



## **CAPITOLO 1**

# **GLI OBIETTIVI DELLA STRATEGIA EUROPEA: A CHE PUNTO È L'EMILIA-ROMAGNA?**





# 1 GLI OBIETTIVI DELLA STRATEGIA EUROPEA: A CHE PUNTO È L'EMILIA-ROMAGNA?



## ▶▶ 1.1 LA STRATEGIA EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE E LO SVILUPPO

La Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) fu avviata - in applicazione degli articoli 125-128 del trattato di Amsterdam, giugno 1997 - a partire dal Consiglio straordinario sull'Occupazione di Lussemburgo (novembre 1997). Essa fu impostata come un processo coordinato centralmente in modo "aperto" (non vincolante sul piano normativo) indirizzato al perseguimento di obiettivi comuni, il cui raggiungimento rimaneva e rimane comunque di competenza dei singoli stati nazionali.

Nel Consiglio Europeo di Lisbona (marzo 2000) tali comuni obiettivi furono indicati fissando per le politiche economiche dell'Unione Europea un obiettivo estremamente (forse eccessivamente) ambizioso: raggiungere i più alti tassi di crescita quantitativa e qualitativa conciliando sviluppo economico e sua sostenibilità sociale ed ambientale. La frase, sempre da allora riportata, indicava infatti l'obiettivo di "portare in dieci anni l'Europa ad essere l'economia basata sulla conoscenza più dinamica e competitiva del mondo, in grado di raggiungere livelli di crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e con una maggiore coesione sociale". Questa impostazione indirizzava le politiche economiche e sociali europee al perseguimento di tre obiettivi: (1) il raggiungimento della piena occupazione, attraverso l'instaurazione di una sostenuta crescita economica e attraverso l'aumento della produttività e della qualità del lavoro; (2) la promozione della coesione sociale, garantendo in particolare l'inclusione nel circuito produttivo di tutti i cittadini europei e (3) lo sviluppo del rispetto per l'ambiente<sup>1</sup>. "L'agenda di Lisbona", come venne presto definito il programma di politica economica così indicato, riproponeva l'impostazione, che era stata formulata nel "piano Delors", elaborato nella prima metà degli anni novanta, secondo il quale l'impianto delle politiche economiche doveva essere orientato alla crescita e comprendere sia misure "strutturali", tese al rafforzamento della struttura produttiva, sia misure di rafforzamento della coesione sociale sia politiche di sostegno della domanda aggregata,

1 ▶ Il legame tra i tre elementi è ben sintetizzato dalla seguente formulazione contenuta in un documento successivo (che ha come premessa l'affermazione: "la crescita deve andare di pari passo con la solidarietà): "il fatto di dare priorità alla crescita...implica azioni per migliorare la ricerca, incoraggiare le imprese e l'innovazione, istituire reti a livello europeo e accrescere il ruolo dell'istruzione. Questa è una della condizioni per mantenere una base industriale competitiva. Allo stesso tempo ciò richiede nuove garanzie collettive per i lavoratori e un rinnovato sforzo per anticipare e adattarsi tempestivamente a un contesto economico-commerciale globale in via di evoluzione". (Commissione delle comunità europee: *Costruire il nostro avvenire comune. Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013*, Comunicazione al consiglio, al parlamento europeo, al comitato economico e sociale e al comitato delle Regioni, Bruxelles, 10/2/2004; COM, 2004).

lasciando tuttavia alquanto in ombra queste ultime, per le quali non venivano fornite indicazioni operative concrete<sup>2</sup>.

Riguardo alla strategia dell'occupazione, a Lisbona furono formulati due indicatori quantitativi in grado di dare un contenuto empirico al concetto di piena occupazione e che da quel momento diventarono gli obiettivi da perseguire per il 2010: un tasso di occupazione (rapporto tra numero di occupati e popolazione in età di lavoro, convenzionalmente fissata nelle persone aventi più di 15 e meno di 65 anni) pari al 70% e un tasso di occupazione del 60% per la popolazione di genere femminile. L'anno successivo, nel Consiglio Europeo di Stoccolma (marzo 2001), i due obiettivi da raggiungere entro il 2010 furono riproposti e la strategia fu rafforzata indicando anche le tappe intermedie (entro il 2005): 67% per il tasso di occupazione totale e 57% per il tasso di occupazione femminile. Venne anche aggiunto un terzo obiettivo, anch'esso espresso in termini di tasso di occupazione e riferito alle persone di età compresa tra i 55 e i 64 anni, il 50% entro il 2010, per evitare fenomeni di esclusione sociale derivanti dall'espulsione prematura dei lavoratori anziani dal mercato del lavoro, con conseguente perdita, o forte riduzione, del reddito.

