

Giovanni Barbieri e Guido Pellegrini

I Sistemi locali del lavoro: uno strumento
per la politica economica in Italia e in Europa

Premessa¹

Il passaggio da un'analisi teorica a una valutazione empirica dei processi di sviluppo locale richiede anzitutto di definire l'unità territoriale con la quale misurare la dimensione spaziale della crescita. Le delimitazioni amministrative, specie se di grande estensione come le regioni o le province, sono a questo scopo inadeguate per due ordini di motivi: da una parte, i confini amministrativi sono generalmente il risultato delle passate vicende politiche, economiche e sociali dei territori in questione e queste possono non avere più legami con l'attuale estensione dei mercati dei fattori e dei prodotti; dall'altra, la dimensione dello sviluppo assume rilievo spesso a livello territoriale fine, come ad esempio nel caso dell'Italia, dove agglomerazioni e polarizzazioni si manifestano anche in ambiti sub-provinciali. In alternativa, le zonizzazioni funzionali, come quelle definite dai Sistemi locali del lavoro (Sll), consentono di costruire un ponte tra l'analisi economica e quella geografica dello sviluppo. Anche le autorità di politica economica, italiane ed europee, hanno riconosciuto nelle classificazioni fun-

¹ Questo lavoro origina dalla collaborazione dei due Autori alla zonizzazione dell'Ob. 2 nella precedente fase di programmazione dei Fondi strutturali dell'UE 2000-2006. Una precedente versione di questo lavoro venne inoltre presentata al Seminario "I sistemi locali del lavoro per la politica territoriale", organizzato dal Ministero del Tesoro-Dipartimento delle Politiche di Sviluppo, Istat e Facoltà di Scienze Statistiche, Università di Bologna l'8 giugno 2000 presso il Nucleo per la valutazione, Ministero del Tesoro, Roma. Si vuole riproporre tale lavoro oggi, nella fase di predisposizione delle nuove mappe di impiego dei fondi strutturali e nella definizione delle deroghe 87.3.a e 87.3.c per la programmazione 2006-2012, pur se parzialmente datato in alcuni aspetti marginali, sia in quanto i problemi che si ripresentano sono analoghi, anche alla luce della bozza di Regolamento predisposta dalla Commissione, sia perché le soluzioni proposte all'epoca appaiono, a nostro vedere, ancora valide. Si ringraziano i partecipanti al seminario e Fabrizio Barca per le utili osservazioni. Come usuale, ogni responsabilità di quanto scritto ricade unicamente sugli Autori.

zionali del territorio un utile strumento per la definizione delle politiche di sviluppo regionale.

I sistemi locali del lavoro: una ripartizione funzionale del territorio

I Sll sono una aggregazione di due o più comuni contigui definita sulla base dell'autocontenimento dei flussi di pendolarismo giornaliero tra luogo di residenza e luogo di lavoro. Essi costituiscono nel loro insieme una griglia territoriale che esaurisce completamente lo spazio nazionale. Il concetto di sistema locale è quindi strettamente legato a quello di autocontenimento, il quale denota la capacità di un ambito territoriale di concentrare al proprio interno la maggiore quantità possibile delle relazioni umane che intervengono tra le sedi dove si svolgono attività di produzione (località di lavoro) e quelle dove si svolgono attività legate alla riproduzione sociale (località di residenza) [Sforzi *et al.* 1997]. In Italia, l'applicazione pratica di tale concetto ha portato nel 1991 alla definizione di 784 Sll: 140 nel Nord-Ovest, 143 nel Nord-Est, 136 nel Centro e 365 nel Mezzogiorno.

L'ambito territoriale in questo modo individuato si configura come un sistema locale: infatti, al suo interno si concentrano le attività connesse alla residenza (ad esempio, la maggior parte dei consumi individuali e familiari), quelle connesse al luogo di lavoro (le spese di produzione e distribuzione), e l'insieme delle relazioni sociali che si instaurano tra questi due poli. Il riferimento agli spostamenti quotidiani qualifica nello spazio e nel tempo il concetto di sistema locale.

L'applicazione empirica del concetto di sistema locale pone numerosi problemi. Sotto il profilo statistico, l'aspetto rilevante riguarda l'identificazione dei Sll, e in particolare: a) il reperimento delle informazioni riguardanti il pendolarismo giornaliero; b) l'algoritmo di regionalizzazione; c) la determinazione del valore di soglia per l'autocontenimento; d) il vincolo di contiguità.

Le informazioni riguardanti gli spostamenti quotidiani per motivi di lavoro non possono essere ricavate che da un quesito censuario. Infatti, se lo scopo è di costruire una griglia nazionale, è necessario ricavare una matrice origine-destinazione di dimensione pari al numero delle unità territoriali di base, nel caso italiano gli oltre 8.000 comuni. Né sarebbe di utilità un'indagine campionaria, in quanto i costi per renderla rappresentativa per comune sarebbero proibitivi. Questo implica che variazioni nella struttura dei Sll possano intervenire soltanto in occasione dei Censimenti, ovvero a intervalli decadali.

