

IL QUADRO MACRECONOMICO E LE LINEE-GUIDA DELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE

GUGLIELMO FORGES DAVANZATI⁷

Il presente documento intende fornire un'analisi delle dinamiche economiche recenti delle tre province di Lecce, Brindisi e Taranto, qui denominate, nel loro insieme, Terra d'Otranto, e delineare alcune proposte di politica economica per generare crescita sostenibile nel lungo periodo⁸.

A tal fine, si procede analizzando l'evidenza empirica disponibile con riferimento alla demografia, al mercato del lavoro, alla struttura produttiva e al commercio estero, per proporre successivamente una linea interpretativa delle tendenze in atto nell'area e individuare le possibili linee guida della programmazione territoriale. L'evidenza empirica è tratta da ISTAT (2023; 2024a; 2024b), Svimez e dall'Istituto di ricerca "Aforisma" di Lecce. Date le specificità delle singole province e considerando le differenze che attengono alle loro storie, si considera, a seguire, come principale tratto comune fra loro quello

⁷ Professore associato di Economia politica.

⁸ Si tratta della premessa per proposte di "sviluppo organico della penisola salentina" <https://www.ilgrandesalento.it/protocollo-dintesa-terra-dotranto-dalle-radici-il-futuro-il-documento-ufficiale-col-testo-integrale/>. Questo testo costituisce un documento tecnico di supporto alle decisioni per l'attuazione del "Masterplan della Terra d'Otranto" e si tratta, al momento, di un approccio, per così dire, di "visione". Si desidera ringraziare, in particolare, Davide Stasi per l'aiuto nella raccolta dei dati. Il livello di dettaglio di questo testo è quello della ricerca-azione: non è una ricerca scientifica né accademica, ma è pensato soprattutto per essere letto e analizzato da non economisti, soprattutto responsabili della politica economica. Le principali fonti informative sono i rapporti delle camere di commercio e le fonti istituzionali, alle quali vanno aggiunte informazioni qualitative tratte da colloqui avuti con "testimoni privilegiati": in particolare, esponenti politici e imprenditori. Infine, salvo diversa specificazione, i dati (forniti da Aforisma su fonte ISTAT) sono aggiornati al giugno 2024. Gli aggiornamenti statistici sono disponibili su richiesta.

sintetizzabile nella categoria dell'area periferica in una condizione di "trappola del reddito medio" (Gill and Kaharas, 2015)⁹,¹⁰.

È opportuno, in premessa, chiarire che, come mostrato da un'ampia evidenza empirica, l'economia della Terra d'Otranto ha risentito di una dinamica di approfondimento dei divari territoriali, rilevata su scala europea, nei rapporti fra aree centrali e aree periferiche (Banca d'Italia, 2022), generata fondamentalmente da queste cause.

- a. La persistenza di meccanismi che attivano spontaneamente crescita delle divergenze regionali¹¹, mediante il trasferimento di produttività conseguente ai flussi migratori¹², sia fra Nord e Sud del Paese, sia fra aree interne e città, in un doppio movimento di divergenza (cfr. Agenzia per la coesione territoriale, 2023), contribuendo anche all'invecchiamento della popolazione residente¹³;
- b. La *non neutralità territoriale delle politiche fiscali*, che riguarda gli effetti più intensi al Sud delle misure di austerità, essendo questa un'area caratterizzata da elevata dipendenza dal settore pubblico per gli sbocchi occupazionali, da bassa dotazione di capitale pubblico (trasporti, in particolare) e da ridotta propensione alle esportazioni (ICE, 2023)¹⁴.

⁹ La c.d. *middle income trap* si riferisce al caso di alcuni Paesi che sperimentano una rapida fuoriuscita dalla povertà, per poi situarsi per lungo tempo in una condizione di reddito medio.

¹⁰ Lo stato dell'arte relativo alle analisi dell'economia di Terra d'Otranto non è particolarmente ricco. Qui si segnalano, in particolare, due fonti: per Taranto, il "Masterplan Taranto di Ambrosetti", che riguarda la transizione energetica e la sostenibilità della produzione in città, con diversi indicatori di sviluppo e misure su trasporti e sanità. Per Brindisi, la "piattaforma territoriale" della Confindustria Brindisi, CGIL, CILS, UIL – anche nota come metodo Brindisi - che riguarda prevalentemente la transizione energetica e interventi su logistica e settori produttivi nella città, con interventi da finanziare con il *Recovery Fund*.

¹¹ Ci si riferisce agli schemi di causazione circolare cumulativa (CCC), teorizzati, in particolare, da Myrdal (1957).

¹² Cfr. Svimez (2024), ISTAT (2024a).

¹³ L'ultimo Rapporto SVIMEZ certifica che la crescita economica del Mezzogiorno nel suo complesso, nel 2023, è stata superiore a quella del Centro-Nord, soprattutto a ragione degli investimenti pubblici. ISTAT (2024b) fornisce un'analisi della distribuzione territoriale del benessere, secondo gli indicatori BES, collocando le province dell'area qui considerata fra quelle che hanno livelli di benessere relativo bassi rispetto alle medie nazionali. Altre fonti informative relative anche alle province qui analizzate, con altri indicatori, sono fornite dall'indagine sulla qualità della vita del Sole 24 Ore e dalla Fondazione AIDP-IFORT (2024) sulle migliori città del lavoro in Italia.

