologico. La priorità per questa parte di Toscana è la messa in sicurezza del territorio e il recupero e la riconversione delle aree urbanizzate dismesse, siano esse a destinazione

produttiva o residenziale. Dal punto di vista produttivo, l'area si caratterizza per la presenza di attività impattanti e potenzialmente conflittuali, appartenenti da un lato al settore manifatturiero e alle attività connesse ai porti (logistica, cantieristica, diportismo) e dall'altro al settore turistico più tradizionalmente inteso (turismo balneare). Potenziare i collegamenti materiali e immateriali e gli accordi cooperativi con le aree limitrofe è fondamentale per questi territori. Da una maggiore interazione con i centri universitari e di ricerca applicata del polo urbano pisano-livornese possono, infatti, venire soluzioni innovative tese a ridurre l'impatto ambientale delle attività produttive, mentre in generale i territori limitrofi possono abbassare la pressione locale delle presenze turistiche e fornire aree di espansione per alcune attività produttive particolarmente *space-consuming*.

Le due aree di Pisa e Livorno costituiscono il motore di sviluppo di rango più elevato di tutta la costa; si tratta di aree ad alta densità di abitanti, caratterizzate, specialmente il polo pisano, dalla presenza di funzioni a elevata specializzazione, con ricco potenziale di innovazione e dotate di un alto livello di accessibilità esterna. Quest'area costituisce la seconda porta di ingresso della regione, a fianco di quella che fa perno su Firenze. Favorire i collegamenti fra queste polarità e il resto della regione, sia lungo la direttrice costiera che lungo i collegamenti trasversali in direzione di Lucca e di Pontedera è indispensabile per favorire la ricadute su territori più ampi delle loro potenzialità di sviluppo e per attingere alle risorse più prettamente manifatturiere di cui i due poli non sono particolarmente dotati. Infine, il potenziamento del collegamento con Firenze consentirebbe di "agganciare" il sistema costiero al corridoio europeo scandinavo-mediterraneo, di favorire la cooperazione tra i due grandi sistemi urbani della regione (sul modello di quanto già avvenuto con la creazione della società aeroportuale centrata sui due scali di Pisa e Firenze) e di moltiplicare l'effetto di traino esercitato dagli ambiti urbani sullo sviluppo regionale.

I motori di sviluppo presenti nell'ambito Pisa-Livorno sono almeno di tre tipi:

- a) in primo luogo le attività di R&S tipiche degli ambienti urbani, che hanno ampie potenzialità di ricaduta innovativa sui sistemi produttivi locali e limitrofi (il polo cartario di Lucca, il polo conciario di Santa Croce e quello dei mezzi di trasporto e della meccanica di Pontedera) (vedi Box 31). In proposito, Pisa si distingue nel contesto regionale per l'elevata specializzazione in ricerca scientifica e tecnologia applicata, nonché per la presenza di settori high-tech con promettenti potenzialità di sviluppo, quali il comparto biomedicale, la robotica, la green economy applicata ai processi produttivi, più nota come economia circolare<sup>2</sup>;
- b) in secondo luogo le attività connesse alla logistica, legate al sistema dei porti, degli interporti e delle maggiori aree industriali, in questo senso il polo urbano costiero ha

---

<sup>2</sup> L'economia circolare è l'etichetta più recente con cui, nei documenti della UE, si indica l'obiettivo della sostenibilità ambientale dei processi produttivi. In questo senso, tale approccio può essere considerato l'evoluzione di quello basato sullo sviluppo sostenibile e sulla green economy. Il termine "circolare" nasce in contrapposizione alla caratteristica "lineare" dei processi produttivi tradizionali, in cui le risorse naturali si estraggono, si trasformano, si consumano e si scartano, e propone un modello in cui i prodotti, una volta raggiunta la fine del loro ciclo di vita, vengano reintrodotti nei processi produttivi. L'economia circolare è dunque un sistema in cui tutte le attività economiche sono organizzate in modo che i rifiuti di qualcuno diventino risorse per qualcun altro, si parla pertanto di "sistema produttivo progettualmente rigenerativo" (Ellen MacArthur Foundation). Tra le applicazioni più recenti proposte a scala europea figurano: l'obbligo per gli Stati europei di portare al 70% il recupero dei rifiuti urbani e all'80% quello dei rifiuti di imballaggio e il divieto di conferimento in discarica dei rifiuti riciclabili e biodegradabili.

importanti opportunità di ritagliarsi un ruolo di rilievo a scala sovra regionale, come collegamento tra il Mediterraneo e i grandi bacini di produzione e di consumo del Centro-Nord;

- c) infine c'è un'importante filiera turistica legata principalmente alle città d'arte (Pisa, Lucca, ma anche Livorno, opportunamente valorizzata) e al turismo balneare, ma che potrebbe estendersi anche alle aree collinari più interne, sfruttando porto e aeroporto come punto di accesso e il ricco patrimonio culturale di centri minori (tra i più noti si ricordano Barga, Volterra e Pitigliano) (vedi Box 32).

#### Box 31

#### LE AREE MANIFATTURIERE NELL'AREA DI GRAVITAZIONE DEL SISTEMA URBANO COSTIERO

Nel confronto con le regioni italiane più sviluppate, la Toscana sconta un deficit di attività manifatturiere e di città di medie dimensioni, in grado di offrire funzioni terziarie specializzate. La competitività del sistema economico regionale, che può essere sintetizzata nella sua capacità di esportare, si basa proprio sull'equilibrio esistente tra la sua capacità di produrre beni (industria manifatturiera) e il complesso dei servizi che il terziario rende alle imprese e che sono sempre più necessari per la progettazione, la produzione e la commercializzazione degli stessi.

In prossimità della costa e soprattutto dell'area a maggiore sviluppo urbano (Pisa e Livorno) con elevata dotazione terziaria, si trovano alcuni dei territori regionali a maggiore presenza industriale, che potrebbero dunque trarre grandi vantaggi competitivi da un miglioramento delle connessioni fisiche (accessibilità) e immateriali (cooperazione). Tra i più importanti figurano senza dubbio il distretto cartario di Capannori, il distretto del cuoio di Santa Croce e il sistema locale della bassa Valdera. Nella stessa area insiste una concentrazione importante di istituti e centri di ricerca (Università, CNR, IMT), come pure di poli scientifici e tecnologici e incubatori di imprese high-tech (Polo Scientifico e Tecnologico di Navacchio, Polo S. Anna in Valdera).

#### PRINCIPALI CARATTERISTICHE SOCIO-ECONOMICHE

	Distretto cartario (SLL Lucca, Barga)	Distretto cuoio (SLL S. Miniato)	Valdera (SLL Pontedera)	TOSCANA
Popolazione 2015	186.938	104.162	120.925	3.752.654
Abitanti/Kmq	206,1	345,9	184,7	166,3
Var. % pop. 1992-2015	2,9%	17,9%	19,3%	6,4%
Indice di vecchiaia 2015	191,6	152,7	159,3	192,9
Occupati 2014	73.403	44.709	49.290	1.534.655
Addetti per 1.000 abitanti (ASIA 2013)	296,6	325,3	293,9	298,3
Tasso di attività 15 anni e più 2014	49,4%	55,5%	52,8%	52,6%
Tasso disoccupazione 15 anni e più 2014	10,1%	11,0%	10,8%	10,1%
Nr. imprese (ASIA 2013)	16.302	9.728	10.269	384.457
Nr. Addetti (ASIA 2013)	54.668	33.360	34.854	1.101.573
% addetti manifatturieri (ASIA 2013)	29,8%	46,1%	36,5%	25,3%
% addetti in imprese con 50 addetti e più (ASIA 2013)	24,2%	9,0%	25,6%	24,5%
Var. % addetti totali ASIA (2009-2013)	-6,6%	-8,2%	-8,5%	-7,3%
Var. % addetti manifatturieri ASIA (2009-2013)	-11,5%	-16,7%	-13,4%	-12,9%
VA in milioni 2014	5.246	2.415	2.840	97.655
% su VA Toscana	5%	2%	3%	100%
VA industria in milioni 2014	1.377	950	693	19.375
% VA industriale su totale	26%	39%	24%	20%
EXPORT in milioni 2014	2.448	1.730	1.068	38.819
% su export Toscana	6%	4%	3%	100%

