

Policy brief Merita

MANIFESTO PER LA CRESCITA ECONOMICA DELLA PUGLIA

Giuseppe Coco

Università di Bari
Aldo Moro
Socio fondatore di Merita

Claudio De Vincenti

Università La Sapienza
LUISS Guido Carli
Presidente onorario Merita

Raffaele Lagravinese

Università di Bari
Aldo Moro
Socio di Merita

2

Policy
brief
Merita

In collaborazione con
l'Istituto Universitario Europeo



Questo Policy Brief della Fondazione Merita si collega idealmente con il Policy Brief dell'Istituto Universitario Europeo dedicato nel settembre scorso a "Reindustrializzare la Toscana. Un Manifesto", che ha avviato una serie di riflessioni sulle economie di diverse Regioni italiane raccolte nell'e-book di prossima pubblicazione "Dalla Toscana all'Italia e all'Europa", a cura di M. Buti, S. Casini Benvenuti e A. Petretto, IUE.



Fondazione Merita

La Fondazione “Merita Meridione - Italia” è nata dall’esperienza dell’Associazione omonima e il suo lavoro viene presentato sul sito www.fondazionemerita.it insieme al Manifesto fondativo “Cambia, cresce, merita. Un nuovo Sud in una nuova Europa”.

Il Manifesto è la principale espressione delle finalità della Fondazione nata per svolgere attività di promozione culturale, di elaborazione di proposte di politica economica e sociale, di sviluppo e monitoraggio di concreti progetti di intervento e di formazione rivolta ai giovani.

Sul sito della Fondazione sono disponibili tutti gli aggiornamenti sull’attività di Merita, le iniziative organizzate e l’archivio degli eventi svolti.

FONDAZIONE MERITA – MERIDIONE ITALIA

MANIFESTO PER LA CRESCITA ECONOMICA DELLA PUGLIA

A cura di Giuseppe Coco, Claudio De Vincenti, Raffaele Lagravinese

Premessa

La nuova amministrazione regionale che emergerà dalle elezioni del prossimo 23/24 novembre dovrà misurarsi con una situazione complessa dell'economia pugliese, quale si configura dopo la non breve stagione segnata prima dalla crisi finanziaria del 2008 e dalle sue conseguenze e poi dalla crisi pandemica del 2020-21, seguita dall'attuale fase di instabilità internazionale. Il quadro è quello di una Regione che nel corso degli ultimi venticinque anni è cresciuta ma ha anche vissuto profonde trasformazioni nel suo tessuto economico-produttivo, segnato da crisi industriali in atto ormai da decenni: al riguardo, in maniera più pronunciata del Paese nel suo complesso, emerge come la crescita degli ultimi anni si sia fondata su elementi spesso di carattere transitorio, mentre è sostanzialmente mancata una vera e propria trasformazione in senso moderno del tessuto produttivo. L'enorme incremento turistico ha dato un forte impulso all'economia, ma rischia di rappresentare un limite se non accompagnato da uno slancio innovativo verso settori ad alto valore aggiunto che possano garantire ricchezza duratura al territorio. A questo scopo, la Regione deve consolidare le sue politiche di innovazione, trasformando la crescita quantitativa degli ultimi anni in uno sviluppo qualitativo e duraturo.



Uno sguardo d'insieme: crescita di settori a basso valore aggiunto e ristagno industriale

Se osserviamo l'andamento delle principali variabili macroeconomiche, l'andamento aggregato dell'economia pugliese nell'ultimo decennio è complessivamente soddisfacente. Il PIL pro-capite dell'economia pugliese cresce dal 2015 al 2023 di quasi il 13%, più della media nazionale e del Mezzogiorno. Dal 2019 (pre-pandemia) la crescita accelera in modo significativo, in maniera superiore anche al dato medio dell'Unione Europea.

Questa crescita si spiega interamente con l'aumento della quota di occupati sulla popolazione residente, che sostanzialmente cresce allo stesso tasso dell'economia e quindi più velocemente di quasi tutte le ripartizioni rilevanti (Italia, UE, Mezzogiorno). Si tratta di risultati in certa misura confortanti, che si riflettono positivamente sia sul tasso di disoccupazione sia sul tasso di NEET, la piaga sociale del Mezzogiorno, che cala negli ultimi 3 anni di ben 8 punti percentuali (al 22%).