¹⁴ Si veda Storm and Naastepad (2015), Storm (2019) per l'inquadramento teorico del modello italiano export-led. L'evidenza empirica riferita all'area considerata mostra che, in Puglia, è Bari la provincia principale per esportazioni (e la Puglia segue la Campania e la Sicilia per propensione alle

- c. un *break strutturale*, che riguarda la de-industrializzazione e la connessa spinta verso il terziario avanzato, di cui hanno beneficiato le aree del Paese con una più solida tradizione manifatturiera (Petraglia e Prezioso, 2023).

A fronte della tendenza del settore industriale del Nord del Paese a connettersi al ciclo economico tedesco, attraverso rapporti di subfornitura con produzioni intermedie per l'industria del Nord Europa (cfr. Dosi et al, 2015), il Sud diviene sempre meno un mercato di sbocco rilevante per le imprese del Nord e risente sempre più della concorrenza dei Paesi dell'Est Europa¹⁵. In tal senso, come specificato a seguire, si ritengono ancor più necessari interventi finalizzati a irrobustire la base produttiva locale, per contribuire a determinare una traiettoria di sviluppo non dipendente dell'area considerata.

La diagnosi dell'economia di Terra d'Otranto qui proposta parte da queste premesse ed è, nelle sue linee generali, così sintetizzabile: una struttura produttiva frammentata¹⁶, fatta da imprese di piccole dimensioni, con una specializzazione produttiva sbilanciata nei servizi a basso valore aggiunto¹⁷, bassa propensione alle esportazioni, diffusione dell'economia sommersa¹⁸, elevata dipendenza delle imprese locali dal credito bancario. La specializzazione produttiva locale, dopo la crisi del comparto agricolo (la diffusione di Xylella si ha a partire dal 2013), e facendo seguito a una tendenza affermata a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, registra una rilevante

esportazioni, fra le Regioni meridionali). ISTAT (2024b) riporta valori estremamente bassi degli investimenti diretti esteri nella Regione: gli investimenti di imprese multinazionali in Puglia rappresentano, infatti, solo l'1.5% del valore aggiunto regionale. L'ultimo Rapporto SACE (2024) mostra che la provincia di Bari esporta circa la metà del complesso delle esportazioni pugliesi, seguita da quella di Taranto, Brindisi, Foggia, Lecce e Barletta-Andria-Trani. Si registra un aumento delle esportazioni regionali nel 2023 e una successiva flessione nel 2024, soprattutto per effetto della riduzione della domanda globale conseguente alle guerre in corso. Banca d'Italia (2024) registra un rallentamento dell'economia pugliese: risultano trainanti i soli settori delle costruzioni, del commercio e del turismo.

¹⁵ Una dettagliata ricostruzione storica di queste dinamiche è fornita da Daniele e Malanima (2011). Sul posizionamento delle imprese meridionali nelle catene globali del valore, si rinvia, fra gli altri, a Viesti (2013).

¹⁶ Così come la struttura istituzionale, data l'elevata numerosità di Comuni di piccole dimensioni nell'area considerata. Su questo aspetto si rinvia a Regione Puglia (2019).

¹⁷ Misurata da ISTAT come rapporto fra spese in ricerca e sviluppo e gli investimenti.

¹⁸ Occorre anche considerare, a riguardo, l'esistenza della criminalità organizzata: tema per il quale si rinvia qui all'indice di criminalità elaborato dal Sole 24 ore: <https://lab24.ilssole24ore.com/indice-della-criminalita/index.php>. Un'utile fonte informativa è costituita dalla Relazioni per l'inaugurazione dell'anno giudiziario.

crescita del settore turistico nella provincia di Lecce, mentre le province di Brindisi e Taranto stentano a intercettare questa specializzazione¹⁹. Pur avendo, queste ultime, una storia industriale assente a Lecce e provincia, incontrano difficoltà crescenti nel far fronte alla de-industrializzazione e alla perdita di rilevanza dell'agricoltura²⁰. Questa diagnosi trova riscontro nell'evidenza discussa nel prossimo paragrafo.

La filosofia generale del complesso di interventi qui proposti si fonda sul metodo della concertazione, nell'ottica della programmazione di lungo periodo e dell'aumento della competitività, da raggiungere – secondo l'approccio qui suggerito – mediante incrementi di produttività generati da un maggiore investimento nella conoscenza (e, dunque, da una specializzazione produttiva maggiormente orientata verso produzioni a più alto valore aggiunto, da maggiori dimensioni aziendali, da maggiore spesa pubblica e privata in ricerca e sviluppo, da migliore utilizzazione del capitale umano).

L'evidenza empirica: demografia, mercato del lavoro, struttura produttiva, commercio estero

I tre territori di Lecce, Brindisi e Taranto ospitano oltre il 40% del totale dei residenti in Puglia. Il tasso di natalità, per mille abitanti, nelle tre province è pari a: Brindisi 6,2, Taranto 6,1, Lecce 6; il tasso di mortalità, ogni 1.000 abitanti, è pari a 12,2 per Brindisi, 12,1 per Lecce e 11,3 per Taranto. Il saldo naturale (nascite meno morti) è negativo per le tre province. Il più alto tasso negativo si riscontra a Lecce che nel 2023 ha registrato un decremento del -6,1 per mille, segue Brindisi con -6 e Taranto, del 5,2. Anche il saldo migratorio è negativo in tutte le tre province (Taranto -1,1; Brindisi 0,6; Lecce 1). L'età media della popolazione residente nelle tre province è di 45 anni, con Brindisi che ha il rapporto più basso: 41,6. Lecce è, tra le tre, la provincia che registra il più alto indice di vecchiaia (229,9 seguita da Brindisi con 217,2 e Taranto con 211,6). Nelle tre province vive il 38% dei 142.145

¹⁹ Sulle difficoltà dello sviluppo turistico a Brindisi si veda Caroppo (2017).