Come mostrano i dati riportati in tabella, queste aree sono mediamente più giovani del resto della Toscana (fa eccezione il distretto cartario a causa della presenza dell'area montana), hanno una maggiore partecipazione al mercato del lavoro e soprattutto mantengono una quota importante di occupazione manifatturiera, nonostante i pesanti effetti della crisi (-13% di addetti manifatturieri in Toscana fra 2009 e 2013). In termini di valore aggiunto ed esportazioni, si tratta di aree che contribuiscono in modo significativo agli aggregati regionali, soprattutto se si considera il fatto che complessivamente pesano per l'11% sulla popolazione, mentre contribuiscono per il 16% al valore aggiunto manifatturiero e per il 13% alle esportazioni.

Le aree in questione, quindi, hanno tutte le caratteristiche per essere il cuore produttivo, cui l'area urbana costiera può fornire importanti servizi avanzati.

Box 32

### LE AREE INTERNE IN PROSSIMITÀ DELLA COSTA

Alle spalle dei sistemi economici costieri esistono aree collinari e montane, rimaste ai margini dello sviluppo urbano e industriale, caratterizzate da perifericità rispetto all'offerta di molti servizi pubblici (aree interne, appunto), che potenzialmente potrebbero beneficiare degli investimenti infrastrutturali ed economici sulla costa per due ragioni: per la loro relativa prossimità fisica alle aree costiere, ma soprattutto per i legami esistenti tra i loro motori di sviluppo.

Non di rado questi territori, infatti, hanno caratteristiche di pregio paesaggistico, un ricco patrimonio culturale, importanti risorse ambientali ed energetiche. Specialmente i primi due asset, rendono queste aree adatte a completare e arricchire l'offerta turistica della costa, alleggerendo in questo modo anche la pressione sulle località più conosciute. Un'altra possibile specializzazione è quella in servizi sanitari riabilitativi, che sfruttino in questo caso la compresenza di alcune strutture sanitarie storiche e di amenità paesaggistiche e culturali. Importante può essere anche l'attrazione di queste aree nei confronti delle residenze elettive, ossia nei confronti di popolazione non più attiva sul mercato del lavoro che decide di trasferirsi in luoghi piacevoli dal punto di vista ambientale, culturale e sociale.

#### PRINCIPALI CARATTERISTICHE SOCIO-ECONOMICHE

	LUNIGIANA (SLL Pontremoli e Aulla)	GARFAGNANA E MEDIA VALLE (SLL Cast. G. e Barga)	VAL DICECINA (SLL Volterra e Pomarance)	AMIATA GR. (SLL C.d.Piano, Manciano, Pitigli.)	TOSCANA
Popolazione 2015	55.344	57.334	22.750	30.960	3.752.654
Abitanti/Kmq	56,9	63,3	24,6	25,9	166,3
Var. % pop. 1992-2015	-3,1	-7,0	-15,6	-6,8	3,6
Indice di vecchiaia 2015	272,8	240,8	280,5	292,9	192,9
Addetti 2011	15.849	20.100	8.171	10.714	1.462.497
Quota % "addetti" agricoli	11,6	6,3	15,8	24,1	4,0
Addetti per 1.000 abitanti	286,4	350,6	359,2	346,1	389,7
Presenze turistiche per 1.000 ab.	4,1	14,0	39,8	32,3	31,8
Valori immobiliari (euro/mq)	1.155	1.074	1.370	1.196	2.017
Tasso di attività 15+ 2014 (%)	47,4	47,6	47,6	49,6	52,6
Tasso disoccupazione 2014 (%)	11,8	8,2	9,0	9,2	10,1

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Riportiamo in breve le caratteristiche di questi sistemi, in ordine Nord-Sud. Si tratta, in tutti i casi di aree con bassa densità di popolamento, con una struttura per età dei residenti fortemente sbilanciata verso le classi più vecchie, con un tasso di attività della popolazione più basso della media regionale e un tasso di disoccupazione tendenzialmente più alto. In questo quadro di caratteristiche comuni, emergono tuttavia delle specificità locali. Le aree meridionali, ad esempio, hanno una presenza più significativa

delle attività agricole e turistiche, mentre in quelle più settentrionali, soprattutto nella Media Valle del Serchio sono relativamente più presenti produzioni di tipo manifatturiero, che spiegano anche il più basso tasso di disoccupazione.

Alcune di queste aree hanno sperimentato dinamiche economiche e occupazionali molto difficili, tanto è vero che la Regione Toscana ha riconosciuto o prevede di riconoscere loro la qualifica di area di crisi regionale (è questo il caso della zona dell'Amiata e della Val di Cecina). Ciò consentirà a queste aree di ottenere delle premialità per le imprese sui bandi regionali a sostegno dello sviluppo e la possibilità di attivare lavori di pubblica utilità a favore dei lavoratori privi di protezione sociale.

Caratteristiche quasi antitetiche si trovano nella rimanente costa meridionale. Si tratta di territori decisamente meno insediati, in cui le attività connesse al turismo e all'agricoltura rappresentano i principali motori economici. Unica vera eccezione in questo contesto è rappresentata da Piombino (e in parte da Rosignano), che mantiene una spiccata specializzazione manifatturiera nonostante la lunga crisi attraversata ed è sede di un importante porto, con uso industriale e turistico.

Il mantenimento e potenziamento delle attività manifatturiere e logistiche è ovviamente fondamentale per lo sviluppo dell'area. Tuttavia, estremamente interessanti appaiono le opportunità offerte da un sistema di accoglienza turistica che valorizzi la bellezza ambientale dei luoghi e da una produzione agricola orientata alla creazione di *brand* riconoscibili, basati anche sul potenziamento di un'industria locale di trasformazione, con forte orientamento alle esportazioni. Il forte richiamo turistico e residenziale esercitato da queste aree è confermato dai dati relativi alle iscrizioni anagrafiche, che evidenziano quote importanti di nuovi residenti in età tendenzialmente non attiva, che stabiliscono qui la loro residenza elettiva. Anche il potenziamento dell'offerta di servizi orientati a questo tipo di utenza, potrebbe dunque costituire un interessante motore di sviluppo locale.

Le caratteristiche fin qui descritte sono sintetizzate nello schema 33.