Figura 1. Andamento del Pil pro capite (Italia, Mezzogiorno, Puglia)
(prezzi costanti, anno base 2015=100)



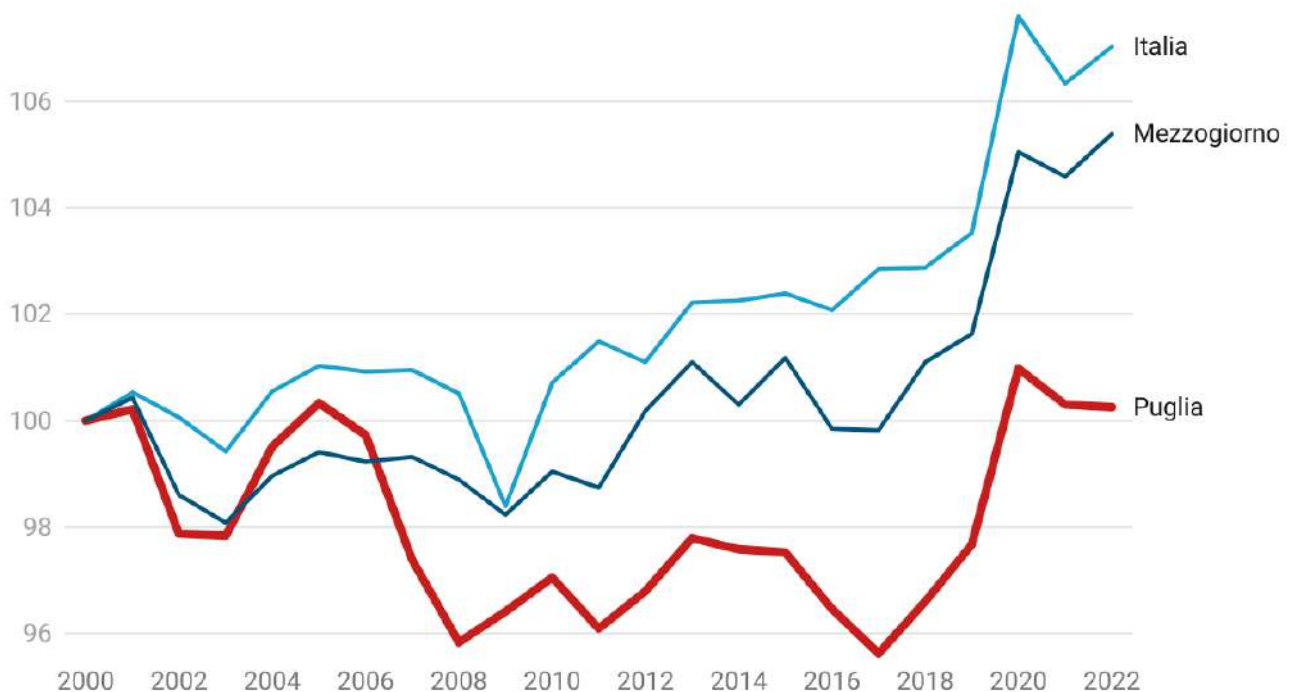
Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT, 2025

Tuttavia, la crescita del PIL pro-capite può essere scomposta in 2 componenti: la crescita dell'occupazione e quella della produttività del lavoro. Il fatto che la crescita della Puglia, più di quella del Paese e della ripartizione meridionale, dipenda dalla sola crescita dell'occupazione ha come risvolto della medaglia la stagnazione della produttività, riconducibile, come vedremo, al fatto che l'aumento dell'occupazione si concentra in settori a basso valore aggiunto e con bassi salari, con la conseguenza di una fragilità di lungo periodo delle prospettive di crescita della Regione.

Per capire gli aspetti ancora problematici della traiettoria dell'economia pugliese e le priorità che il prossimo governo regionale si deve porre, abbiamo ricostruito con alcuni dati sintetici le trasformazioni della struttura economica della Puglia negli ultimi due decenni e le abbiamo confrontate con l'andamento delle stesse variabili a livello nazionale e a livello di macroarea (Mezzogiorno). Nel valutarle, peraltro, dovremo sempre ricordare che l'Italia nel suo complesso ha perso terreno con continuità dall'inizio del secolo nel confronto con la media europea in termini di produttività e di crescita del PIL pro-capite.

Sappiamo che nel lungo periodo la fonte ultima del benessere di una collettività e del suo sviluppo risiede nella crescita della produttività dei fattori, ed in particolare del lavoro. Vale la pena quindi di partire dall'andamento della produttività del lavoro nel corso degli ultimi decenni, comparativamente al resto del Paese, per poi allargare lo sguardo alla questione della formazione del capitale.

Figura 2. Valore Aggiunto per ora lavorata
(prezzi costanti, anno base 2000=100)



Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT, 2025.