²⁰ Banca d'Italia (2024) registra un'ulteriore tendenza alla deindustrializzazione dell'area, rilevando che il valore aggiunto si è ridotto (-1,1 per cento a prezzi costanti rispetto al 2022) con una intensità simile alla media nazionale e meno marcata rispetto al Mezzogiorno (-1,5 per cento).

stranieri regolarmente residenti in Puglia²¹. La provincia che conta il maggior numero di residenti stranieri è Lecce (26.551), segue Taranto (15.836) e Brindisi (12.314). I residenti stranieri hanno un'età media bassa: gli individui di età superiore ai 65 anni sono il 2,8% del totale, mentre il 35% si concentra nella fascia d'età fra 0 e 29 anni. Si registra un sostanziale equilibrio di genere. La maggioranza degli stranieri presenti nelle tre province proviene dal continente europeo e, in particolare, dall'Unione europea. Seguono i residenti originari di Asia, Africa e America. I primi tre Paesi di origine per numero di residenti sono Romania, Albania, Senegal, Marocco, India e Cina. Rispetto ai cittadini non comunitari, la provincia di Lecce concentra 20.336 titolari di permesso di soggiorno, Taranto 10.555 e Brindisi 7.833. Con riferimento alle provenienze geografiche, il 29% dei non comunitari risulta originario del continente africano, in particolare del Marocco (8,7%), Senegal (8,1%) e Nigeria (3,9%). Il 28% proviene dall'Asia, soprattutto da Cina (4,7%), Georgia (1,2%) e India (5,9%), il 15,7% dall'Europa: in particolare dall'Albania (9,3%).

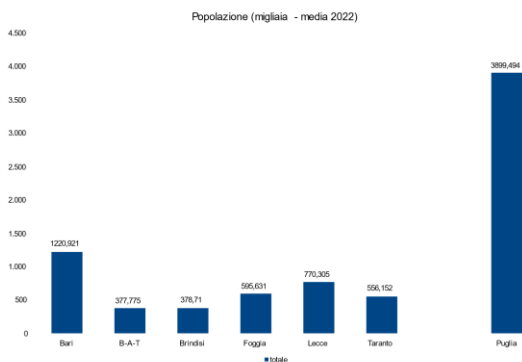


Fig. 2.1 – Popolazione di Terra d'Otranto comparata con quella pugliese

²¹ Cfr. su fonte ISTAT/Ufficio statistico provinciale Lecce-Brindisi-Taranto/Tuttitalia all'1 gennaio 2023.

Come evidenziato nella fig.2.1, la popolazione residente in Terra d'Otranto costituisce una frazione significativa di quella residente in Puglia, tuttavia con andamento decrescente (il peso demografico dell'area, rispetto alla Regione di riferimento, dal 2012 al 2022, si è ridotto dal 44.1% al 43.7%). Come evidenziato nella tabella 1, la popolazione residente è diminuita negli anni in modo differenziato su basi territoriali, con maggiore riduzione nel Mezzogiorno e accentuazione di questa dinamica in Terra d'Otranto. Il calo demografico in Terra d'Otranto è più accentuato della media del Mezzogiorno (Miotti, 2023). I flussi migratori in aumento riguardano soprattutto giovani con livello elevato di istruzione. La crescita dell'incidenza di settori a basso valore aggiunto accentua il rischio di fenomeni di sottoutilizzazione dell'istruzione - *overeducation* (cfr. ISTAT, 2024; SVIMEZ, 2024). Si osserva, a riguardo, che il numero di laureati è rimasto pressoché costante nelle tre province dal 2010, con valori più elevati a Lecce, seguita da Taranto e da Brindisi.

**TAB. 1 Popolazione residente nelle province della Puglia
(valori assoluti in migliaia di unità, e tassi di incremento per mille abitanti)**

Province	1951	1981	2001	2011	2022	1951-1981	1981-2001	2001-2011	2011-2022
	Popolazione alla fine dell'anno					Tassi di incremento medio annuo per 1.000 abitanti			
Bari	928,4	1.154,5	1.218,3	1.259,7	1.223,1	7,3	2,7	3,3	-2,7
Barletta Andria Trani	314,1	347,9	383,2	395,2	378,8	3,4	4,9	3,1	-3,9
Brindisi	313,0	391,1	402,3	404,9	378,9	7,4	1,4	0,6	-6,0
Foggia	617,7	643,8	649,3	638,8	594,0	1,4	0,4	-1,6	-6,6
Lecce	623,9	762,0	787,7	815,5	770,1	6,7	1,7	3,5	-5,2
Taranto	423,4	572,3	579,9	588,7	556,0	10,1	0,7	1,5	-5,2
Puglia	3.220,5	3.871,6	4.020,7	4.102,8	3.900,9	6,2	1,9	2,0	-4,6

Mezzogiorno	17.685,4	20.053,3	20.510,5	20.840,9	19.807,7	4,2	1,1	1,6	-4,6
Centro-Nord	29.830,1	36.503,6	36.675,8	39.264,3	39.043,0	6,8	0,2	6,8	-0,5
Italia	47.515,5	56.556,9	57.186,4	60.105,2	58.850,7	5,8	0,6	5,0	-1,9