Schema 33

ANALISI SWOT. LE CARATTERISTICHE DELLA COSTA IN BREVE

<b>PUNTI DI FORZA</b>	<b>PUNTI DI DEBOLEZZA</b>
<p><u>In generale per la costa</u></p> <p>Pluralità dei motori di sviluppo (città, turismo, manifattura)            Posizione strategica nel Mediterraneo e rispetto alle TEN-T europee            Posizione strategica per bacini industriali/ di consumo italiani e europei            Ampio bacino di mercato locale (popolazione, addetti)            Presenza di grandi infrastrutture (aeroporti, porto, ferrovia, autostrada)            Aree urbane con funzioni di pregio (università/ centri di ricerca, sanità)            Asset turistici (città d'arte, mare, ambiente)            Presenza di comparti ht in crescita (fotonica, robotica, biomedicale, green economy applicata a processi produttivi, ecc.)            Consolidata tradizione scientifica e tecnologica applicata            Costi immobiliari competitivi            Qualità della vita</p>	<p><u>In generale per la costa</u></p> <p>Deficit di occupazione            Crescita divario di sviluppo            Crisi industriali            Debolezza motori alternativi di sviluppo (turismo, agricoltura)            Deficit infrastrutturale            Carenza di spazio/ aree da bonificare            Fragilità ambientale            Conflittualità di vocazioni/ funzioni (turismo vs manifattura, logistica)            Aree urbane e offerta turistica da riqualificare            Mancato riconoscimento istituzionale del sistema urbano costiero            Scarsa cooperazione interistituzionale per politiche di area            Costi gestionali alti per le imprese (energia, rifiuti, trasporti)</p>

Schema 33  
ANALISI SWOT. LE CARATTERISTICHE DELLA COSTA IN BREVE

<p><u>Nei diversi3ambiti</u></p> <p>Massa-C./Versilia: manifattura e turismo Pisa-Livorno: polo metropolitano della costa; accessibilità Piombino: manifattura e turismo Elba: turismo Costa meridionale: turismo, agricoltura, manifattura</p>	<p><u>Nei diversi ambiti:</u></p> <p>Massa-C./Versilia: congestione, conflittualità funzioni, rischio idrogeologico Pisa-Livorno: mancato riconoscimento quale polo urbano costiero Piombino: eccesso di specializzazione settoriale, impatto ambientale Elba: isolamento, sfruttamento eccessivo di rendite Costa meridionale: isolamento infrastrutturale, motori sviluppo deboli</p>
<p><b>OPPORTUNITÀ</b></p> <p><u>In generale per la costa</u></p> <p>Crescita dei traffici marittimi (merci e passeggeri) nel Mediterraneo Potenziamento collegamenti Est-Ovest rispetto alle TEN-T europee Crescita domanda turistica Sviluppo politiche di rete (tra imprese, centri tecnologici, aree turistiche, città d'arte) Crescita settori innovativi (green economy declinata come manifattura sostenibile, turismo sostenibile, agricoltura sostenibile, efficientamento energetico, modello mediterraneo di edilizia sostenibile, messa in sicurezza territorio; ma anche salute, cultura, <i>leisure</i>) Nuove strategie d'investimento: <i>free-zone, crow-funding</i>, reti di investitori, PCP (<i>Pre-Commercial Procurement</i>)<sup>3</sup> Individuazione di politiche di marketing (Toscana scientifica, porta d'ingresso della regione, Polo metropolitano della costa,...)</p> <p><u>Nei diversi ambiti:</u></p> <p>Massa-C./Versilia: bonifiche ambientali, investimenti in infrastrutture (porto, ferrovia) Pisa-Livorno: crescita polo metropolitano della costa, investimenti infrastrutture (porto, potenziamento asse tirrenico e asse Pisa-Firenze, potenziamento ferrovia per mobilità locale) Piombino: investimenti infrastrutturali (porto), manifattura sostenibile, economia circolare, diversificazione produttiva Elba: collegamento aereo, turismo sostenibile, controllo rendite Costa meridionale: potenziamento accessibilità verso PI-LI, collaborazione strategica con PI-LI, collegamenti con l'entroterra, agricoltura orientata all'export, residenza elettiva</p>	<p><b>MINACCE</b></p> <p><u>In generale per la costa</u></p> <p>Marginalizzazione traffici merci/passeggeri nel Mediterraneo Sviluppo di territori concorrenti in ambito turistico (miglior rapporto prezzo/qualità, maggior attenzione ai nuovi turisti medio-orientali) Concorrenza distruttiva tra asse tirrenico (centrato su PI-LI) e asse centrale (centrato su Firenze) Mancato adeguamento infrastrutturale Mancata messa in sicurezza del territorio Mancata innovazione dei processi produttivi (verso maggiore sostenibilità) Scarsità di risorse per investimenti (politiche di austerità) Mancata cooperazione a causa della frammentazione amministrativa</p> <p><u>Nei diversi ambiti:</u></p> <p>Valgono le stesse minacce esistenti per la costa nel suo complesso</p>

<sup>3</sup> Per un approfondimento si veda allegato 4.

In breve, la Toscana costiera è ricca di risorse e motori di sviluppo sottoutilizzati, che richiedono però importanti investimenti, che vadano a scardinare l'equilibrio da sottosviluppo oggi esistente. Molti degli investimenti necessari sono programmati da anni e richiedono di diventare al più presto operativi, altri sono nati sulla scia delle indicazioni europee circa lo sviluppo atteso da parte della cosiddetta *blue economy*, altri ancora, infine, nascono dalla necessità di fronteggiare crisi produttive con effetti sociali molto pesanti (Allegati 1, 2 e 3).

Volendo tornare a utilizzare lo schema di ragionamento dell'approccio *place-based* (Barca e Pellegrini, 2000, Barca 2009), la costa può contare su una varietà di sistemi locali:

- in primo luogo, i sistemi della concentrazione diversificata, riconducibili al sistema urbano Pisa-Livorno, in cui Pisa rappresenta il cuore terziario ad altissima specializzazione, fortemente attrattore di flussi per motivi di studio e lavoro, sede di un importante aeroporto, mentre Livorno è il perno della piattaforma logistica regionale, con rilevanza di ambito europeo. Ovviamente, i due poli hanno anche risorse da valorizzare, a partire da quella turistica e culturale, che potrebbero sviluppare in cooperazione con i territori limitrofi (Lucca, Versilia, ecc.); su un livello gerarchico inferiore per quanto attiene a funzioni urbane e accessibilità, si possono ricondurre a questa categoria anche le aree di Massa e Carrara e la Versilia, con le peculiarità già descritte;
- in secondo luogo, i sistemi della concentrazione specializzata, identificabili con i distretti manifatturieri, che pur non essendo direttamente localizzati sulla costa (Pontedera, Santa Croce, Capannori), appartengono certamente più all'ambito di gravitazione della Toscana costiera che a quello della Toscana centrale e potrebbero avvantaggiarsi di una maggiore interazione con il "motore urbano" costiero, peraltro molto orientato verso la ricerca scientifica e tecnologica applicate; tra le aree a forte specializzazione va inclusa ovviamente anche Piombino, con i tratti distintivi descritti in precedenza;
- in terzo luogo, i sistemi della diffusione, tra cui si possono contare le aree più meridionali della costa, caratterizzate da una densità di insediamenti, residenziali e produttivi, decisamente più bassa, da una maggiore incidenza dei motori di sviluppo legati a turismo, agricoltura, ambiente, e per le quali la qualità paesaggistico-ambientale è decisamente fattore strategico.

Per quanto riguarda le strategie di intervento, l'approccio *place-based* distingue tra:

- politiche per le reti (potenziamento delle infrastrutture di comunicazione materiali e immateriali, promozione di accordi di cooperazione);
- politiche per l'accrescimento delle esternalità positive legate alle agglomerazioni (riqualificazione ambientale e del patrimonio, innovazione applicata ai processi produttivi, superamento della frammentazione amministrativa e snellimento delle procedure burocratiche);
- politiche per l'accessibilità alle risorse immobili (cooperazione tra aree della concentrazione ad alta accessibilità e aree meno dense, dotate di asset strategici).

L'analisi fin qui svolta ha mostrato che tutte e tre le strategie sono possibili e in gran parte già programmate per la costa Toscana, per la quale si prevedono importanti investimenti infrastrutturali (porti, ferrovie, assi stradali) e interventi concentrati sulle aree più critiche

(aree di crisi industriale, con pesanti squilibri ambientali), oltre che per la valorizzazione di aree tradizionalmente ai margini dello sviluppo, ma dotate di un prezioso patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale.