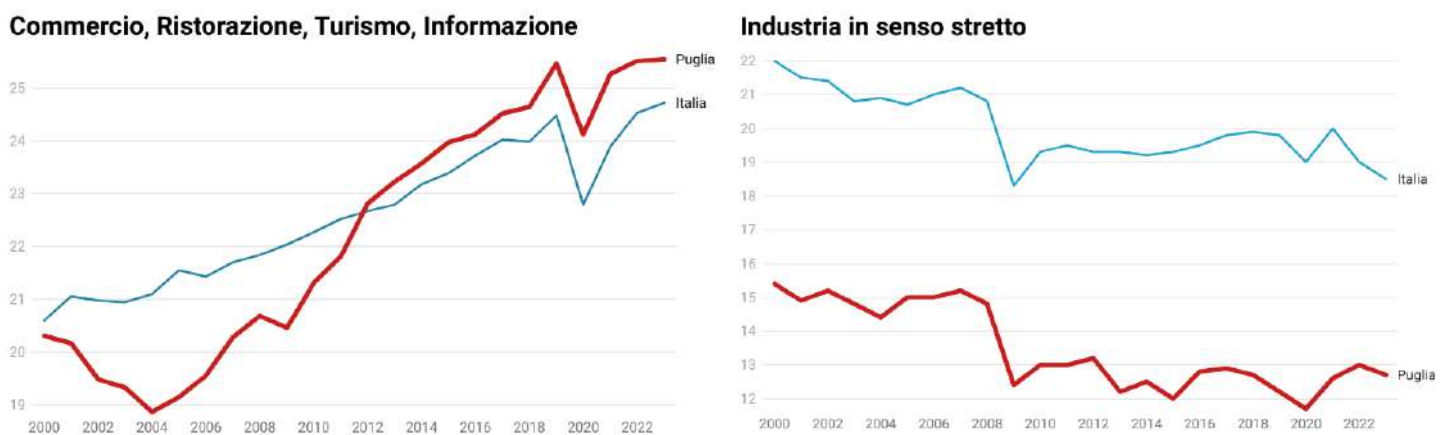
Come si evince dalla figura 2, l'andamento della produttività oraria del lavoro nell'insieme dell'economia pugliese è stata purtroppo carente nei venticinque anni alle nostre spalle, anche quando valutata vis a vis con l'andamento decisamente insoddisfacente del Paese nel suo insieme e della stessa macroarea meridionale. Gran parte di questo gap risale al periodo precedente la crisi del debito (dal 2005 al 2008) ma negli anni successivi non c'è stato un recupero significativo e solo negli ultimi anni si è osservato un miglioramento importante ma che riporta l'indicatore semplicemente sul livello di venticinque anni fa.

Le cause di questa divaricazione possono essere due:

1. un peggioramento relativo della produttività del lavoro nei singoli settori che compongono l'economia pugliese (essenzialmente per carenza di investimenti, cfr. dopo)
2. una ricomposizione tra settori produttivi con un calo relativo del peso dei settori ad alto valore aggiunto per addetto.

Per quanto riguarda il punto ii), in Figura 3 presentiamo l'andamento delle quote del valore aggiunto regionale e di quello nazionale sul totale, per due settori cruciali: quello del commercio (che include turismo, ristorazione e servizi di informazione e comunicazione) e quello dell'industria in senso stretto (che include industria estrattiva e manifatturiero). Il grafico mostra in modo chiaro negli anni un significativo cambiamento della composizione del valore aggiunto regionale e quindi della struttura dell'economia regionale anche rispetto a quella nazionale.

Figura 3 Incidenza % sul valore aggiunto totale dei settori del “Commercio, Ristorazione, Turismo e Informazione” e “Industria in senso stretto”.