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Gli occupati sono così distribuiti per settori produttivi, retribuzioni e tipologia di impiego, al novembre 2023. A Lecce e provincia risultano 258.000 lavoratori dipendenti, Taranto 156.000, Brindisi 130.000 con un rispettivo tasso di occupazione del 38,6% a Lecce (48,8% uomini, 29,1% donne), del 39,8% a Brindisi (50,3% uomini, 30% donne), del 32,4% a Taranto (45,1% uomini, 20,6 donne). La retribuzione media nel 2022 è stata 15.043 euro contro una media nazionale di 22.839 euro. Si registra la prevalenza di operai (la cui retribuzione media annua si ferma a 12.471 euro), seguiti dagli impiegati. Una quota significativa di dipendenti opera nelle attività di alloggio e ristorazione (con una retribuzione media di 7.324 euro): seguono il manifatturiero e il commercio (con una retribuzione media rispettivamente di 18.245 euro e di 14.762 euro). Rispetto alla tipologia contrattuale, i lavoratori dipendenti con un contratto a tempo indeterminato sono il 60,3 per cento del totale; la retribuzione media è di 19.931 euro. I lavoratori dipendenti con un contratto a tempo determinato sono il 31% del totale (retribuzione media di 8.325 euro). I lavoratori stagionali sono l'8,7 per cento del totale. Una distribuzione simile degli occupati si osserva per le province di Brindisi e Taranto: una rilevante differenza con Lecce riguarda la scarsa numerosità, nelle due province, di addetti nelle attività artistiche e dell'intrattenimento.

La distribuzione provinciale delle retribuzioni medie dei lavoratori dipendenti è fornita da ISTAT (2024), che riporta i seguenti valori: Taranto 15.628 Bari 15.443 Brindisi 14.844 Lecce 12.676, di circa 6000 euro inferiore alla media italiana e sostanzialmente in linea con quella del Mezzogiorno²². La quota di pensionati con reddito pensionistico basso è più alta di quella nazionale: 12.5% a Taranto, 11.2% a Brindisi

²² La crisi dell'ex Ilva spiega il maggior decremento della retribuzione media del lavoro dipendente a Taranto, fra le tre province considerate. I più alti salari a Brindisi e Taranto, nel confronto con Lecce, sono in larga misura spiegati con la maggiore incidenza relativa di settori produttivi con maggiore sindacalizzazione (tipicamente l'industria).

e 14.8% a Lecce, a fronte del valore meridionale del 13.7% e di quello nazionale del 9.6%. I tassi di sofferenza bancari per prestiti alle famiglie risultano pari a 0.9%, per Taranto, 0.7% per Brindisi e 0.6% per Lecce, a fronte dello 0.6% del Mezzogiorno e dello 0.4% nazionale.

La quota di occupati sul totale della popolazione italiana in età lavorativa si assesta, nelle tre province della Terra d'Otranto, a una percentuale prossima al 60%, a fronte di una media nazionale del 66.3% ed europea del 75.4% (ISTAT, 2024b), sostanzialmente in linea con l'area di confronto e in aumento, come nel resto del Mezzogiorno (ISTAT, 2024a). I tassi di inattività nelle tre province sono elevati e in linea con i valori del Mezzogiorno.

Per quanto attiene alla struttura produttiva, si registra, per la provincia di Lecce, la più elevata numerosità di esercizi commerciali all'ingrosso e al dettaglio, seguiti da imprese edili e agricole e questa struttura risulta analoga per le province di Brindisi e Taranto. Il valore aggiunto pro capite nel Mezzogiorno è significativamente inferiore rispetto al Nord. Quello leccese e brindisino è, a sua volta, ancora più basso di quello dell'intero Mezzogiorno ed è in riduzione. La provincia di Taranto è in linea con il valore meridionale medio. SVIMEZ (2024) rileva per l'intero Mezzogiorno, e per la Terra d'Otranto, un significativo incremento del settore delle costruzioni nell'ultimo anno, come effetto dello stimolo delle agevolazioni fiscali e degli investimenti pubblici del PNRR (cfr. Confapi, 2024).

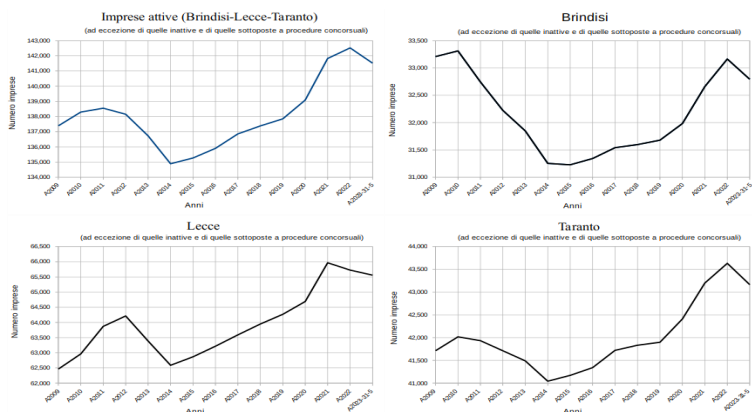


Fig. 2.2 – Le imprese attive

La fig.2.2 illustra l'andamento della natalità delle imprese nell'area considerata. Si osserva l'aumento del numero di imprese nelle tre province, sia come tendenza di lungo periodo, sia come effetto della ripresa post-pandemica. Resta tuttavia inferiore alla media nazionale e alla media meridionale²³. Il saldo commerciale nel triennio 2021-2023 conferma la rilevanza delle esportazioni di prodotti agricoli per l'intera Terra d'Otranto, con maggiori volumi esportati e importati nella provincia di Lecce, a fronte di volumi elevati di importazione di macchinari²⁴. La differenziazione nei saldi commerciali fra le tre province è evidenziata nella fig.2.3.