Nei documenti elaborati successivamente dalla Commissione (a partire da quello intitolato: *"L'avenir de la stratégie européenne pour l'emploi. Une stratégie pour le plein emploi et des emplois de meilleure qualité pour tous"*, Comunicazione al consiglio, al parlamento europeo, al comitato economico e sociale e al comitato delle Regioni, Bruxelles, 14/1/2003, COM 2003/6 finale) furono presentati, in aggiunta agli obiettivi delle politiche per il pieno impiego, una serie di obiettivi e di indicatori atti a misurare la qualità del lavoro. L'elenco di questi è stato presentato nella precedente edizione di questo Rapporto; ad esso si rinvia anche in considerazione del fatto che può facilmente essere desunto dalle tavole allegate a questo capitolo. Con le *Guidelines* SEO per il 2003, la qualità del lavoro è diventata a pieno titolo uno dei tre obiettivi di fondo ("generali") della SEO (gli altri due essendo: il raggiungimento della piena occupazione e il rafforzamento della coesione e dell'integrazione sociale). È stata sottolineata con forza l'esigenza che l'aumento della qualità del lavoro produca anche l'aumento della produttività necessario a rafforzare la competitività internazionale e, in definitiva, le prospettive

2 ► Vennero presto abbandonate, in proposito, indicazioni che pure erano state autorevolmente indirizzate al governo dell'Unione da importanti economisti europei. La "strategia di Lisbona" venne e viene anzi spesso intesa come una strategia esclusivamente "dal lato dell'offerta". Vi sono state ragioni politiche alla base di questo abbandono di ogni strategia dal lato della domanda; ma anche ragioni tecniche (o fatte valere come tali) legate all'avvento della moneta unica e alla necessità di disciplina fiscale.

di crescita nel lungo periodo dell'Europa. Ribadendo che la qualità del lavoro è un "concetto pluridimensionale", la cui evoluzione dipende da un ampio ventaglio di componenti che interagiscono gli uni con gli altri e che "il livello della qualità è determinato dall'equilibrio tra questi diversi componenti" un documento immediatamente successivo (significativamente intitolato: *"Amélioration de la qualité de l'emploi: un examen des derniers progrès accomplis"*, Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee al Consiglio e al Parlamento Europeo, Bruxelles, COM 2003/728, 26/11/2003) ha individuato le "dimensioni" del concetto di qualità del lavoro, elencando le misure di politica del lavoro proposte per migliorarle, e fornisce un elenco degli indicatori attraverso i quali misurarle (anche questi sono stati esposti nei precedenti Rapporti, ai quali si rimanda per la loro elencazione).

## ►► 1.2 LA REVISIONE DELLA STRATEGIA DI LISBONA

L'impostazione di politica economica prevista a Lisbona non ha finora conseguito i risultati sperati. La crescita non solo non ha accelerato, ma ha preso a rallentare a partire dal 2001, i progressi nella direzione prospettata dall'agenda di Lisbona sono stati piuttosto stentati, con la parziale eccezione del buon andamento dell'occupazione, in particolare in Italia; il che, tuttavia, ha implicato una dinamica particolarmente deludente della produttività del lavoro. Il ritardo dell'Europa nei confronti degli Stati Uniti si è ampliato (non solo riguardo al tasso di crescita del reddito ma anche riguardo al tasso di crescita della produttività per ora lavorata, che è risultato nettamente inferiore a quello degli Stati Uniti per la prima volta da sessanta anni a questa parte) e la competitività europea rispetto ai paesi in forte crescita, in primo luogo la Cina e l'India, si è ulteriormente deteriorata. La gravità della situazione è stata indicata con chiarezza dal rapporto *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, elaborato per la valutazione della strategia di Lisbona a metà del decennio da un gruppo di lavoro guidato dall'ex primo ministro olandese Wim Kok e reso pubblico nel novembre 2004.