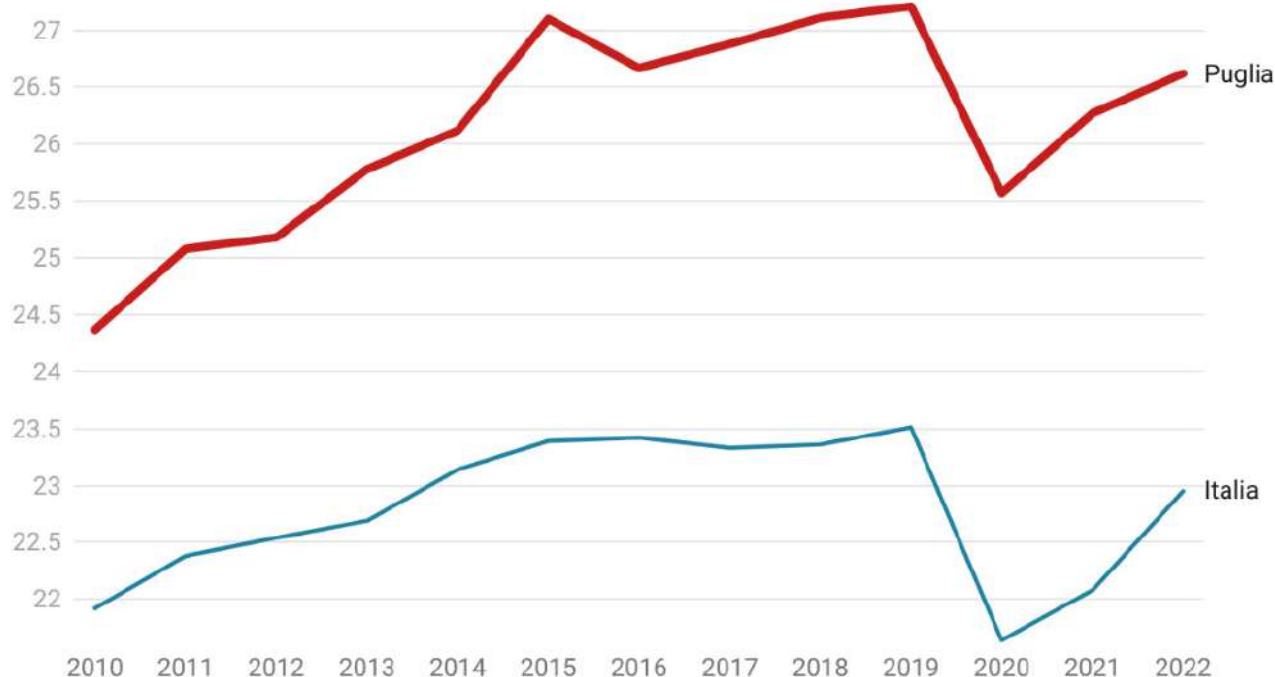


Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT, 2025

Le tendenze regionali sono nella stessa direzione di quelle nazionali, ma con una dinamica molto più pronunciata, in particolare del Commercio, Turismo e Ristorazione, che dal 2004 guadagna 6 punti percentuali di quota di valore aggiunto. Il calo dell'Industria in senso stretto appare della stessa misura del calo nazionale, ma pesa molto di più sulla struttura industriale pugliese, meno sviluppata della media: 3 punti percentuali di valore aggiunto persi pesano per 1/5 della produzione industriale pugliese a inizio secolo.

Complessivamente questa evidenza suggerisce la rilevanza del deterioramento della composizione del valore aggiunto regionale per spiegare il calo relativo della produttività nell'insieme dell'economia regionale. Un'ulteriore evidenza del fenomeno viene dalla Figura 4 in cui abbiamo isolato la componente di attività (per micro-settore Ateco) delle attività a basso valore aggiunto. L'andamento della Puglia segue quello nazionale in maniera abbastanza fedele. Tuttavia, il peggioramento per la Puglia è decisamente più pronunciato (all'incirca 2 punti contro 1 per l'Italia). Entrambe vanno nella direzione sbagliata, ma la Puglia di più.

Figura 4. Incidenza % dei settori a basso valore aggiunto



Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT, 2025.

Nota. Tra i settori a basso valore aggiunto rientrano: Agricoltura, silvicoltura e pesca ; Industrie tessili e abbigliamento; Industria del legno, della carta, editoria ; Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli ; Servizi di alloggio e di ristorazione ; Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento, riparazione di beni per la casa e altri servizi ; Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico, produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze.