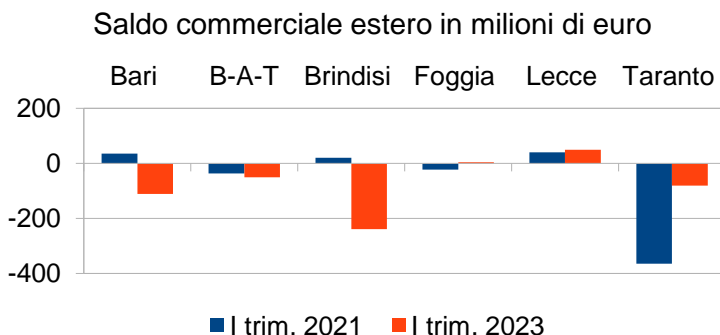


Fig. 2.3 – Saldi commerciali in Terra d'Otranto

Turismo e crescita economica

I problemi derivanti da una marcata e crescente specializzazione nel settore turistico come è accaduto in Puglia e, per l'area qui analizzata, soprattutto a Lecce e in provincia negli ultimi decenni sono riassumibili in due punti. In primo luogo, l'elevato afflusso di turisti è connesso alla gentrificazione, che si manifesta con l'insediamento, in particolare nei centri storici, di strutture di accoglienza con la conseguente espulsione

²³ Occorre tuttavia considerare che un'elevata mortalità delle imprese può anche indicare l'esistenza di meccanismi di mercato di selezione delle imprese più efficienti. Nel caso in esame, tuttavia, l'elevata mortalità è soprattutto l'effetto delle piccole dimensioni medie aziendali.

²⁴ Questo dato segnala la forte dipendenza tecnologica dell'area considerata, in linea con quanto rilevato *supra* – par.1.

delle famiglie tradizionalmente lì residenti e la perdita di identità dei luoghi²⁵. Vi è, dunque, congestione e produzione di esternalità negative, sia sotto forma di crescenti impatti ambientali, sia sotto forma di spinte inflazionistiche (cfr. Capocchi et al., 2019)²⁶. In secondo luogo, l'evidenza empirica mostra che il settore turistico locale è un settore con bassa produttività, bassi salari e con elevata incidenza dell'economia sommersa ed è essenzialmente stagionale e balneare. L'Osservatorio regionale rileva, inoltre, il più basso livello di istruzione dei dipendenti e dei gestori di attività turistiche nella regione rispetto alla media italiana.

La crescita dell'incidenza regionale del settore (il suo contributo al Pil regionale passa da circa il 3% dei primi anni Duemila a circa il 9% attuale) è strettamente connessa alla de-industrializzazione²⁷. Questa ricomposizione della specializzazione produttiva (con perdita di oltre il 2% di produzione manifatturiera negli ultimi venti anni nella Regione Puglia) è parzialmente l'effetto di una dinamica globale ed è anche il risultato di politiche nazionali e regionali che la hanno assecondato e promosso. Occorre, a riguardo, considerare l'andamento della bilancia turistica negli ultimi anni, che fa registrare un attivo tendenzialmente in aumento per la Puglia (cfr. Consiglio Nazionale delle Ricerche, nel Rapporto del 2023). L'evidenza empirica segnala un aumento del turismo di prossimità, che viene spesso generato mediante un aumento del reddito locale derivante da altre attività (tipicamente manifatturiere, dove i salari sono mediamente più alti)²⁸.

²⁵ Su questi aspetti, con riferimento al turismo a Brindisi, si rinvia a Caroppo (2017). Per Lecce e provincia, si veda Salento (2012).

²⁶ La rilevazione di Demoskopica del 2024 – la prima sull'overtourism in Italia – esclude Lecce e provincia dalle aree del Paese con eccesso di turismo, soprattutto a ragione della marcata stagionalità del fenomeno.

²⁷ Sul tema, si rinvia a https://aret.regione.puglia.it/_Si_veda, a riguardo, l'indagine empirica realizzata dalla Prefettura di Lecce per il periodo 2009-2015: <https://www.istat.it/comunicato-territoriale/il-turismo-nella-provincia-di-lecce-nuove-prospettive-e-opportunita-di-sviluppo/>

²⁸ Sia qui consentito rinviare a Colacchio, Forges Davanzati e Suppa (2023), per uno studio empirico sul nesso fra turismo e sviluppo locale nella provincia di Lecce. Lo studio prende in considerazione, a livello comunale (91 comuni della provincia), i dati (su fonte Istat ed elaborati dall'Osservatorio Economico Aforisma) relativi al PIL pro-capite, agli arrivi e alle presenze turistiche, nel decennio 2011-2021. L'esercizio econometrico suggerisce la conclusione per la quale, nell'area considerata, è la crescita economica a trainare l'espansione del settore turistico e che l'ipotesi contraria non si è mai verificata nel periodo considerato.

Occorre anche considerare che una marcata specializzazione nel turismo si imbatte nel problema della crescente concorrenza esercitata da Paesi vicini, con una qualità dell'offerta non particolarmente differente e più basso livello dei prezzi (Albania, Croazia, Grecia). Si ritiene, per conseguenza, che le azioni di policy per il settore non possono prescindere dalla constatazione che il turismo contribuisce allo sviluppo dell'area solo se declinato in una logica di complementarità, agendo sul suo miglioramento qualitativo da conseguire anche attraverso il coinvolgimento dell'Università: a titolo puramente esemplificativo, si può pensare, a riguardo, alla valorizzazione del patrimonio museale e archeologico. Ciò fondamentalmente per l'operare di due meccanismi: gli effetti di diffusione/spillover di quella che comunemente viene definita "mentalità imprenditoriale" (propensione al rischio, disponibilità a "fare rete" in filiere produttive); l'effetto di spinta alle innovazioni e alle spese per la formazione professionale derivante da aumenti dell'occupazione nel manifatturiero²⁹.