Tra le diverse diagnosi possibili<sup>3</sup>, il Rapporto Kok ha scelto di attribuire lo scarso successo delle politiche attuate nella pri-

3 ► Tra le altre diagnosi possibili è stata, in particolare, trascurata la constatazione che l'Europa si è privata della possibilità di usare politiche economiche di sostegno della domanda.

ma parte del decennio al fatto che è stato trascurato l'elemento sinergico del programma ("la strategia di Lisbona si compone di una serie di riforme interdipendenti", la cui efficacia dipende crucialmente dal fatto che "esse siano attuate totalmente e, nei limiti del possibile, contemporaneamente da tutti i paesi"). Nel rapporto sono individuate cinque aree di intervento ritenute importanti. Quattro di esse riguardano direttamente le politiche microeconomiche e solo indirettamente il mercato del lavoro. Esse sono:

- a) l'istituzione di una società della conoscenza, soprattutto per quanto riguarda il mancato aumento della percentuale di spese in ricerca e sviluppo e il non soddisfacente sviluppo delle tecnologie dell'informatica e della comunicazione.
- b) Il completamento del mercato unico europeo, che non ha sino-  
ra coinvolto se non marginalmente il macrosettore dei servizi.
- c) Il rafforzamento delle misure di sostegno dell'imprenditorialità.
- d) Le politiche a sostegno dell'ambiente. La quinta area concerne direttamente le politiche del lavoro, che, a giudizio della commissione Kok, andrebbero rafforzate in tre direzioni:
  - 1) aumentando l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese, al fine di massimizzare la creazione di nuove opportunità di lavoro. A questo fine viene sottolineata l'esigenza di ricercare un equilibrio tra le nuove forme di flessibilità del lavoro e i sistemi di sicurezza sociale.
  - 2) Rafforzare gli investimenti in capitale umano, sia migliorando i sistemi dell'istruzione e della formazione professionale sia, soprattutto, ampliando gli schemi di "aggiornamento professionale nel corso della vita attiva" (*lifelong learning*).
  - 3) Rafforzare le azioni a sostegno dell'occupazione dei lavoratori anziani, che rimane uno dei terreni nei quali molti paesi, tra i quali l'Italia, non stanno facendo progressi sostanziali. Per perseguirlo efficacemente si propone non solo di ampliare il *lifelong learning* ma anche di "migliorare le condizioni di salute e di lavoro" degli anziani occupati.

Oltre alle indicazioni riguardanti gli obiettivi da privilegiare nella riformulazione della strategia di Lisbona, il rapporto Kok si sofferma sull'esigenza di rafforzare la *governance* del programma di politica economica complessivo attraverso un coinvolgimento più efficace di quanto sia accaduto nella prima metà del decennio dei governi, nazionali e locali, dei *partners* sociali di tutti gli altri portatori di interesse (*stakeholders*) nell'implementazione della strategia.

I documenti di politica economica e del lavoro successivi hanno iniziato a porre in pratica i suggerimenti del rapporto Kok, in due direzioni:

- In primo luogo, sottolineando l'esigenza di inserire le politiche dell'occupazione in un quadro che ne valorizzi le sinergie con gli altri aspetti, macroeconomici e microeconomici, della strategia complessiva, in particolare riguardo all'indicazione di concentrare inizialmente gli sforzi soprattutto sugli obiettivi di crescita (della produzione, della produttività e dell'occupazione) che diventano il fulcro della nuova impostazione delle politiche economiche europee. Questa impostazione è stata avanzata dapprima nelle proposte della Commissione presentate in occasione del Consiglio Europeo di Bruxelles (22-23 marzo), ha assunto un ruolo centrale nella formulazione delle *Integrated Guidelines for Growth and Jobs* ("Linee guida integrate per la crescita e l'occupazione") per il periodo 2005-2008 (12/4/2005) ed è stata riaffermata nella comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo della primavera 2006, significativamente intitolata "È ora di cambiare marcia" (elaborata il 25/1/2005. COM 2006/30 definitivo).
- In secondo luogo, è stata rafforzata l'integrazione tra la SEO e le politiche del Fondo sociale europeo (FSE). Tale integrazione era stata già prevista dal regolamento n° 1784 del Parlamento europeo, entrato in vigore il 16/8/1999, ma tale regolamento non aveva dato luogo ad applicazioni significative. Essa è stata, quindi, ribadita con maggiore specificità nelle proposte di regolamento del FSE per il periodo 2007-2013, presentate il 28/4/2006 e sistematizzate nei regolamenti n° 9077/2006 (emesso a Bruxelles il 6/6/2006) e n° 9060/2006 (che sostituisce ed abroga il precedente regolamento n° 1784/1999).