Infine, probabilmente da potenziare è l'attenzione rivolta, anche sul piano istituzionale, al sistema metropolitano costiero (vedi Box 34), che potrebbe svolgere un ruolo di traino importante per tutti i territori localizzati nel bacino gravitazionale potenziale (utilizzando un tempo di spostamento inferiore ai 35 minuti si raggiungono dimensioni di rilievo e non così distanti da quelle dell'area fiorentina: 855mila abitanti e 258mila addetti). Ciò potrebbe contribuire anche a potenziare l'effetto volano del "motore urbano" sulla crescita complessiva della regione, considerato che l'influenza di Firenze comunque non riesce a raggiungere tutti i territori e che, rispetto a regioni comparabili (Emilia-Romagna), il sistema urbano toscano appare debole soprattutto nella dotazione di città medie, che possono contare su funzioni terziarie di pregio e solide corone manifatturiere.

---

Box 34

#### **LA FRAMMENTAZIONE ISTITUZIONALE ABBASSA IL PREMIO DI PRODUTTIVITÀ DELLE AREE URBANE**

A partire dagli studi di Krugman, la New Economic Geography (NEG) ha messo grande enfasi sugli effetti di scala e di accumulazione connessi alle agglomerazioni territoriali, da cui deriva l'importanza delle città nei processi di crescita economica. È molto diffusa nella letteratura economica l'idea che per l'attuale fase dello sviluppo siano fondamentali, più che la capacità produrre beni su larga scala e a basso costo, quella di innovare processi e prodotti e di fornire servizi avanzati alla produzione materiale. Ciò spiega pertanto l'attenzione rivolta alle maggiori aree urbane, in cui si concentrano tipicamente le attività più innovative.

Se dovessimo seguire alla lettera le indicazioni date dagli studi teorici, per la maggior parte fondati su evidenze empiriche statunitensi, il contesto regionale (ma anche quello italiano ed europeo) sconta un deficit strutturale, dovuto alla prevalenza di città di dimensioni contenute e, quindi, di effetti agglomerativi contenuti. A un'analisi più attenta, tuttavia, emerge come alcune di queste aree urbane di taglia modesta ospitino in realtà alcune funzioni di pregio, di solito associate a dimensioni demografiche maggiori. Inoltre, spesso, la piccola taglia deriva dalla mancata corrispondenza tra i confini amministrativi, che risentono di vicende storiche anche molto antiche, e il confine "reale" delle aree urbanizzate odierne. In questo senso, i confini amministrativi rischiano di costituire un ostacolo allo sviluppo, in quanto impediscono l'elaborazione delle politiche pubbliche (pianificazione territoriale, sistemi di trasporto, offerta di servizi) alla scala territoriale adeguata e, soprattutto, impediscono di attivare funzioni di rango superiore, di servizio all'ambito territoriale più esteso, in grado di attrarre anche importanti investimenti privati.

Non è un caso che le nostre città soffrano di sottoinvestimento: i processi decisionali per la localizzazione di grandi opere infrastrutturali (alta velocità ferroviaria, aeroporto, mobilità urbana su ferro) risultano lunghi e farrinosi per la numerosità degli attori coinvolti, esistono significativi fenomeni di concorrenza fiscale di tipo predatorio e di competizione distorta per l'attrazione delle funzioni urbane più redditizie, al di fuori di ogni logica di pianificazione territoriale (basti pensare alla specializzazione residenziale dei comuni di cintura urbana), ci sono sperequazioni importanti sull'allocazione territoriale di costi e benefici (i residenti delle aree urbane centrali finanziano servizi di cui beneficiano molti residenti nei comuni limitrofi) e mancano piani d'investimento di lungo periodo con un'ottica sovralocale. L'iperframmentazione, infine, impone costi elevatissimi di transazione alle imprese, costrette a confrontarsi con una pluralità di enti locali (e di relative regolamentazioni) per insediarsi nello stesso ambito territoriale.

#### EFFETTI NEGATIVI DELLA FRAMMENTAZIONE ISTITUZIONALE DELLE AREE URBANE "REALI"

- pianificazione territoriale poco razionale,
- mancati investimenti nelle infrastrutture di trasporto e comunicazione,
- competizione fiscale per l'attrazione delle funzioni più redditizie (residenze, commercio),
- difficoltà per la localizzazione di funzioni sovralocali (es. aeroporto, porto, impianti di trattamento rifiuti, ecc.),
- disparità della pressione fiscale tra centro e periferia e traboccamento dei benefici,
- estrema lunghezza dei processi decisionali,
- ridotta visibilità politica alla scala nazionale e internazionale,
- difficoltà nell'attrarre investimenti privati di rilievo.

Recenti studi condotti alla scala europea hanno confermato che la frammentazione delle aree urbane ha importanti impatti negativi sulla loro capacità di attrazione degli investimenti e dunque sulla crescita economica locale e regionale: a parità di popolazione, in un'area metropolitana il raddoppio dell'indice di frammentazione istituzionale riduce del 6% il premio di produttività legato all'agglomerazione territoriale<sup>4</sup>. La relazione annuale di Banca d'Italia del 2015 ha confermato che le imprese localizzate nelle aree urbane sono mediamente più produttive delle altre: il premio di produttività urbana è di 7,7 punti percentuali nella manifattura e di 15,6 nei servizi. Tale divario risente delle caratteristiche sia delle imprese (settore, dimensione) sia delle aree di localizzazione. Per quanto riguarda queste ultime, sono fattori che influenzano positivamente la produttività la disponibilità di servizi ad alta intensità di conoscenza, la varietà settoriale, i livelli medi di istruzione più elevati, la maggiore partecipazione al mercato del lavoro, una più ampia dimensione del mercato locale.

Anche le aree urbane di medie dimensioni, come quella costiera centrata su Pisa e Livorno, potrebbero dunque trarre vantaggio da innovazioni nei sistemi di governance, orientate a favorire una maggiore cooperazione territoriale tra i decisori pubblici.

---

<sup>4</sup> AHREND R., FARCHY E., KAPLANIS I., LEMBCKE A. C. (2014), "What makes cities more productive? Evidence on the role of urban governance from five OECD countries", OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/05; BARTOLINI, D. (2015), "Municipal Fragmentation and Economic Performance of OECD TL2 Regions", OECD Regional Development Working Papers, No. 2015/02.



## **Allegato 1**

### **GLI INVESTIMENTI PER IL RILANCIO DELLA COSTA PREVISTI DAL PRS 2016-2020**

#### *Il contesto*

La lunga fase recessiva vissuta dall'economia toscana ha di nuovo accentuato le disparità territoriali invertendo una tendenza verso la convergenza che aveva caratterizzato gli anni precedenti la grande crisi. In particolare, negli anni che vanno dal 2008 ad oggi, mentre le aree della Toscana centrale hanno reagito efficacemente alla crisi, mostrando una maggiore tenuta negli anni più difficili ed una più rapida crescita in quelli di ripresa, i sistemi locali della costa hanno invece evidenziato maggiori difficoltà con cadute del PIL ben più consistenti. L'esito finale è che questi ultimi sistemi presentano, oggi, tassi di occupazione che stanno ben al di sotto della media regionale: se ci ponessimo l'obiettivo di raggiungere, da qui al 2020, l'attuale media regionale dovrebbero essere creati nella costa dai 18 ai 20 mila posti di lavoro. In particolare nelle aree di Massa Carrara, Piombino, Livorno la crisi industriale registrata negli ultimi anni ha assunto caratteri di tale complessità - tanto sul piano industriale in senso stretto quanto sul piano economico sociale - da rendere necessario il mantenimento di un forte impegno regionale a fronte di una flessione quantitativa della domanda di lavoro proveniente dal sistema delle imprese.