Il disegno della programmazione territoriale: i fondamenti teorici

Gli elementi teorici sui quali si basa la prescrizione qui individuata sono i seguenti: l'approccio della programmazione economica in aree periferiche³⁰ e alla teoria dello Stato innovatore. In base al primo aspetto, si ritiene che (i) un'economia di mercato deregolamentata

²⁹ Uno dei problemi del settore, sul quale conviene soffermarsi, riguarda la carenza di personale. Occorre ricordare che si tratta di un fenomeno non esclusivamente meridionale e non solo italiano, che si è accentuato soprattutto a seguito della crisi sanitaria, a partire dalla Cina e che investe nuove modalità di configurazione del rapporto fra tempo libero e lavoro da parte delle giovani generazioni. Si segnalano, a riguardo, le ricerche sociologiche condotte soprattutto da Francesca Coin. Il problema della carenza di personale è anche legato alle cattive condizioni di lavoro. Sul tema, si rinvia a Coin (2023).

³⁰ La categoria della dipendenza rientra in una importante elaborazione teorica nell'ambito dell'economia dello sviluppo. Fra gli economisti più attivi nell'elaborazione della teoria della dipendenza si possono ricordare, pur con le dovute differenze di impostazione, il brasiliano Celso Furtado, Raul Prebisch e Paul Rosenstein-Rodan (Fajardo, 2022). Anche su queste basi si realizzò l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. L'industrializzazione di Stato del Mezzogiorno si realizzò con la massima accelerazione nel periodo compreso fra il 1958 e il 1963, ovvero nella fase più intensa del cosiddetto miracolo economico. Resta aperta, fra gli storici economici, la questione delle "cattedrali nel deserto", secondo la definizione di Sturzo, ovvero il problema dell'eredità che l'industria pubblica lascia in loco per quanto attiene alle trasformazioni sociali che induce e per quanto riguarda gli effetti di spillover in termini di creazione di un sistema di imprese in grado di attivare endogenamente sviluppo. Cr. Cerrito (2020). Per una ricostruzione storica della vicenda dell'ex Ilva, si rinvia a Romeo (2019).

produce spontaneamente divergenze regionali, che possono essere contenute solo tramite interventi perequativi del settore pubblico, nella forma delle politiche industriali finalizzate a irrobustire la struttura produttiva locale³¹; (ii) l'industria resta il principale motore della crescita economica. In base al secondo approccio, si ritiene che lo Stato possa e debba svolgere la funzione di guida del processo di sviluppo, soprattutto per quanto attiene alla produzione di "capitale paziente" (l'investimento che si svolge in regime di incertezza e che dà luogo a risultati di lungo periodo) e che vi sia possibilità e convenienza a incrementare gli investimenti pubblici, in particolare per la ricerca e sviluppo. Si considerano, in tal senso, questi interventi in alternativa alle misure di incentivazione fiscale alle imprese (cfr. Mazzucato, 2014)^{32, 33}. Si osserva che la spesa complessiva in ricerca e sviluppo, sia pubblica che privata, in Italia è fra le più basse nei confronti dei Paesi dell'Eurozona³⁴. L'Italia si è impegnata a destinare alla spesa in R&D l'1.52% del Pil, nell'ambito della strategia Europa 2020. Questo obiettivo fa parte del nuovo Spazio Europeo per la Ricerca (SER), del quale il "patto per la Ricerca & l'Innovazione" è uno dei pilastri. Nell'area considerata, la numerosità di brevetti è inferiore alla media nazionale e decrescente nel tempo (Aforisma, 2024) ed è bassa la spesa privata per ricerca e sviluppo³⁵.

³¹ Per una ricostruzione del dibattito sulle politiche industriali nelle aree periferiche, anche con riferimento al Mezzogiorno, nell'ambito della nuova geografia economica, si rinvia a Viesti (2022).

³² Costituisce un'applicazione in sede locale di questo approccio la produzione comunale di energie rinnovabili. Openpolis (2019) rileva che sono prevalentemente i comuni del Nord a utilizzare queste opportunità, pure a fronte della più ampia disponibilità di energia nel Mezzogiorno: La produzione di energia rinnovabile nelle città italiane - Openpolis

³³ Sussistono motivazioni di ordine teorico ed empirico per approfondire la valutazione degli effetti delle agevolazioni fiscali. La principale stima ufficiale a riguardo è fornita dall'Ufficio Valutazione di impatto del Senato (UVI). Si calcola che il costo a carico della fiscalità generale derivante dalla reiterazione di misure di aiuti alle imprese nel periodo compreso fra il 2016 e il 2022 è pari a 82 miliardi di euro. La numerosità di agevolazioni fiscali erariali è in continuo aumento, come è in continuo aumento la perdita di gettito fiscale che ne consegue (dal 2.8% del Pil del 2017 al 4.1% del Pil del 2023). UVI rileva anche la scarsa trasparenza degli effetti di queste misure e l'aumento della complessità del sistema derivante da quella che viene definita una deviazione dal regime fiscale "normale". <https://www.senato.it/4746?dossier=37321>.

³⁴La rilevazione dei dati relativi alla spesa per ricerca e sviluppo è obbligatoria per gli Stati membri dell'Unione Europea in base al Regolamento (UE) n. 995/2012.

Oltre il 90% della spesa per R&D intra-muros è sostenuta dalle imprese del settore manifatturiero.

³⁵ Sul tema, si rinvia a <https://protezionecivile.puglia.it/web/ufficio-statistico/-/istat.-la-spesa-in-ricerca-e-sviluppo>.