Esaminiamo ora brevemente il contenuto di questi documenti.

Le *Integrated Guidelines* contengono la più recente formulazione degli obiettivi delle politiche economiche europee. Esse si compongono di sei linee guida macroeconomiche<sup>4</sup>, dieci linee guida microeconomiche<sup>5</sup> e otto linee guida per l'occupazione, che vale la pena richiamare:

- 1) Implementare le politiche dell'occupazione che si propongano di raggiungere la piena occupazione, il miglioramento della qualità e della produttività del lavoro e di rafforzare la coesione sociale e territoriale.
- 2) Promuovere un approccio al lavoro orientato sul sostegno a tutte le fasi della vita lavorativa degli individui, e quindi:

4 ► Assicurare la stabilità macroeconomica; salvaguardare la sostenibilità economica e fiscale; promuovere una allocazione delle risorse efficiente e orientata alla crescita del reddito e dell'occupazione; assicurare la stabilità economica necessaria alla crescita sostenibile; assicurare che la dinamica salariale contribuisca alla stabilità macroeconomica e alla crescita; contribuire ad un funzionamento dell'Unione Monetaria Europea corretto e dinamico.

5 ► Incrementare e migliorare gli investimenti in ricerca e sviluppo, in particolare ad opera degli imprenditori privati; facilitare tutte le forme di innovazione; facilitare l'espansione e l'effettiva utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, costruendo una società dell'informazione pienamente inclusiva; rafforzare i vantaggi competitivi della base industriale europea; incoraggiare l'uso sostenibile delle risorse e rafforzare le sinergie tra la protezione dell'ambiente e la crescita economica; estendere e rafforzare il mercato interno europeo; assicurare la presenza di mercati aperti e competitivi sia all'interno sia all'esterno dell'Europa, al fine di cogliere i vantaggi della globalizzazione; creare un ambiente economico più competitivo e incoraggiando l'iniziativa economica privata attraverso una migliore regolamentazione; promuovere una cultura più imprenditoriale e sostenere le piccole e medie imprese; espandere, migliorare e collegare le infrastrutture europee e completare i progetti prioritari tra le nazioni europee (*cross border*).

favorendo l'inserimento nel mercato dei giovani, come previsto dal *Patto europeo per la gioventù*; sostenendo la riduzione dei differenziali di genere nell'occupazione, nella disoccupazione e nelle retribuzioni; facilitando la riconciliazione tra lavoro e vita privata; sostenendo l'invecchiamento attivo; modernizzando i sistemi di protezione sociale e i sistemi pensionistici.

- 3) Assicurare l'inclusività dei mercati del lavoro, rafforzando l'attrattività del lavoro e favorendo la ricerca del posto di lavoro a tutti i lavoratori, inclusi gli svantaggiati e quelli precedentemente inattivi.
- 4) Facilitare l'incontro tra offerta e domanda di lavoro.
- 5) Promuovere la flessibilità del lavoro combinata con la sicurezza e ridurre la segmentazione del mercato, preservando il ruolo dei partners sociali.
- 6) Assicurare un'evoluzione del costo del lavoro e meccanismi di fissazione delle retribuzioni favorevoli all'occupazione.
- 7) Espandere e migliorare l'investimento in capitale umano.
- 8) Adattare i sistemi dell'istruzione e della formazione professionale in risposta alle esigenze delle nuove competenze richieste dal mercato.

L'integrazione tra la SEO e gli obiettivi previsti dal nuovo programma del FSE, relativo al periodo 2007-2013, è stata definita nei due documenti richiamati sopra. In particolare il regolamento n° 9060/2006 sottolinea che è "necessario assicurare la coerenza dell'azione del FSE<sup>6</sup> con le politiche formulate nell'ambito della SEO". Si prevede che tale integrazione si svilupperà attraverso i due programmi di quest'ultimo: (a) il programma di "convergenza," destinato a promuovere l'aggiustamento strutturale, la crescita economica e la creazione di nuove occasioni di lavoro nelle regioni meno sviluppate, incluse nell'attuale obiettivo 1, soprattutto attraverso politiche del lavoro attive indirizzate al miglioramento dei sistemi di istruzione e di formazione professionale dei lavoratori e attraverso le azioni indirizzate a sviluppare la capacità istituzionale e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche; (b) il programma che persegue l'obiettivo di aumentare "la competitività regionale e l'occupazione".