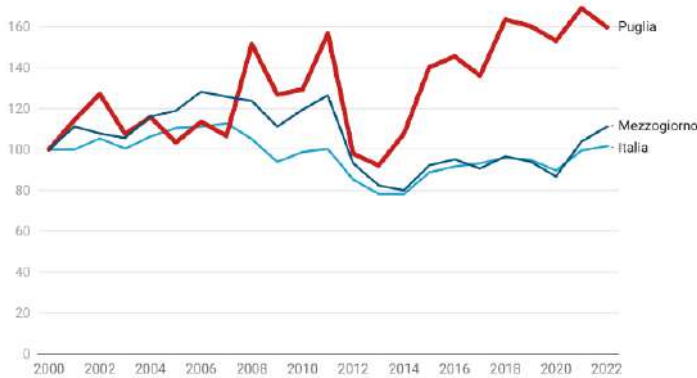


L'altro elemento che potrebbe aver influito sulla bassa performance di Figura 2 sono gli investimenti: una loro carenza compromette la dinamica della produttività per ora lavorata. L'investimento aggregato in Puglia ha un andamento insufficiente, simile al dato nazionale, ma la composizione settoriale ancora una volta è problematica. La Figura 5 riporta l'andamento degli Investimenti Fissi Lordi (IFL) per i settori Industria e Commercio definiti come sopra e che possiamo considerare rappresentativi rispettivamente di settori ad alta e a bassa produttività del lavoro. Come si vede, la composizione degli investimenti è molto più dinamica della media italiana e del Mezzogiorno nel settore Commercio, Trasporto e Turismo. Al contrario, soffrono soprattutto i settori ad alta produttività e migliori salari: l'Industria in senso stretto non ha recuperato in termini reali i livelli del 2000 nemmeno nel 2022. Si tratta letteralmente di un crollo degli investimenti industriali anche relativamente al resto del Paese, concentrato negli anni tra il 2006 e il 2010 e non recuperato successivamente. L'unico aspetto positivo riguarda l'inversione di tendenza abbastanza netta degli ultimi anni che presentano tassi di investimento in crescita importante, seppur insufficienti a riportarci ai livelli del 2000. Rimane comunque un gap di investimenti prolungato che non può che spiegare in maniera precisa il drastico ridimensionamento del settore.

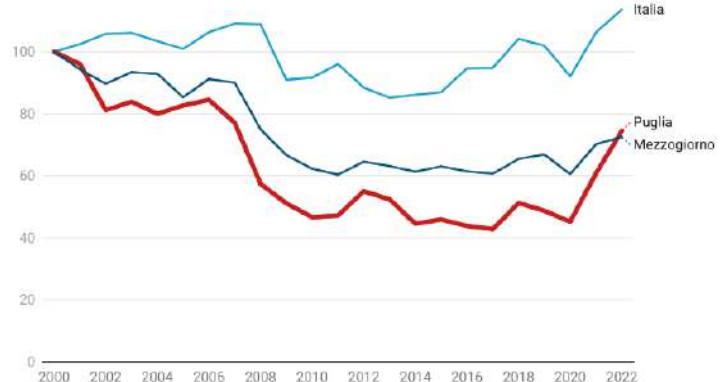
Figura 5. Investimenti fissi lordi per "Commercio, Ristorazione, Turismo e Informazione" e "Industria in senso stretto".

(prezzi costanti, anno base 2000=100)

Commercio, Ristorazione, Turismo, Informazione



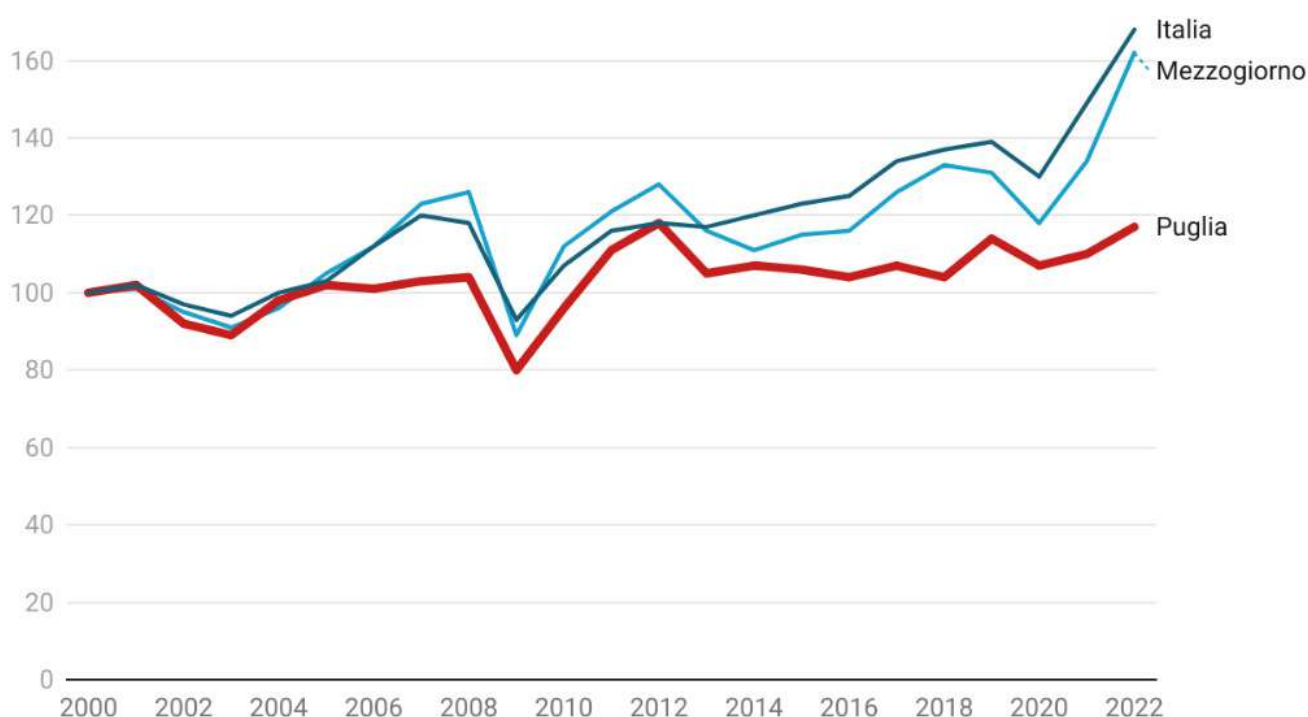
Industria in senso stretto



Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT, 2025.