Il disegno della programmazione territoriale: le linee guida dell'intervento

La logica della programmazione territoriale qui proposta si basa su azioni che prevedono, nell'ambito della normativa vigente e dello spazio fiscale disponibile a livello centrale e locale, due ordini di azioni: (i) azioni finalizzate a creare le precondizioni per lo sviluppo; (ii) azioni mirate sui *driver* dello stesso. L'Università partecipa a questi interventi anche mediante il trasferimento tecnologico e l'assistenza tecnica alle imprese³⁶.

Si tratta di agire sulla specializzazione produttiva locale, spingendola verso produzioni con più elevata intensità di conoscenza, per generare crescita della produttività del lavoro e occupazione qualificata e, contestualmente, sulla struttura produttiva, per incentivare l'aumento delle dimensioni aziendali³⁷. Si ritiene, a tal fine, necessario potenziare la base industriale oggi esigua e, per la parte esistente, spesso operante in regime di contoterzismo³⁸.

Si propongono qui due criteri da utilizzare per la programmazione territoriale nell'area considerata, stimolando *in primis* i comparti nei quali (i) vi è sufficiente incidenza sul Pil ed elevata dotazione degli input, sia per vantaggio naturale sia per sedimentazione storica e culturale (ii) si stima un elevato effetto moltiplicativo. Si individuano, a riguardo, due precondizioni per lo sviluppo e tre driver di crescita.

Le precondizioni per lo sviluppo individuate sono le seguenti:

- a) potenziamento quali-quantitativo della P.A.;
- b) potenziamento del sistema dei trasporti,

a partire dalla ben nota evidenza per la quale la P.A. nell'area considerata (come per l'intera Italia e, ancor più, per tutto il Mezzogiorno) è fortemente sottodimensionata rispetto alla media europea (peraltro, con elevata e crescente età media dei suoi dipendenti), con andamento significativamente decrescente del

³⁶ Si può ipotizzare la formalizzazione della figura del tutor accademico, che aiuti le imprese, per esempio, nei processi di internazionalizzazione, nel potenziamento delle competenze gestionali, nell'innovazione tecnologica e organizzativa.

³⁷ È, in tal senso, da richiamare lo strumento dei contratti di rete:

<https://press.regione.puglia.it/web/ufficio-statistico/-/infocamere.-reti-d-impresa.-al-3-aprile-2024>. Sull'articolazione delle politiche industriali nel Mezzogiorno, si rinvia a Prota e Viesti (2013) e all'e-book che contiene questo saggio.

³⁸ Si pensi al polo TAC nel Sud Salento. Cfr. ARTI (2021).

numero di addetti, e a partire dall'evidenza della scarsa dotazione di capitale pubblico^{39, 40}.

Per quanto attiene all'azione sulla P.A., si può aggiungere che gli effetti previsti sono i seguenti. Innanzitutto, si garantirebbe una più efficace e rapida realizzazione del PNRR. In secondo luogo, l'aumento della spesa pubblica, aumentando occupazione e salari, di norma spinge le imprese private a reagire a un temporaneo aumento dei costi attraverso maggiori spese nella formazione e nelle innovazioni, accrescendo la produttività del lavoro. In terzo luogo, l'aumento dell'occupazione pubblica frena le migrazioni, soprattutto giovanili, e tiene elevata la produttività del lavoro sia del settore pubblico stesso, sia del settore privato per il miglioramento della qualità dei servizi della pubblica amministrazione: è da considerare, in tal senso, l'effetto del potenziamento del servizio degli ispettori del lavoro per il contrasto all'economia sommersa nell'area considerata. Infine, vi sono da considerare le conseguenze potenzialmente positive del potenziamento del Welfare meridionale (scuola, sanità, trasporti) sul tasso di crescita della produttività del lavoro (a titolo puramente

³⁹ A ciò va aggiunta la scarsa attrattività della pubblica amministrazione per i dottori di ricerca: si tratta di un problema tipicamente italiano, che fa riferimento a questi dati. Su fonte Ragioneria generale dello Stato – conto annuale del Tesoro – ultima rilevazione, si calcola che il numero di diplomati in attivo per il settore pubblico italiano è di 610.909 uomini e 754.244 donne (totale per tutte le funzioni), a fronte di un numero di lavoratori in possesso di laurea triennale pari a 80.783 uomini e 119.874 donne. I lavoratori in possesso di laurea magistrale o a ciclo unico sono 318.874 (uomini) e 722.470 (donne). I post-laurea sono 15.369 uomini e 10.073 donne, mentre i dottori di ricerca sono 56.426 (uomini) e 57.292 (donne): nelle funzioni centrali sono solo 1.019 uomini e 1479 (donne), nelle funzioni locali sono rispettivamente 1.816 e 3.069 e, nella sola sanità, sono 38.529 42.814. Con la parziale eccezione di Puglia e Basilicata, la numerosità di laureati e dottori di ricerca nella P.A. meridionale è significativamente più bassa. A titolo esemplificativo, il numero di individui in possesso di titolo post-laurea nella P.A. della Campania è 53 uomini e 17 donne, a fronte di 227 uomini e 306 donne; i titolari di dottorato di ricerca sono, per la Campania, 120 uomini e 80 donne, a fronte per la Lombardia di 130 uomini e 249 donne. Per quanto attiene alla percentuale rispetto al numero complessivo di addetti nelle due regioni, si registra una più elevata incidenza dei dottori di ricerca donne in Lombardia e una maggiore incidenza dei percettori di titoli post-laurea in Lombardia rispetto alla Campania.