La spesa prevista dal programma descritto nei due regolamenti che stiamo esaminando è di 308,041 miliardi di euro per il periodo 2007-2013 (distribuiti in serie leggermente crescente a partire da 42,863 miliardi di euro nel 2007 fino ad arrivare a 45,342 miliardi nel 2013, con una media annua sull'intero periodo di 44,006 miliardi). Le priorità da esso previste sono le seguenti:

6 ► Il FSE – che opera attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo e il Fondo di coesione – si propone di "rafforzare la coesione economica e sociale, migliorando le possibilità di occupazione"; esso "dovrebbe mirare ad aumentare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese, a potenziare il capitale umano e a migliorare l'accesso all'occupazione e la partecipazione al mercato del lavoro, a rafforzare l'inclusione sociale delle persone svantaggiate e a combattere la discriminazione, a incentivare economicamente le persone inattive ad inserirsi nel mercato del lavoro, nonché a promuovere partenariati per le riforme".

- 1) accrescere l'adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al fine di migliorare l'anticipazione e la gestione positiva dei cambiamenti economici, promuovendo in particolare:
  - a) l'apprendimento permanente e maggiori investimenti nelle risorse umane da parte delle imprese;
  - b) l'elaborazione e la diffusione di forme di organizzazione del lavoro innovative e più produttive.
- 2) Migliorare l'accesso all'occupazione e l'inserimento sostenibile nel mercato del lavoro per le persone in cerca di lavoro e per quelle inattive, prevenire la disoccupazione e accrescere la partecipazione al mercato del lavoro, promuovendo in particolare:
  - a) la modernizzazione e il potenziamento delle istituzioni del mercato del lavoro;
  - b) l'attuazione di misure attive e preventive che consentano l'individuazione precoce delle esigenze con piani d'azione individuali ed un sostegno personalizzato;
  - c) azioni specifiche e trasversali finalizzate a migliorare l'accesso all'occupazione e ad accrescere la partecipazione sostenibile;
  - d) azioni specifiche finalizzate ad aumentare la partecipazione dei migranti al mondo del lavoro, rafforzando in tal modo la loro integrazione sociale.
- 3) Potenziare l'inclusione sociale delle persone svantaggiate ai fini della loro integrazione sostenibile nel mondo del lavoro e combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro.
- 4) Potenziare il capitale umano, promuovendo, in particolare:
  - a) l'elaborazione e l'introduzione di riforme dei sistemi di istruzione e di formazione;
  - b) la predisposizione di attività di rete tra gli istituti di istruzione superiori, i centri di ricerca e tecnologici e le imprese.
- 5) Promuovere partenariati, patti e iniziative tramite la creazione di reti di soggetti interessati, quali parti sociali e organizzazioni non governative, a livello transnazionale, nazionale, regionale e locale, al fine di promuovere riforme nei settori dell'occupazione e dell'integrazione nel mercato del lavoro.
- 6) Limitatamente all'obiettivo "convergenza", l'FSE sostiene negli Stati membri azioni inerenti ad espandere e migliorare gli investimenti nel capitale umano, promuovendo in particolare:
  - a) l'attuazione di riforme dei sistemi di istruzione e di formazione;
  - b) una maggiore partecipazione all'istruzione e alla formazione permanenti;

c) lo sviluppo del potenziale umano nella ricerca e nell'innovazione.

E a rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale.

L'elenco delle priorità previste dal programma evidenzia:

- a) i molti punti di contatto e di sovrapposizione tra le politiche per l'occupazione e le misure strutturali attuate dal FSE, nei quali si sostanziano le sinergie auspiccate dai documenti che hanno fatto seguito al rapporto Kok;
- b) la tendenza a rafforzare nelle politiche del FSE le misure orientate alla predisposizione di sistemi e di reti di soggetti aventi lo scopo di "modernizzare e potenziare" le istituzioni del mercato del lavoro e i processi di formazione del capitale umano.