#### *Gli investimenti programmati*

Gli interventi previsti comprendono importanti investimenti di natura infrastrutturale, nonché di sostegno ai settori economici e all'occupazione. Si ricordano i principali:

- Ammodernamento e potenziamento del sistema dei porti: l'investimento più rilevante è previsto, come già ricordato, sul porto di Livorno, inserito dalla Commissione Europea nella lista dei porti italiani della "core network" delle reti di trasporto trans-europee (reti TEN-T). Importanti risorse sono destinate anche all'adeguamento tecnico-funzionale dei porti di Piombino e di Marina di Carrara.
- Completamento e potenziamento delle infrastrutture di trasporto: priorità sono rappresentate dal completamento dell'autostrada Tirrenica e della Due mari, cui si aggiungono il miglioramento delle connessioni ferroviarie lungo l'asse Pisa-Firenze e, possibilmente anche il Pisa-Lucca (è previsto il raddoppio della tratta Lucca-Firenze), oltre alla realizzazione della ciclopista tirrenica a uso turistico e ricreativo.
- Riqualificazione ambientale e messa in sicurezza delle aree produttive esistenti: sono previsti investimenti nelle aree SIN/SIR (siti di interesse nazionale e regionale) di Massa Carrara, di Livorno e Piombino, al fine di riconvertirle a nuovi usi industriali.
- Messa in sicurezza dal rischio idraulico e tutela dei litorali: interventi sono previsti in particolare per la riduzione della pericolosità idraulica della Zona Industriale Apuana (ZIA) e la zona di Albinia, ma anche in generale per la riduzione dei fenomeni erosivi lungo tutta la fascia costiera, per la regimentazione dei fiumi, come pure per la disciplina delle attività estrattive e turistiche.
- Potenziamento del sistema di ammortizzatori sociali e di formazione e riconversione professionale: sono previsti interventi di natura contingente per il sostegno al reddito dei lavoratori colpiti dalla crisi, ma anche investimenti di più lungo periodo per la formazione e riconversione delle competenze e l'aumento dell'occupazione.
- Strategie di attrazione di nuovi investimenti: si prevedono azioni, anche di marketing e di facilitazione, oltre a quelle già ricordate di riqualificazione delle aree, delle infrastrutture e dei servizi, volte a favorire l'insediamento di nuove attività economiche, anche di tipo manifatturiero.

### *Il rilancio della costa nei macro-obiettivi europei e quelli regionali*

Il rilancio dell'economia della Toscana costiera costituisce uno dei principali progetti regionali inclusi nel PRS 2016-2020, cui sono destinati 135 milioni di euro, pari la 2% delle risorse complessive. I territori costieri, tuttavia, beneficeranno anche di altre risorse dedicate a investimenti di tipo tematico, come quelle molto corpose assegnate alle grandi infrastrutture (quasi 3 miliardi di euro), ma anche quelle destinate alle politiche per il mare, agli attrattori culturali, all'inclusione sociale, ecc.

Tabella 1

LA DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE TRA I 26 PROGETTI REGIONALI PRIORITARI DEL PRS 2016-2020

	Totale risorse (milioni di euro)	% su totale risorse
1 Interventi per lo sviluppo della piana fiorentina	37,8	0,59
2 Politiche per il mare per l'Elba e l'arcipelago toscano	246,3	3,84
<b>3 Rilancio della competitività della costa</b>	<b>134,7</b>	<b>2,10</b>
4 Politiche per le aree interne e per la montagna	53,2	0,83
5 Grandi attrattori culturali, promozione del sistema delle arti e degli istituti culturali	216,2	3,37
6 Banda ultra larga e attuazione dell'agenda digitale	69,9	1,09
7 Sviluppo rurale ed agricoltura di qualità	121,2	1,89
8 Rigenerazione e riqualificazione urbana	37,8	0,59
9 Assetto idrogeologico e adattamento ai cambiamenti climatici	241,2	3,76
10 Governo del territorio	7,1	0,11
11 Consolidamento e miglioramento della produttività e della competitività delle imprese	313,1	4,88
12 Promozione ed internazionalizzazione del sistema produttivo	33,4	0,52
13 Successo scolastico e formativo	383,6	5,98
14 Contrasto ai cambiamenti climatici	84,7	1,32
15 Ricerca, sviluppo e innovazione	358,0	5,58
16 Grandi infrastrutture regionali e nazionali, accessibilità e mobilità integrata	2.990,7	46,62
17 GiovaniSi	315,0	4,91
18 Politiche istituzionali	46,8	0,73
19 Lotta alla povertà e inclusione sociale	211,7	3,30
20 Tutela dei diritti civili e sociali	397,7	6,20
21 Riforma e sviluppo della qualità sanitaria	39,1	0,61
22 Turismo e commercio	19,2	0,30
23 Legalità e sicurezza	15,4	0,24
24 Politiche per l'accoglienza e l'integrazione dei cittadini stranieri	2,6	0,04
25 Università e città universitarie	37,2	0,58
26 Attività e cooperazione internazionale e nel Mediterraneo, Medio Oriente e Africa Subsahariana	0,6	0,01
<b>TOTALE</b>	<b>6.415</b>	<b>100,00</b>

Fonte: PRS 2016-2020

In questo modo, gli interventi per la costa contribuiscono alla realizzazione dei più generali obiettivi programmatici di livello regionale ed europeo, con una priorità in quelli relativi alla riduzione delle disparità territoriali, al mantenimento del tessuto industriale e all'incremento dell'occupazione.

Tabella 2

## IL PROGETTO PER IL RILANCIO DELLA COSTA NEI MACRO-OBIETTIVI EUROPEI AL 2020

<b>MACRO-OBIETTIVI</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Contributo all'obiettivo di rilancio della costa</b>
<b>OCCUPAZIONE:</b> occupare il 75% (67% per l'Italia) della popolazione tra 20-64 anni	A causa della crisi persistente, l'obiettivo deve essere portato al 70% coerentemente con una crescita potenziale dell'1,2%. Ciò significa che l'occupazione deve aumentare di qui al 2010 di circa 60 mila occupati con un aumento medio annuo dello 0,65%.	Diretto
<b>INVESTIMENTI R&amp;S:</b> investire il 3% del PIL (1,53% per l'Italia) in R&S	La spesa delle imprese private è inferiore alla già bassa media nazionale, compensata però da una maggiore presenza di ricerca pubblica. L'obiettivo nazionale dell'1,53% è idoneo anche per la Toscana.	Indiretto
<b>AMBIENTE &amp; ENERGIA:</b> ridurre del 20% le emissioni di gas serra; portare al 20% (17% per l'Italia) il contributo da fonti rinnovabili; migliorare l'efficienza energetica del 20%	La nuova programmazione dei fondi strutturali POR 2014-2020 è destinata a interventi sia di efficientamento nel settore produttivo sia di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio pubblico, che rendono raggiungibile il target fissato.	Indiretto
<b>ABBANDONO SCOLASTICO:</b> portare il tasso di abbandono scolastico al 13% (16% per l'Italia)	Sebbene gli investimenti in istruzione siano in parte spinti dalla difficoltà di occupazione, per la Toscana l'obiettivo di un tasso di abbandono scolastico del 13% nel 2020 è del tutto plausibile, migliorando quindi in questo caso il target posto da Europa 2020 (16%).	Indiretto
<b>ISTRUZIONE UNIVERSITARIA:</b> almeno il 40% (26% per l'Italia) delle persone di età 30-34 anni	L'evoluzione della struttura produttiva della regione verso il terziario e il lavoro autonomo, attività di solito compatibili con livelli di conoscenza avanzati, rende l'obiettivo del 26% già raggiungibile nel prossimo biennio. Per il 2020 il target è alzato al 30%.	Indiretto
<b>POVERTÀ:</b> ridurre di almeno 20 milioni il numero di persone a rischio o in situazione di povertà o esclusione sociale a scala europea	Considerando che le persone a rischio o in situazione di povertà o esclusione sociale sono in Toscana circa 700 mila, un obiettivo ragionevole al 2010 potrebbe essere quello di portarle a poco meno di 630 mila con una riduzione di circa 70 mila.	Indiretto