Questo quadro è confermato dalle esportazioni, un indicatore implicito della capacità competitiva della Regione (Figura 6). L'andamento delle esportazioni della Puglia è deludente soprattutto nell'ultimo decennio: con l'eccezione del periodo 2009-12, quelle pugliesi sono cresciute sempre meno delle esportazioni sia del Paese sia della ripartizione Mezzogiorno. In particolare, dopo la crisi COVID sono cresciute all'incirca del 20%, meno della metà della media nazionale e del Sud. E, si noti, che l'ultimo dato Istat riferito al primo semestre 2025 conferma questa tendenza, segnando con una perdita ulteriore (-6%).

Figura 6. Andamento delle Esportazioni
(prezzi costanti, anno base 2000=100)



Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT, 2025.

Questo deterioramento della composizione settoriale del valore aggiunto regionale, degli investimenti e quindi della produttività del lavoro nell'insieme dell'economia regionale, si rispecchia inevitabilmente in una crescita asfittica delle retribuzioni.

La figura 7 mostra l'andamento di salari reali e produttività a partire dal 2010. La prima osservazione è che entrambe calano in maniera comparabile per tutti gli anni '10 fino alla pandemia. La successiva ripresa della produttività, che comunque non recupera i livelli del 2000, non è stata accompagnata da un incremento dei salari, che rimangono sostanzialmente al palo (la Puglia non fa eccezione alla tendenza nazionale). Ancora nel 2023 i salari reali in Puglia hanno perso il 10% del valore rispetto al 2010. La ragione è che non hanno recuperato potere d'acquisto dopo la fiammata inflazionistica del 2022/23. Tra produttività e salari si è aperto negli ultimi anni nel nostro paese un divario importante che testimonia di una fase di insufficiente azione contrattuale. Si noti che questa svalutazione dei salari



è un fenomeno quasi esclusivamente italiano, che naturalmente ha sostenuto in maniera importante la competitività delle nostre merci, ma al prezzo di una perdita di potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti. E pur essendo un fenomeno italiano si presenta in termini più pronunciati in Puglia.

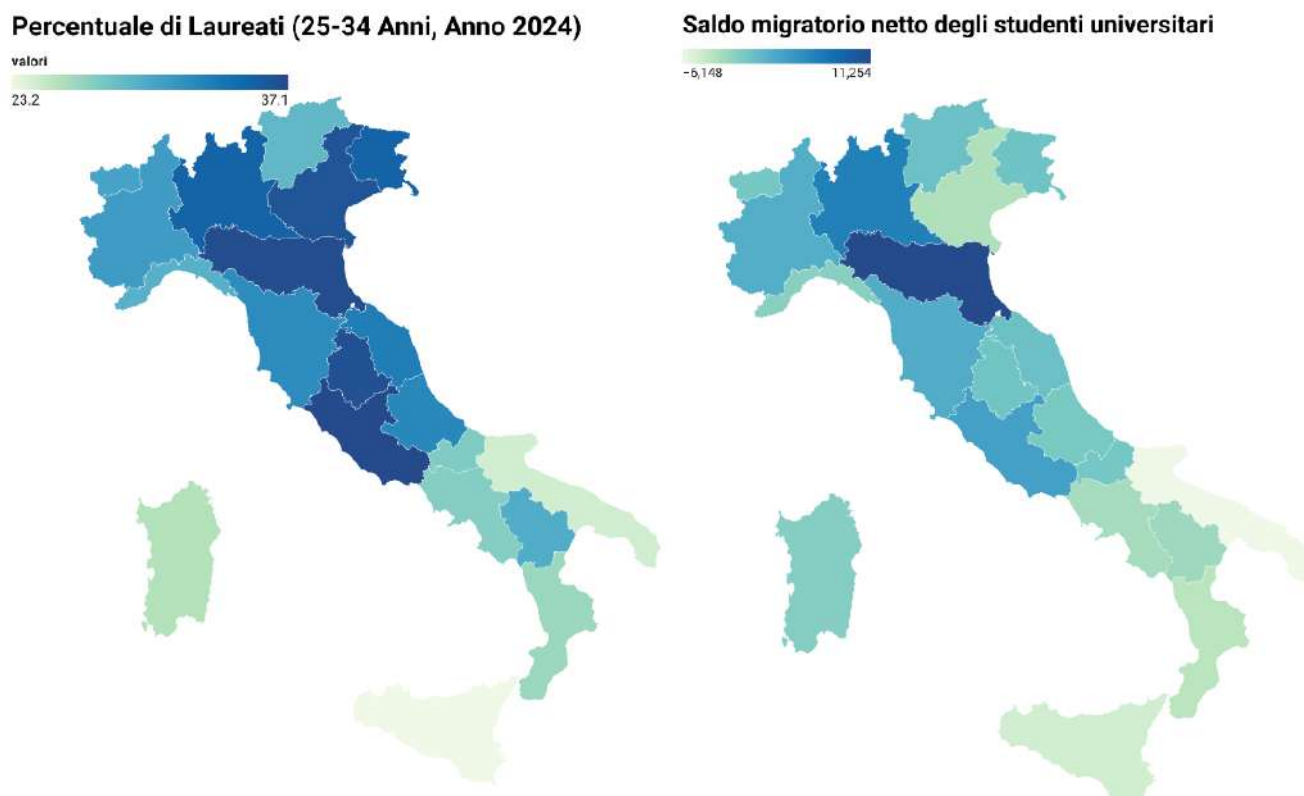
Figura 7. Produttività e Salari reali per occupato in Puglia (prezzi costanti, anno base 2010=100)



Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT, 2025.

Nota: La Produttività è misurata come valore aggiunto per occupato. I salari come retribuzione per occupato.

Un'ultima considerazione sulle tendenze in atto: la bassa dinamica della produttività pugliese rispetto alla media nazionale sembra dipendere, oltre che dall'andamento degli investimenti evidenziato sopra, anche da un problema di qualificazione della forza lavoro. La Puglia è, in termini relativi, una delle ultime regioni - anche nell'ambito del Mezzogiorno - per incidenza dei laureati sulla popolazione: guardando al tasso di laureati sulla popolazione di età 25-34 anni, un parametro comunemente usato per valutare il capitale umano di alta formazione, la Puglia si colloca negli ultimi 20 anni sempre nelle ultimissime posizioni (nel 2023 questo tasso è del 24,6%, meno di 1 giovane su 5 riesce a laurearsi in Puglia). Analogamente la situazione del saldo migratorio degli studenti è la peggiore (in termini di numeri assoluti). E naturalmente, è bene tener presente che qualità dell'offerta e qualità della domanda di lavoro sono tra loro interdipendenti: una scarsa domanda di lavoro di alta qualità da parte delle imprese determinerà una minore propensione dei giovani ad acquisire specializzazioni non richieste e, quando le acquisiscono, a migrare.

Figura 8. Percentuale di laureati e Saldo migratorio netto degli studenti universitari

Fonte: Elaborazione degli autori su dati MUR.

Che fare

Complessivamente quindi, il quadro è quello di una Regione che deve guardare al futuro con la consapevolezza che riprendere a crescere implica un ripensamento del tessuto produttivo in chiave moderna: non si tratta di penalizzare la crescita di settori come commercio e turismo, ma di innervare il tessuto produttivo con una adeguata dinamica del manifatturiero e più in generale dell'industria, aumentando la componente del capitale umano più qualificato.

Una politica di sviluppo deve fare leva su alcune caratteristiche di vantaggio che la Puglia presenta, anche rispetto ad altre Regioni del Mezzogiorno. La prima consiste in una maggiore importanza delle aree urbane e una maggiore concentrazione della popolazione, fenomeni che rendono possibile la costituzione di quelle aggregazioni di capacità e competenze che sono necessarie per avviare lo sviluppo. La stessa concentrazione rende possibile e auspicabile una rete di trasporti più efficiente che colleghi le città pugliesi tra di esse e, attraverso l'AV con Napoli e con il resto del Paese. Si tratta inoltre di una Regione in cui le infiltrazioni della malavita organizzata sono minori che in altre parti del Mezzogiorno, con le minori esternalità negative che ne conseguono. Infine, la Regione Puglia ha dimostrato complessivamente capacità amministrative superiori alla media delle altre Regioni del Mezzogiorno, che si riflettono in una buona performance di spesa nell'ambito della coesione.