### ▶▶ 1.3 LA SITUAZIONE DELL'EMILIA-ROMAGNA

Esamineremo ora l'evoluzione recente degli indicatori della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) disponibili ai livelli regionale, circoscrizionale e nazionale negli ultimi anni. Nella maggior parte dei casi il periodo coperto da queste statistiche va dal 1995 al 2004 (nel caso degli indicatori più rilevanti della situazione occupazionale arrivando al 2005) e la fonte dei dati sono le statistiche sulle variabili "di rottura" e sugli indici di qualità elaborate dall'ISTAT seguendo le indicazioni europee.

Nella tavola 1 sono riportati i dati relativi agli indicatori che la SEO pone a riferimento della politica per la piena occupazione. Di essi si parlerà più a fondo nei successivi capitoli di questo Rapporto, anche con riferimento alla situazione delle singole province, esaminata in dettaglio nelle apposite Schede. Va però subito sottolineato che gli ultimi mesi del 2003 segnano la conclusione della fase di forte crescita dell'occupazione che si è verificata in Emilia-Romagna, e anche in Italia, a partire proprio dal 1995. Non è dato ancora conoscere né se, ed eventualmente in quale misura, questa inversione di tendenza abbia modificato significativamente la collocazione della regione nel quadro nazionale ed europeo né se essa proseguirà a lungo. In questo capitolo presenteremo la situazione regionale soltanto con riferimento agli indicatori SEO; i dati e le considerazioni qui esposte dovranno pertanto

essere letti come l'inizio di un discorso che verrà completato nei capitoli successivi.

I dati della tavola 1 confermano, in primo luogo, l'enorme aumento dell'occupazione che si è avuto in Emilia-Romagna tra il 1995 e il 2003, e che ha già costituito l'oggetto di analisi dei precedenti Rapporti. Il tasso di occupazione totale (lavoratori e lavoratrici) crebbe dal 63,1% del 1995 al 69,5% del 2003, superando l'obiettivo europeo per il 2005 e sfiorando l'obiettivo 2010. Nei due anni successivi si è avuta una riduzione che lo ha riportato al 68,4%, superiore sia al valore della circoscrizione dell'Italia del Nord-Est sia alla media nazionale si all'obiettivo previsto per il 2005 ma inferiore al 70% dell'obiettivo SEO 2010. Il tasso d'occupazione femminile è cresciuto in misura ancora più rilevante, dal 50% del 1995 al 60,2% nel 2003, valore nettamente superiore all'obiettivo SEO 2005 e leggermente superiore anche all'obiettivo 2010, stabilizzandosi successivamente intorno al valore del 60%, che comunque rappresenta l'obiettivo SEO per il 2010. Ancora lontano tanto dall'obiettivo europeo quanto dalla media degli altri paesi dell'Unione Europea, anche se superiore ai dati del Nord-Est e dell'Italia, risulta, invece, il tasso di occupazione dei lavoratori anziani ("di età compresa tra i 55 e i 64 anni") che, tuttavia, ha ripreso a crescere, e in misura non indifferente, dal 2000, passando, in cinque anni, dal 29% al 33,4%, valore comunque superiore a quelli della circoscrizione Nord-Est e alla media nazionale.

Nelle tavole da 2 a 7 sono riportati gli indicatori relativi agli altri obiettivi della SEO. Qui il panorama è assai più variegato.

Tutti gli indicatori occupazionali (tav. 2) presentano risultati migliori delle medie nazionali, riflettendo così il netto miglioramento della situazione occupazionale avvenuto in regione, almeno fino al 2003. Il tasso di attività (quota della popolazione di età compresa tra i 15 e i 64 anni che si presenta nel mercato del lavoro, assumendo o la posizione di occupato o quella di disoccupato, o, per essere più precisi, di "persona in cerca di occupazione") è cresciuto in misura sostanziale dal 66,4% del 1995 al 71,8% nel 2003, per poi scendere leggermente, al 71,1%, valore comunque nettamente superiore alle medie nazionale e circoscrizionale, nel 2005. Il tasso di disoccupazione, che era sceso nel 2003 ad un valore estremamente ridotto del 3% è risalito negli ultimi due anni al 3,8%, valore comunque di poco inferiore alla