Fonte: PRS 2016-2020

Tabella 3  
 IL PROGETTO PER IL RILANCIO DELLA COSTA NEGLI OBIETTIVI REGIONALI AL 2020

OBIETTIVI	Descrizione	Contributo all'obiettivo di rilancio della costa
<b>REINDUSTRIALIZZAZIONE:</b> la Toscana, pur restando una delle regioni più industrializzate del paese, ha vissuto un precoce processo di deindustrializzazione	Il peso dell'industria in senso stretto (al netto delle costruzioni) ha toccato il minimo nel 2012 (18,5%) ed è tornato a crescere. Considerando che (a) all'interno degli occupati vi sono anche quelli in CIG; (b) nei prossimi anni si dovrà avere crescita della produttività; (c) il recupero di competitività richiederà un rafforzamento delle attività di servizio alle imprese; è obiettivo ragionevole mirare a mantenere il peso dell'occupazione dell'industria in senso stretto sui livelli attuali.	Diretto
<b>RIDUZIONE DISPARITÀ TERRITORIALI:</b> ridurre le disparità economiche territoriali, garantire l'accessibilità e qualificare i servizi di trasporto	Fino al 2008 le disparità territoriali all'interno della regione erano andate stabilizzandosi, ma dopo sono di nuovo aumentate. Emerge in particolare una doppia differenziazione: da un lato i sistemi locali del Sud che, con poche eccezioni, hanno realizzato dinamiche peggiori di quelli del Nord e, all'interno delle due aree, i sistemi della costa e della montagna hanno che realizzato dinamiche peggiori di quelli dell'interno. Si conferma ancora una volta quindi la vitalità di quella parte del sistema produttivo localizzata nel centro della Toscana (piccola e grande impresa, centri urbani). L'obiettivo di portare il tasso di occupazione al 70% dovrà quindi avere una diversa articolazione territoriale se gli vogliamo attribuire anche quello di ridurre le disparità territoriali. Ciò significa che tutte le aree dovranno contribuire a creare nuovi posti di lavoro, con un maggior dinamismo però nelle aree deboli della costa. Ciò spiega gli investimenti previsti: grandi opere stradali e ferroviarie, sviluppo della piattaforma logistica toscana, crescita di efficacia ed efficienza nel sistema di servizi di trasporto.	Diretto
<b>DIFESA TERRITORIO /CONSUMO DI SUOLO ZERO</b>	Gli interventi si rendono necessari in un'ottica di generale sostenibilità dello sviluppo, in seguito a criticità idrauliche, di franosità e di erosione costiera mostratesi in più parte, come pure al fine di una valorizzazione degli asset ambientali e paesaggistici di cui la regione è dotata.	Diretto

Fonte: PRS 2016-2020

## Allegato 2

### GLI INVESTIMENTI SUL PORTO DI LIVORNO (DARSENA EUROPA E COLLEGAMENTI FERROVIARI)

#### *Il contesto*

Nel suo complesso, il sistema portuale e logistico italiano ha tutte le potenzialità per beneficiare dell'accresciuta centralità del bacino del Mediterraneo nella geografia dei flussi commerciali e turistici mondiali.

Per quanto riguarda i primi, l'incremento dei traffici di merci provenienti dal Sud-Est asiatico (Cina, in primo luogo) e dal Nord-Africa ha generato una crescita generalizzata di domanda di trasporto marittimo, di cui l'Italia può beneficiare grazie alla sua localizzazione strategica, sia rispetto ai mercati di origine extra-europei che a quelli di destinazione europei (la cosiddetta "catchment area" europea). Tuttavia, proprio le opportunità che si sono determinate hanno innescato una forte competizione, nella quale riescono ad affermarsi solamente i sistemi che sono in grado di dare risposte di servizio concorrenziali e affidabili.

Il sistema portuale italiano si trova dunque a operare in un contesto altamente competitivo in cui da un lato, sugli scali di *transshipment* (accesso delle grandi navi portacontainer e organizzazione di navi più piccole per la distribuzione nazionale) dell'Italia meridionale (Gioia Tauro, Taranto e Cagliari), pesa la concorrenza dei porti del Mediterraneo occidentale e orientale e lo sviluppo degli scali del Nord Africa; mentre, dall'altro lato, gli scali *gateway* (cioè di destinazione finale) del Tirreno settentrionale e dell'Alto Adriatico (da Savona a Livorno e da Ancona a Trieste) subiscono la competizione dei grandi porti del cosiddetto *Northern Range* (cioè quelli localizzati lungo la fascia costiera compresa tra Le Havre in Francia e Amburgo in Germania), dotati di servizi efficienti di collegamento ai grandi mercati di origine/destinazione dei carichi e ai corridoi di trasporto europei TEN-T.

Per quanto riguarda i traffici passeggeri e la crocieristica, la domanda è prevalentemente turistica e caratterizzata da elevata stagionalità e da concentrazione in alcune aree. In particolare, il settore crocieristico si è caratterizzato negli ultimi anni per tassi di crescita molto elevati per il settore nel complesso e per il Mediterraneo, con i porti italiani sicuramente protagonisti (Ministero Infrastrutture e Trasporti, Piano nazionale della Portualità e della Logistica, 2015).

A fronte degli scenari di crescita descritti, i porti italiani scontano limiti infrastrutturali e carenze nell'offerta di servizi pubblici e privati. In particolare nel settore delle merci pesano la ridotta profondità dei bacini e l'insufficiente lunghezza delle banchine a fronte di navi di dimensioni crescenti, la carenza di collegamenti efficaci con la rete stradale e ferroviaria, l'eccesso di burocrazia nella movimentazione delle merci (in media un iter di 19 giorni contro i 7 dei Paesi Bassi). Per il traffico passeggeri valgono le stesse carenze infrastrutturali e l'assenza di un'offerta turistica integrata.

#### *Il caso di Livorno*

Livorno è un porto *multipurpose* che nel panorama nazionale occupa un ruolo di assoluto rilievo soprattutto per quel che riguarda i traffici Ro-Ro (1° porto italiano), di "altre merci varie" (4° porto italiano) e, anche, di container (3° porto italiano, escludendo i porti che operano quasi esclusivamente come porti di *transshipment*).

Nel segmento del trasporto delle merci su rotabili i porti dell'alto Tirreno in generale e della Toscana in particolare svolgono tradizionalmente una funzione molto rilevante, intercettando oltre un quarto del traffico totale registrato a livello nazionale. D'altro canto, i dati riferiti al 2013 indicano come Livorno sia il primo porto italiano in questo segmento di mercato, con una quota superiore al 13% del totale nazionale, mentre Genova si colloca al secondo posto, con una quota pari al 10% circa.

Minore è la specializzazione nel comparto dei passeggeri, anche se Livorno ha un buon posizionamento nel settore del crocierismo.