A fronte di questi vantaggi, la programmazione e la scelta degli obiettivi e strumenti deve essere curata maggiormente, con la finalità di modificare le specializzazioni della Regione per aumentare l'ambito del lavoro ad alto valore aggiunto. La chiave dello sviluppo contemporaneo è la capacità di costruire ambienti attraenti per la creazione degli hub metropolitani innovativi. L'aspetto interessante di questi hub è che non devono necessariamente essere vicini ad altre metropoli innovative, come dimostra il caso di Seattle negli Stati Uniti. Ma cosa rende possibili queste aggregazioni? Principalmente, oltre alla disponibilità di capitale umano qualificato, servizi più efficienti, trasporti, ambienti favorevoli all'innovazione sia dal punto di vista finanziario che regolatorio. Per la Regione, le priorità di policy - da perseguire naturalmente in raccordo con il livello governativo centrale – dovrebbero essere:

- a. Puntare alla costituzione e al mantenimento di una rete di trasporti efficiente, in particolare tra le aree urbane pugliesi, che costituisca l'ossatura di una rete tra imprese e istituzioni dell'innovazione. In questa logica, quindi, investire nella rete di trasporti intermodali tra porti, aeroporti, sistema ferroviario, viabilità su gomma e trasporto pubblico locale, per facilitare lo sviluppo dell'impresa innovativa e il recupero industriale in Puglia.
- b. Sostegno alla gestione e soluzione delle crisi industriali in atto puntando alla riconversione dei siti industriali. In questa partita la Regione dovrà giocare un ruolo di tutela del territorio, senza però indulgere in atteggiamenti di preclusione aprioristica rispetto alle soluzioni economiche e tecniche necessarie. È necessario essere aperti ad esempio ad investimenti in infrastrutture energetiche che abbassando il costo dell'energia rendano più facile e meno costosa l'attività industriale nella Regione.
- c. È necessaria una revisione della spesa per la coesione con un sostegno più selettivo verso filiere ed attività più innovative e ad alto valore aggiunto. Questo non significa che l'occupazione nel terziario a basso valore aggiunto vada scoraggiata, ma solo che non è molto utile incoraggiarla con fondi pubblici, visto che non produce occupazione di qualità. Un approccio possibile consiste nella diversificazione delle intensità di aiuto secondo le ricadute attese in termini di valore aggiunto e cambiamento della struttura produttiva. Va detto che negli ultimi anni le politiche di incentivazione della Regione Puglia si sono già indirizzate verso approcci più selettivi con i Programmi integrati di Agevolazione (PIA) e i vari Fondi per l'innovazione e la attività imprenditoriale innovativa (venture capital). E probabilmente il risultato degli ultimissimi anni in termini di investimenti industriali è già un segnale del funzionamento di queste politiche. È necessario procedere su questa strada di maggiore selettività, tanto più se dovesse ridursi la dotazione dei Fondi strutturali europei.
- d. È impossibile sviluppare un hub di attività innovative senza un capitale umano di alta qualità. La scarsa presenza di laureati è il risultato di problemi a monte della filiera educativa: è probabile che la scuola pugliese, pur a fronte di risultati positivi nel recupero dell'abbandono scolastico, non fornisca un numero sufficiente di diplomati con livelli di competenze sufficienti ad intraprendere un curriculum universitario. La Regione ha competenze limitate in



materia scolastica e tuttavia ha una serie di strumenti potenziali (compresa la spesa per coesione) per orientare la scuola verso la produzione di competenze, recuperando i quartieri e i comuni più problematici. Così come il diritto allo studio universitario può essere promosso con fondi regionali in maniera più convinta. Non solo, ma la Regione ha competenze forti in materia di formazione professionale, e questo è oggi un settore scolastico decisivo per la formazione delle qualifiche intermedie di cui le imprese, a cominciare da quelle più innovative, hanno bisogno.

Come già detto, alcuni segnali di un cambio di rotta negli ultimi anni ci sono stati, ma vanno approfonditi e sostenuti con maggiore intensità e con responsabilità. La crescita della spesa in conto capitale (anche del settore pubblico) degli ultimi anni è stata sostenuta in maniera decisiva dai fondi del PNRR: è essenziale che questo sostegno venga assicurato dalle politiche nazionali e regionali anche una volta terminato questo programma straordinario.



Policy brief Merita

2

In collaborazione con
l'Istituto Universitario Europeo

Giuseppe Coco

Università di Bari
Aldo Moro
Socio fondatore di Merita

Professore all'Università di Bari. PhD all'Università di Exeter, ha insegnato presso le Università 'Cesare Alfieri', City ed Exeter. È stato Dirigente della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Consulente CIPE e Formez e Membro dell'Unità per la Semplificazione, Consigliere del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio e Capo Segreteria Tecnica del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale.

Claudio De Vincenti

Università La Sapienza
LUISS Guido Carli
Presidente onorario Merita

Professore ordinario di Economia Politica all'Università di Roma La Sapienza (in quiescenza), Senior Fellow presso il LUISS Research Center for European Analysis and Policy. È stato Viceministro dello Sviluppo Economico, Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno.

Raffaele Lagravinese

Università di Bari
Aldo Moro
Socio di Merita

Professore associato di Economia politica all'Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Si occupa principalmente di disparità territoriali, politiche socio-sanitarie e politiche di sviluppo locale