media delle regioni del Nord-Est, 4%, e, di molto, rispetto alla media nazionale, 7,7%. In particolare, il miglioramento del tasso di disoccupazione giovanile, tanto totale quanto femminile, è stato impressionante: tra il 1995 e il 2003 esso si è ridotto dal 15,7% al 9% per il complesso dei lavoratori e dal 22,4% all'11,2% tra le donne, per poi risalire, rispettivamente, al 10,7% e il 14,2% nel 2005; si tratta comunque di valori pari a meno della metà rispetto alle medie nazionali. Minore è stata, invece, la riduzione della quota di disoccupati di lunga durata, costituita dai lavoratori che non hanno trovato un'occupazione pur avendola cercata da più di un anno sul totale degli inoccupati. Tale quota è scesa, tra il 1995 e il 2003, dal 27,4% al 20,2% per l'insieme dei lavoratori e dal 27% al 19,4% per la sola componente femminile, ma è poi risalita toccando nel 2005 valori superiori a quelli del 1995, rispettivamente il 28,8% e il 32,8%, anche a causa del prorompente aumento dell'offerta di lavoro, specie femminile. Anche in questo caso si tratta di valori che si situano nettamente al disotto delle medie nazionali e lievemente al disotto anche delle medie della circoscrizione Nord-Est, ma si evidenzia, comunque, una preoccupante inversione di tendenza a partire dal 2003.

Un'altra serie di indicatori nei quali la situazione emiliano-romagnola registra risultati molto migliori delle medie nazionali, ed anche di quelle delle altre regioni del Nord-Est, è sul terreno delle differenze uomo-donna (sintetizzate dai dati presentati nella tavola 3). Su questo terreno i dati dell'Emilia-Romagna mostrano valori assoluti migliori e riduzioni delle differenze superiori rispetto a quelli nazionali e circoscrizionali. Rimangono tuttavia differenze di genere riguardo ai tassi di attività, ai tassi di occupazione e ai tassi di disoccupazione che suggeriscono di non abbassare la guardia sulle politiche per le pari opportunità.

In breve, tutti i dati quantitativi mostrano il grande balzo in avanti compiuto dall'occupazione in Emilia-Romagna. Più articolato è, invece, il panorama circa la qualità dell'occupazione.

Gli indicatori relativi alla formazione di capitale umano (riportati nella tavola 4) forniscono un quadro variegato. Sull'istruzione i riscontri sono sostanzialmente positivi. La scolarità è a livelli superiori alla media nazionale e all'obiettivo europeo, anche se gli abbandoni al primo anno delle scuole superiori continuano ad essere elevati, mentre si sono ridotti gli abbandoni al secondo anno.

La percentuale di laureati in discipline tecnico-scientifiche aumenta rispetto alla popolazione di giovani di età compresa tra i 20 e i 29 anni (tav. 4) anche se si è ridotta la percentuale di laureati in discipline tecnico-scientifiche rispetto al totale dei laureati. In entrambi i casi la dinamica regionale si allinea su quella nazionale, sia pure con valori assoluti più elevati. Rimane comunque vero che ormai, nel 2004, la licenza media inferiore è conseguita dal 98,9% dei giovani di età compresa tra i 15 e i 19 anni e che i corsi della scuola secondaria superiore sono frequentati dal 94,8% dei giovani di quella classe d'età, percentuale in netta crescita dall'85,5% del 1995 e superiore alle medie nazionali e del centro nord. Meno brillanti, invece, sono i dati relativi alla partecipazione ad attività formative. La partecipazione ad attività formative e di istruzione aveva raggiunto livelli superiori alla media nazionale e vicini agli obiettivi europei nel 2004 sia nella componente degli occupati sia in quella dei non occupati ma si è nettamente ridotta, dal 7% del 2004 al 5,7% nel 2005 tra gli occupati e dal 6,9% del 2003 al 5,9% nel 2005, rimanendo nettamente inferiore ai relativi obiettivi europei, fissati, nel primo caso, all'8,5%.