Tabella 1

MOVIMENTO MERCI NEI PORTI TOSCANI E POSIZIONAMENTO RISPETTO ALL'ITALIA (MIGLIAIA DI TONNELLATE). 2014

PORTO	TIPO DI CARICO											TOTALE
	Rank	Rinfuse liquide	Rank	Rinfuse solide	Rank	In container	Rank	Ro-Ro	Rank	Altre merci	Rank	
Carrara	-	-	23°	276	18°	2	-	-	5°	1.389	25°	1.667
Livorno	7°	7.850	16°	857	4°	6.694	1°	10.795	4°	2.139	5°	28.335
Piombino	22°	77	9°	2.257	-	-	11°	3.879	-	-	20°	6.213

Fonte: Assoport

Tabella 2

PASSEGGERI, SBARCHI E IMBARCHI. 2013

	Rank	Migliaia di passeggeri	Variazioni % 2005-2013
Piombino	5°	3.532	7,8
Portoferraio	6°	2.839	0,4
Livorno	11°	1.923	-8,6
ITALIA	-	73.238	7,0

Fonte: Istat

Tabella 3

CROCIERISTI, SBARCHI, IMBARCHI E TRANSITI. 2013

	Rank	Migliaia di passeggeri	Variazioni % 2005-2013
Livorno	6°	736	59,3
Piombino e Portoferraio	18°	17	-
ITALIA	-	11.054	112,1

Fonte: Assoport

Studi recenti (OCS, *Competitive Analysis and Traffic Forecasts for the Europe Platform of Livorno*, 2015) hanno confermato che l'attuale posizionamento del porto livornese è molto incerto e destinato ad essere eroso a causa dei deficit infrastrutturali rispetto all'evoluzione del traffico merci internazionale, sempre più affidato a grandi vettori che richiedono una profondità di fondali di almeno 18 metri e banchine sufficientemente lunghe per permettere la movimentazione dei materiali. La crescita dimensionale delle infrastrutture consentirebbe, inoltre, di accrescere la competitività nei confronti del comparto del crocierismo, non solo come luogo di scalo intermedio (*port of call*), ma anche come luogo di partenza e arrivo (*home port*), che costituisce il segmento del mercato con le maggiori ricadute territoriali.

#### *Deficit infrastrutturale e investimenti previsti*

Il porto di Livorno presenta fattori di criticità infrastrutturali comuni a tutto il sistema portuale italiano: infrastrutture sottodimensionate per profondità dei fondali, lunghezza delle banchine, disponibilità di spazi per la movimentazione; insufficienza dei raccordi infrastrutturali terra-mare, in particolare con la rete ferroviaria; eccessiva lunghezza e costosità delle pratiche amministrative e dei cosiddetti servizi dell'ultimo miglio (handling e manovra), sistema di governance parcellizzato, scarsa integrazione con il tessuto urbano e conflittualità con altre funzioni economiche.

I recenti interventi nazionali e regionali rivolti al settore hanno cercato di superare i limiti descritti. A scala nazionale, la razionalizzazione delle autorità portuali (ridotte da 24 a 15: per la Toscana Carrara è stata accorpata a La Spezia, mentre Piombino, Porto Ferrario e Rio Marina sono stati uniti a Livorno) e la semplificazione delle procedure amministrative finalizzata a ridurre i tempi di sdoganamento, si sono

affiancati alla pianificazione di investimenti sia sulle infrastrutture portuali che sui raccordi ferroviari. Gli investimenti sono stati potenziati con risorse regionali.

Nello specifico del caso di Livorno, è stata prevista la realizzazione della Piattaforma Europa, un nuovo terminal destinato ad accogliere le grandi navi container, dotato di una superficie di 66 ettari, una profondità di 20 metri, due banchine di 1.100 metri e una di testata di 650, oltre all'accesso diretto alla linea ferroviaria (prima tranche di investimento pari a 250 milioni di euro, per un ammontare complessivo di 800, di cui 500 di fonte pubblica). A ciò si aggiungono la realizzazione dello scavalco ferroviario di interconnessione tra porto e interporto (Guasticce), la riqualificazione delle aree industriali e il riconoscimento di zona franca doganale. L'obiettivo è fare del porto di Livorno il fulcro della piattaforma logistica costiera a servizio del corridoio comunitario mediterraneo, che mette in collegamento le coste spagnole con la regione balcanica, passando per Toscana e Marche.

Importanti investimenti sono stati programmati anche sugli altri due porti toscani, in particolare su Piombino, su cui è stato realizzato l'escavo dei fondali fino a 20 metri e progettata la specializzazione nella rottamazione delle grandi navi, oltre che nel ruolo di piattaforma logistica a servizio delle aree industriali riconvertite (Aferpi).

#### *Potenzialità ulteriori*

Il cluster logistico-portuale dell'Alto Tirreno (*core network*: porti di Livorno e La Spezia, interporto di Guasticce; *comprehensive network*: porti di Piombino e Carrara, interporto di Prato, aeroporti di Pisa e Firenze) costituisce un'area strategica di grande rilevanza nella pianificazione della rete trans-europea di trasporto TEN-T. La programmazione europea al 2030 e il Piano Nazionale dei Porti hanno pienamente accolto l'idea strategica di un cluster dell'Alto Tirreno come gateway, ovvero come cerniera marittima tra il Mediterraneo e le Americhe verso i centri di produzione e consumo italiani ed europei (area fiorentina, Italia Centro-Nord e Nord-Est, interporti di Bologna, Padova e Verona) e tra il Mediterraneo e l'Europa Centrale e Orientale.

Questione centrale per il raggiungimento dell'obiettivo è costituita, oltre che dall'adeguamento delle singole infrastrutture a mare, dal potenziamento delle interconnessioni stradali e ferroviarie sia a scala regionale (funzione logistica e intermodale a supporto e consolidamento dei distretti industriali, in particolare quello siderurgico di Piombino, quello chimico di Solvay e Livorno, quello meccanico di Pontedera, quello cartario di Lucca), sia a scala nazionale ed europea (connessione, tramite l'asse Pisa-Firenze al corridoio Scandinavo-Mediterraneo).

Secondo la Società Logistica Toscana, gli interventi di connessione (in parte già previsti e finanziati) necessari sono:

- nuova stazione elettrificata presso la Darsena Europa del porto di Livorno;
- connessione ferroviaria Porto di Livorno-Interporto Vespucci di Guasticce (scavalco della linea tirrenica);
- connessione tra Interporto Vespucci e la linea Vada-Collesalveti-Pisa;
- bypass della stazione di Pisa con due alternative (Ospedaletto o Pontedera), di cui la seconda preferibile;
- potenziamento del settore cargo dell'aeroporto Galilei di Pisa;
- accrescimento ruolo di hub della Darsena pisana;
- potenziamento collegamenti con le aree industriali di Pontedera e di Lucca e Viareggio;
- raccordi ferroviari interni al porto di Piombino e innesto sulla linea Tirrenica;
- completamento autostrada dei "Due mari" Grosseto-Fano;
- completamento dell'autostrada Tirrenica.



### Allegato 3

#### GLI INVESTIMENTI A FAVORE DELLE AREE DI CRISI

A scala nazionale sono state formalmente individuate ai fini della ripartizione di aiuti economici europei, nazionali e regionali due tipologie di aree di crisi: a) le aree di crisi complessa industriale e b) le aree di crisi di interesse regionale.

Più precisamente:

- **AREA DI CRISI COMPLESSA INDUSTRIALE:** territori in cui la recessione economica e la perdita occupazionale assumono, per la loro gravità, rilevanza a livello nazionale (riconoscimento statale). Ottengono tale riconoscimento le aree colpite da una crisi di una o più imprese di grande o media dimensione, con effetti sull'indotto; oppure da una grave crisi di uno specifico settore industriale molto radicato e diffuso sul territorio. La crisi ha una rilevanza nazionale quando ha un impatto significativo sulla politica industriale nazionale. Questo accade nei casi di settori industriali con eccesso di capacità produttiva o con squilibrio strutturale dei costi di produzione, o di settori industriali che necessitano di un processo di riqualificazione produttiva al fine di perseguire un riequilibrio tra attività industriale e tutela della salute e dell'ambiente. Il riconoscimento dello stato di crisi complessa spetta al Ministero dello sviluppo economico.

- **AREA DI CRISI:** territori in cui la recessione economica e la perdita occupazionale hanno un impatto significativo sullo sviluppo dei territori, ma in forma meno grave e diffusa rispetto ai casi di crisi complessa (riconoscimento statale e regionale). I Comuni classificati "Aree di crisi" (di livello regionale) sono individuati dalla Regione Toscana con delibera di Giunta regionale n.199 del 2 marzo 2015. Tale atto stabilisce anche che per tutti i procedimenti relativi ad interventi a favore del tessuto produttivo sia prevista o una riserva di risorse o l'attribuzione di un punteggio premiale.