Il quesito sugli spostamenti quotidiani residenza-lavoro è contenuto nel foglio di famiglia del *Censimento generale della popolazione e delle abitazioni* a partire dal 1971 su base sperimentale e dal 1981 su base sistematica. Ai fini della rilevazione del pendolarismo sono prese in considerazione soltanto le persone occu-

pate, cioè quelle che hanno lavorato nella settimana precedente al censimento, e, tra gli occupati, solamente quelli che non lavorano all'interno della propria abitazione e che hanno un luogo fisso di lavoro. Questa definizione può condurre a una sottostima dell'autocontenimento, se le persone che lavorano all'interno della propria abitazione superano quelle che non hanno un luogo fisso di lavoro, come risulta empiricamente. D'altra parte, la difficoltà di rilevare nell'indagine censuaria i lavoratori con forte mobilità spaziale (ad esempio, gli ambulanti) potrebbe agire in senso opposto.

Esistono in letteratura molte proposte riguardanti l'algoritmo di regionalizzazione, ovvero la procedura che aggrega i comuni in SII. Una distinzione fondamentale è tra algoritmi *single-step*² e i metodi *multi-step*, che non operano manipolazioni della matrice origine-destinazione, ma utilizzano un sequenza di regole decisionali³. Tutti questi metodi sono dipendenti dal modello teorico adottato, e quindi, in ultima istanza, dalle scelte, ancorché *ex ante*, effettuate dall'analista. D'altronde, essi hanno il vantaggio di sfruttare pienamente l'informazione disponibile, e quindi di migliorare l'efficienza della stima.

Anche la determinazione di una soglia di autocontenimento è lasciata alla sensibilità e all'esperienza del ricercatore: soglie troppo ridotte tendono a moltiplicare il numero di SII e quindi di ridurre l'utilità e il significato economico-sociale a fini di analisi territoriale. Si noti come l'autocontenimento possa essere definito sia dal lato della domanda di lavoro (quota degli occupati che risiedono e lavorano nel SII sugli occupati totali del SII), sia da quello dell'offerta (quota degli occupati che risiedono e lavorano nel SII sugli occupati residenti totali del SII). Sebbene la letteratura non abbia individuato un valore ottimo per la definizione di questa soglia, empiricamente trova consenso la scelta del valore del 75 per cento, sia per l'offerta sia per la domanda. Nell'esperienza italiana il vincolo viene rispettato rigorosamente dal lato della domanda, mentre da quello dell'offerta la condizione non è stringente (non è rispettata in 270 casi su 784).

La scelta del vincolo di contiguità tra comuni ha implicazioni teoriche non irrilevanti. Imporre questo vincolo, infatti, porta a escludere *a priori* che possano esservi flussi significativi di pendolarismo tra comuni non contigui. La semplificazione adottata ha dunque un costo in termini di perdita di informazione. Paradossalmente, inoltre, il vincolo di contiguità tra comuni non comporta di per sé la contiguità territoriale: esistono, per esempio in Italia, comuni il cui territo-

2 Ad esempio: il metodo INTRAMAX, che sfrutta le proprietà delle tavole di contingenza; il metodo MFPT basato sulle catene di Markov; il metodo IPFP che impiega una procedura di aggiustamento proporzionale iterativo; il metodo FACTOR, che applica l'analisi fattoriale.

3 Ad esempio: TTWA: *travel-to-work areas*; LLMA: *local labour market areas*; SMLA: *standard metropolitan labour areas*; DUS: *daily urban systems*; FUR: *functional urban regions*. Per una rassegna degli algoritmi di regionalizzazione si veda: *Sforzi et al.* [1997].

rio non è continuo, ovvero può essere separato in parti non contigue, nonché aree che sono contese tra più comuni.

Ciò che rende attraenti i Sll per gli economisti e gli studiosi di sviluppo locale è la possibilità di disporre di una griglia territoriale, i cui confini non sono il risultato di eventi storici passati o della sola geografia naturale, ma invece sono definiti sulla base dell'organizzazione dei rapporti sociali ed economici dell'area. I Sll rientrano quindi a pieno titolo tra le partizioni funzionali del territorio; in particolare, tra quelle che si riferiscono all'estensione del mercato del lavoro. Il concetto di sistema locale del lavoro ha in realtà un preciso significato economico: semplificando, esso implica che vi sia perfetta mobilità al suo interno e scarsa se non nulla mobilità esterna del fattore lavoro. Empiricamente, questo è rappresentato dalla quota di autocontenimento dei flussi, il cui complemento rappresenta il grado di mobilità verso e da altri Sll. L'ipotesi che viene introdotta nell'analisi economica è che quindi non vi siano barriere interne alla mobilità del lavoro. Questo implica il perfetto arbitraggio interno, ovvero che non vi siano differenze prolungate nei tassi di occupazione e disoccupazione all'interno del Sll. D'altra parte, la stessa definizione di Sll comporta che il suo confine approssimi l'esistenza di barriere implicite o empiriche alla mobilità verso l'esterno.