Una ancor più consistente preoccupazione suscita l'insufficiente dinamica della produttività del lavoro nell'industria in senso stretto (tav.5). Da un valore più elevato, dell'1,9%, rispetto alla media nazionale nel 1995 essa si è riportata al disotto della media nazionale a partire dal 2002, fissandosi su un livello inferiore dell'1,6% rispetto alla media nazionale nel 2003. Migliore è la situazione dell'industria manifatturiera, la cui produttività del lavoro supera la media nazionale del 3,6% nel 2003. In breve, mentre in interi segmenti del tessuto produttivo regionale e in alcuni settori e comparti (agricoltura e turismo, oltre a diversi comparti manifatturieri) si sono fatte ristrutturazioni e si stanno sperimentando incrementi di produttività del lavoro superiori alle medie nazionali, altri segmenti e comparti produttivi cominciano a perdere colpi. In netta caduta appare, in particolare, la produttività delle piccole e medie imprese e, nell'ultimo anno, anche quella delle imprese artigianali, anche se in entrambi i casi il vantaggio rispetto alla media nazionale appare ancora consistente.

Positivi sono i livelli e, nonostante il recente rallentamento, gli andamenti degli investimenti, delle esportazioni totali (con l'eccezione di quelle di prodotti ad alta produttività

2 ► In quasi tutti i casi il periodo coperto va dal 1995 al 2003 e la fonte dei dati sono le statistiche sulle variabili "di rottura" e sugli indici di qualità elaborate dall'ISTAT seguendo le indicazioni europee. I dati successivi al 2003 non sono ancora disponibili con la completezza e l'articolazione prevista dalla SEO.

e a rapido incremento della domanda mondiale), delle attività di ricerca e sviluppo e dei brevetti (tav. 6). La crescita della quota di investimenti fissi lordi sul PIL, che era stata estremamente forte nella seconda metà degli anni novanta, è nettamente rallentata all'inizio del nuovo millennio, pur rimanendo su livelli più elevati di quelli nazionali. Infine, gli addetti alle attività di ricerca e di sviluppo sono cresciuti in misura rilevante e superano la quota nazionale di circa un terzo. Su altri terreni significativi, invece, le note sono molto meno positive. Nell'internazionalizzazione dell'apparato produttivo regionale si registra una stasi; si riducono la quota del PIL dedicata ad investimenti della regione all'estero e, come si è visto, la quota delle esportazioni di prodotti ad alta produttività rimane nettamente inferiore alla media nazionale. Anche con riguardo agli indicatori di imprenditorialità (la prima parte della tavola 8) la situazione regionale non appare staccarsi dalla media nazionale; il tasso di natalità lorda delle imprese è lievemente superiore alla media nazionale, ma il tasso di natalità netta va rallentando.

Buoni risultati sono invece registrati riguardo agli indicatori di disagio sociale, che rimangono nettamente inferiori alle medie nazionali (la seconda parte della tavola 7). La percentuale di popolazione che vive al di sotto della soglia di povertà in Emilia-Romagna (3,5% nel 2004) è pari a poco più di un quarto della media nazionale (13,2%). L'ammontare di unità di lavoro irregolari (pari all'8,5% degli occupati totali nel 2004; percentuale nettamente inferiore di quella nazionale) è migliorata negli ultimi dieci anni. Va, invece, calando la percentuale di persone che partecipano ad associazioni sociali e di volontariato (che è comunque superiore alla media nazionale, anche se è ormai nettamente inferiore alla media delle regioni del nord-est).

Nel complesso, dall'analisi degli indicatori dell'agenda di Lisbona, emerge come la situazione regionale sia nettamente migliorata negli ultimi anni, soprattutto per quanto riguarda il livello, e in misura minore la qualità, dell'occupazione. Emerge però anche che i processi di crescita economica e di contrasto dell'esclusione e della precarizzazione sociale hanno ancora bisogno di sostegno e di indirizzo per raggiungere gli obiettivi europei. In tale direzione, e avendo ben presenti i risultati positivi appena delineati, appare utile tener conto di una situazione delicata che si va prospettando. Come si comincerà a vedere nel prossimo capitolo e come verrà delineandosi via via negli altri, la tenuta di risultati positivi nel mercato del lavoro regio-

nale comincia ad apparire il risultato di uno sforzo sociale che sta lasciando il segno. Esso appare a carico soprattutto degli immigrati e dei difficili processi di loro integrazione, e delle donne; ed appare anche caratterizzato da diffusa insoddisfazione e povertà percepita. Emergono cioè elementi di malessere che non dovrebbero essere trascurati, in quanto potrebbero essere sintomi di difficoltà inedite a proseguire lungo la strada indicata dall'Unione Europea.