⁴⁰ SVIMEZ (2022) calcola che l'indice di ricambio delle risorse umane – il numero di assunzioni per ogni pensionamento – nella Pubblica Amministrazione è pari a 1,02 al Centro-Nord nel periodo 2008-2018 e per il Sud a 0,52, con una riduzione di oltre 350.000 unità prevalentemente a tempo indeterminato, ovvero di "personale stabile".

indicativo, si pensi alla perdita di produzione, per l'aumento dell'assenteismo, derivante dal cattivo funzionamento del SSN)⁴¹.

Le stime disponibili (Banca d'Italia, 2022; SVIMEZ, 2022) indicano i seguenti valori dei moltiplicatori: 1,5 per il primo asse di intervento e 1,7 per il secondo.

I driver di crescita prioritari individuati sono:

- a) Energie rinnovabili, data l'elevata disponibilità *in loco* di fonti naturali e della loro sottoutilizzazione⁴².
- b) Cultura-turismo-benessere, come settori potenzialmente integrati, con la finalità di rendere i flussi turistici maggiormente diffusi sul territorio considerato, dunque più sostenibili e più destagionalizzati⁴³.
- c) L'economia del mare, in considerazione della posizione strategica nel Mediterraneo e della rilevanza dei trasporti su mare⁴⁴. Si calcola, a riguardo, un effetto moltiplicativo pari a 1.7 (Istituto Tagliacarne, 2023)⁴⁵.

Le tre filiere, nel loro complesso, definiscono una specializzazione sostenibile e con maggiore contenuto di conoscenza: si consideri, a riguardo, il ruolo dell'Università nel miglioramento dell'offerta turistica, soprattutto attraverso la valorizzazione dei beni archeologici e artistici presenti nelle tre province considerate⁴⁶.

⁴¹ Gli indicatori normalmente utilizzati per valutare la *performance* della P.A. (per esempio, il ritardo dei pagamenti) indicano che la sua efficienza è notevolmente più bassa nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. Sul tema, si rinvia ad Aimone Gigio et al. (2022) e a Galli e Petrucci (a cura di, 2023).

⁴² Sul tema, si rinvia, per un inquadramento generale riferito al Mezzogiorno, a SVIMEZ (2023).

⁴³ A sostegno di questa prescrizione, si possono citare anche il Rapporto dello Studio Ambrosetti (maggio 2023) – che, per l'intero Mezzogiorno, punta su energie rinnovabili, turismo, economia del mare ed eccellenze industriali - e la costituzione del CIPOM (Comitato interministeriale di coordinamento delle politiche del mare).

⁴⁴ È da sottolineare che l'accento posto sull'economia del mare rientra nella strategia europea denominata "Un nuovo approccio per un'economia blu sostenibile nell'UE" (COM2021/204 Commissione Europea: 17/05/2021), stando alla quale l'investimento nel capitale naturale deve essere realizzato nell'ambito degli obiettivi di sostenibilità del Green Deal europeo. Si ricordi anche che il PNRR destina risorse allo sviluppo del sistema portuale italiano.

⁴⁵ Si rinvia a SRM (2024) per un'analisi del ruolo dei porti meridionali per lo sviluppo economico dell'area ed europeo.

⁴⁶ Può essere interessante considerare, a riguardo, l'esperienza delle *start up*. Una ricerca condotta presso l'Università del Salento da Consoli (2019), fra il 2016 e il 2022, registra che Lecce risulta la prima provincia pugliese nel rapporto fra startup e popolazione residente: se in Puglia vi erano 0,05 startup innovative ogni 1000 abitanti e in Italia 0,089, su base provinciale il dato migliore della provincia di Lecce (0,067), era seguito da quello di Bari (0,064), Foggia (0,031), Taranto (0,030) e Brindisi (0,020). La maggioranza relativa delle imprese opera nei settori della produzione di software e della consulenza informatica, con una quota rilevante di startup nel campo della Ricerca e Sviluppo

Gli interventi per l'agricoltura vanno coerentemente inseriti in questo quadro, mediante azioni di contrasto soprattutto al calo della produttività e, nello specifico, a misure di incentivazione del ricambio generazionale^{47, 48}.

e nel settore manifatturiero. La provincia di Lecce si colloca al ventesimo posto in Italia per numero totale di startup innovative iscritte nei registri (166 in totale nel secondo trimestre 2022, il 26% del totale pugliese); leggermente in crescita l'incidenza di Taranto sul totale regionale (8,8%), con un numero di startup più che triplicato. Brindisi fa registrare un aumento ancora più consistente, passando dal 3,8% al 6%. La quota complessiva di startup delle tre province dell'ex Terra d'Otranto rappresenta quindi circa il 40% del totale pugliese, dato in aumento rispetto al 2016. Si rileva la marcata concentrazione nei territori che ospitano le sedi principali delle due università più grandi in termini di studenti immatricolati (Università di Bari e Università del Salento), oltre che le realtà più importanti in termini di acceleratori e incubatori di impresa. Diverse startup innovative sono spin-off e nascono dunque in ambiente universitario (fenomeno questo che ha sempre visto la Puglia all'avanguardia nel Mezzogiorno). Si rinvia anche a questa indagine recente (gennaio 2023) della Camera di commercio di Lecce: <https://www.le.camcom.it/P42A3782C71S92/Le-startup-pugliesi--trend-demografici.htm>.

⁴⁷ Si stima che la coorte di operai agricoli con la maggiore frequenza sia quella della fascia d'età compresa fra 55 e 69 anni. In provincia di Lecce, il numero di imprese agricole si è quasi dimezzato a partire dal 2013..

⁴⁸ Sul contrasto alla senilizzazione del settore si rinvia a <https://psr.regione.puglia.it/csr-2023-2027>.