In Toscana, entrambe le tipologie interessano le aree costiere.

Più nel dettaglio:

- sono state dichiarate **AREE DI CRISI COMPLESSA INDUSTRIALE** l'area industriale di **Piombino** (riconosciuta con D.L.26 aprile 2013, n. 43, comprende i Comuni di Piombino, Campiglia M., San Vincenzo, Suvereto. E' stato approvato il Piano di Riconversione e Riqualificazione Industriale dell'area di Piombino -P.R.R.I.-, preceduto da un Accordo di Programma) e quella di **Livorno** (riconosciuta con D.M. 7 agosto 2015, comprende i Comuni di Livorno, Collesalveti, Rosignano M. Con D.G.R. n.525 del 7 aprile 2015 è stato approvato l'Accordo di programma per il rilancio competitivo dell'area costiera di Livorno)
- sono state dichiarate **AREE DI CRISI di interesse regionale** (D.G.R. N.199 del 2 marzo 2015) i bacini territoriali più ampi relativi a **Piombino** (Piombino, Campiglia M., San Vincenzo, Suvereto e Sassetta) e **Livorno** (Livorno, Collesalveti, Rosignano M., Castagneto C., Cecina) e il territorio della Provincia di **Massa-Carrara** (con Decisione di Giunta regionale n. 46 del 7 aprile 2015 è stato costituito un nucleo operativo per la elaborazione e attuazione dell'accordo di programma sulla reindustrializzazione e sul rilancio economico della provincia di Massa Carrara). A breve dovrebbero aggiungersi all'elenco anche le aree dell'Amiata e della Valdicecina.



## Allegato 4

### LA DOMANDA PUBBLICA COME DRIVER DI INNOVAZIONE: GLI STRUMENTI DEL PCP E DEL PPI

Uno degli obiettivi strategici per l'Unione Europea è la promozione dell'innovazione scientifica e tecnologica quale strumento di crescita economica, noto anche come obiettivo della crescita intelligente nell'ambito della strategia di Lisbona.

Al fine di accrescere gli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione (l'obiettivo per il 2020 è arrivare al 3% del PIL europeo, come somma di risorse pubbliche e private), vengono dunque promossi strumenti di sostegno all'innovazione che agiscono sia dal lato dell'offerta (contributi alle imprese per attività di R&S) sia dal lato della domanda, utilizzando gli acquisti del settore pubblico come *driver* di innovazione (strategia della *Public Procurement Innovation*).

Alla PA viene riconosciuto tale ruolo per due ragioni: perché essa, attraverso gli appalti pubblici, esprime un'importante quota della domanda di acquisto di beni e servizi (19% del PIL europeo, 12% in Italia), e perché essa si trova a dover erogare servizi sostenibili e di elevata qualità, che spesso richiedono soluzioni innovative.

E' in quest'ottica che la UE ha introdotto i due strumenti del PCP (*Pre-Commercial Procurement* o Appalto Pre-Commerciale) e del PPI (*Public Procurement of Innovative Solutions*), di cui il primo è finalizzato alla promozione di innovazioni più radicali, che richiedono cospicui e rischiosi investimenti in R&D, mentre il secondo si rivolge al sostegno di processi innovativi più modesti. Le aspettative sono ovviamente concentrate prevalentemente sul primo strumento.

In sintesi, il PCP (COM/2007/799) è una particolare formula di acquisto di R&S, finalizzata alla creazione di soluzioni innovative (prodotti, servizi o processi non ancora presenti sul mercato) capaci di soddisfare le concrete esigenze di performance e funzionalità del settore pubblico, ma anche di stimolare e diffondere l'innovazione in tutti i settori produttivi, al fine di accrescerne la competitività. In altri termini, il PCP svolge allo stesso tempo il ruolo di leva di ammodernamento della Pubblica Amministrazione e fattore di stimolo per le capacità d'innovazione del mercato e, di conseguenza, per la competitività delle imprese.

Il PCP si definisce sinteticamente come un strumento di:

- **acquisizione di servizi di R&S mediante procedura di pubblica evidenza, precedente alla fase di commercializzazione, finalizzata alla produzione o al sostanziale miglioramento di beni e servizi innovativi;**
- **cofinanziamento alla ricerca industriale per la realizzazione di servizi e prodotti innovativi non ancora presenti sul mercato;**
- **condivisione di rischi e opportunità fra soggetto appaltante e fornitore;**
- **suddivisione dei diritti di proprietà intellettuale sui risultati dell'appalto, con il vincolo che essi non appartengano esclusivamente alla stazione appaltante.**

I settori produttivi in cui il PCP è ritenuto più promettente sono quelli dell'efficienza energetica, della tutela dell'ambiente, della *smart city*, dei servizi sanitari e di quelli per la sicurezza.

In Italia, è l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) a svolgere il ruolo di centrale nazionale di committenza degli appalti pre-commerciali, anche per conto delle Regioni e delle altre amministrazioni competenti.



## 5. Riferimenti bibliografici

- AGNOLETTI C., CAMAGNI R., IOMMI S., LATTARULO P. (2014), *Competitività urbana e policentrismo in Europa. Quale ruolo per le città metropolitane e le città medie*, Il Mulino, Bologna
- BARCA F. (2000), "Una politica per la competitività territoriale: spunti teorici e disegno istituzionale", intervento presentato alla *Conferenza Annuale della Società Italiana degli Economisti*, Cagliari, 26-28 ottobre
- BARCA F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, Rapporto indipendente predisposto per il Commissario Europeo alla Politica Regionale, Brussels
- BARCA F., McCANN P., RODRÌGUEZ-POSE A. (2012), "The case for regional development intervention: place-based versus place neutral approaches", *Journal of Regional Sciences*, 52,1, pp. 134-152
- BARCA F., PELLEGRINI G. (2000), "Politiche di sviluppo per la competitività territoriale in Europa: note sul programma 2000-2006 per il Mezzogiorno d'Italia", paper presentato al First Annual Workshop of the Bologna University Centre at Buenos Aires *Real Effects on Regional Integration in the European Union and Mercosur: Inter-continental Views on Intra-continental Experiences*, Buenos Aires, 26-27 aprile
- BIANCHI G. (1986), "Maturità precoce: una modernizzazione a rischio", in MORI G. (a cura di), *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Toscana*, Einaudi, Torino
- CALAFATI A.G. (2010), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma
- CASINI BENVENUTI S. MALTINTI G. (2012), *Il futuro della Toscana tra inerzia e cambiamento*, Donzelli, Roma
- CE (2006), *Verso la futura politica marittima dell'Unione: Oceani e mari nella visione europea*, Bruxelles
- CE (2014), *Le politiche dell'Unione europea: Politica regionale*, [http://europa.eu/pol/pdf/fliipbook/it/regional\\_policy\\_it.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/fliipbook/it/regional_policy_it.pdf)
- HIRSCHMAN A.O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven.
- KRUGMAN P. (1991), "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy*, 99, 3, pp. 483-99
- IOMMI S., MARINARI D. (2013), "Un approccio multicriterio per l'individuazione della gerarchia urbana in Italia e l'elaborazione di territory-specific polizie", *XXXIV Conferenza italiana di scienze regionali*, Palermo, 2-3 settembre; e *IV EuGeo Congress*, Roma, 5-7 settembre
- IOMMI S., MARINARI D. (2014), "I costi evitabili della frammentazione del governo locale in Italia", *Studi e Approfondimenti*, IRPET, Firenze
- MAZZUCATO M. (2013), *Lo Stato innovatore*, Laterza, Bari