Questa estensione del concetto di Sll a delimitatore delle barriere alla mobilità del lavoro è utile a comprenderne le possibilità di utilizzo. La griglia territoriale così definita è particolarmente adatta a studiare i mercati del lavoro locale, le loro rigidità e i possibili *spill-over*. Queste barriere, agendo sulla mobilità di almeno uno dei fattori di produzione, delimitano, perlomeno in parte, anche gli effetti di *shock* di domanda e di offerta, dovuti sia a fattori esogeni non controllabili, sia a interventi di *policy*. In particolare, è possibile ipotizzare che interventi di politica economica territoriale verso un'area abbiano effetti massimi nel Sll nel quale l'area è contenuta, ed effetti minimi al suo esterno. È opportuno comunque sottolineare come l'estensione del concetto di autocontenimento nel Sll dal fattore lavoro ad altri, come ad esempio la mobilità delle merci, sia un'ipotesi di lavoro fortemente semplificatrice. Viene quindi proposta in questa sede come una griglia di analisi empirica piuttosto che come fondamento teorico all'uso dei Sll per la *policy*.

Anche per quanto riguarda lo studio delle aggregazioni produttive sul territorio il riferimento ai Sll è utile. Infatti la dimensione spaziale dei mercati del lavoro è definita principalmente da due fattori, tra loro complementari: la presenza sul territorio di una forte domanda di lavoro, determinata dall'esistenza di aggregazioni produttive, e la disponibilità di un'offerta di lavoro ampia e quindi articolata nelle diverse dimensioni, quali esperienza lavorativa, istruzione, qualifica, attitudini⁴. Nel Sll c'è quindi la realizzazione di un sistema funzionale sul terri-

4 È ovvio qui il riferimento a Marshall (1890) e alla rivisitazione che ne fa Krugman (1991)

torio, caratterizzato dalla presenza di complementarità tra fattori, che realizzano sia il sistema di produzione locale sia anche i rapporti economico-sociali che si instaurano al suo interno. Non è pertanto economicamente corretto separare all'interno di un SII le aree caratterizzate dalla maggior presenza di unità produttive e quelle dedicate all'uso residenziale: entrambe sono funzionali all'esistenza di un unico sistema locale. Questo non significa che i due aspetti produttivi e residenziali debbano convivere sul medesimo spazio territoriale, sebbene è significativo che spesso, in assenza di adeguati strumenti urbanistici, la commistione di usi produttivi e usi residenziali sia elevata, come ad esempio nella "campagna urbanizzata" delle regioni del Nord-est italiano. È l'analisi economica del territorio che deve considerare questi due aspetti come inscindibili.

I SII non sono l'unica possibile suddivisione funzionale del territorio proposta in letteratura. Si è spesso distinto tra "aree omogenee", ovvero aree che sono simili per un particolare profilo; "bacini di utenza", con riferimento al "mercato" di particolari beni o servizi; "aree programma", in funzione di determinati obiettivi delle politiche. Per certi versi i SII partecipano delle caratteristiche di tutte queste tipologie: essi sono infatti omogenei dal punto di vista della mobilità del fattore lavoro; rappresentano il bacino a cui le imprese possono rivolgersi per soddisfare la propria domanda di lavoro e infine delimitano i campi di azione delle politiche. Per questi motivi, pur con tutte le cautele precedentemente segnalate, l'uso dei SII appare particolarmente flessibile e adeguato per l'analisi territoriale.

Le esperienze europee

Anche in ragione della molteplicità di applicazione, zonizzazioni funzionali basate sui flussi di pendolarismo sono piuttosto diffuse in Europa.

Tra i precursori più rilevanti degli studi e delle metodologie volti a individuare zone funzionali basate sui flussi di pendolarismo vanno citati le esperienze britanniche per l'individuazione delle *travel-to-work-areas* (Ttwa), sviluppate in particolare dal Dipartimento di pianificazione urbana e regionale dell'Università di Newcastle-upon-Tyne e da Stan Openshaw (attualmente all'Università di Leeds) fin dall'inizio degli anni Settanta.

Altre esperienze significative sono quella finlandese (85 sotto-regioni) e quella austriaca (85 Arbeitsmarktbezirke) dove l'articolazione basata sui flussi di pendolarismo è stata adottata ufficialmente e costituisce il livello IV della classificazione Nuts⁵ (ciò implica, tra l'altro, che le zone sono definite come aggregazioni

5 La classificazione del territorio in Nuts (*Nomenclatura delle unità territoriali statistiche*) è correntemente adottata dall'Eurostat. Vengono attualmente considerati 5 livelli di Nuts, con una graduazione gerarchica dove il livello V è quello più disaggregato.

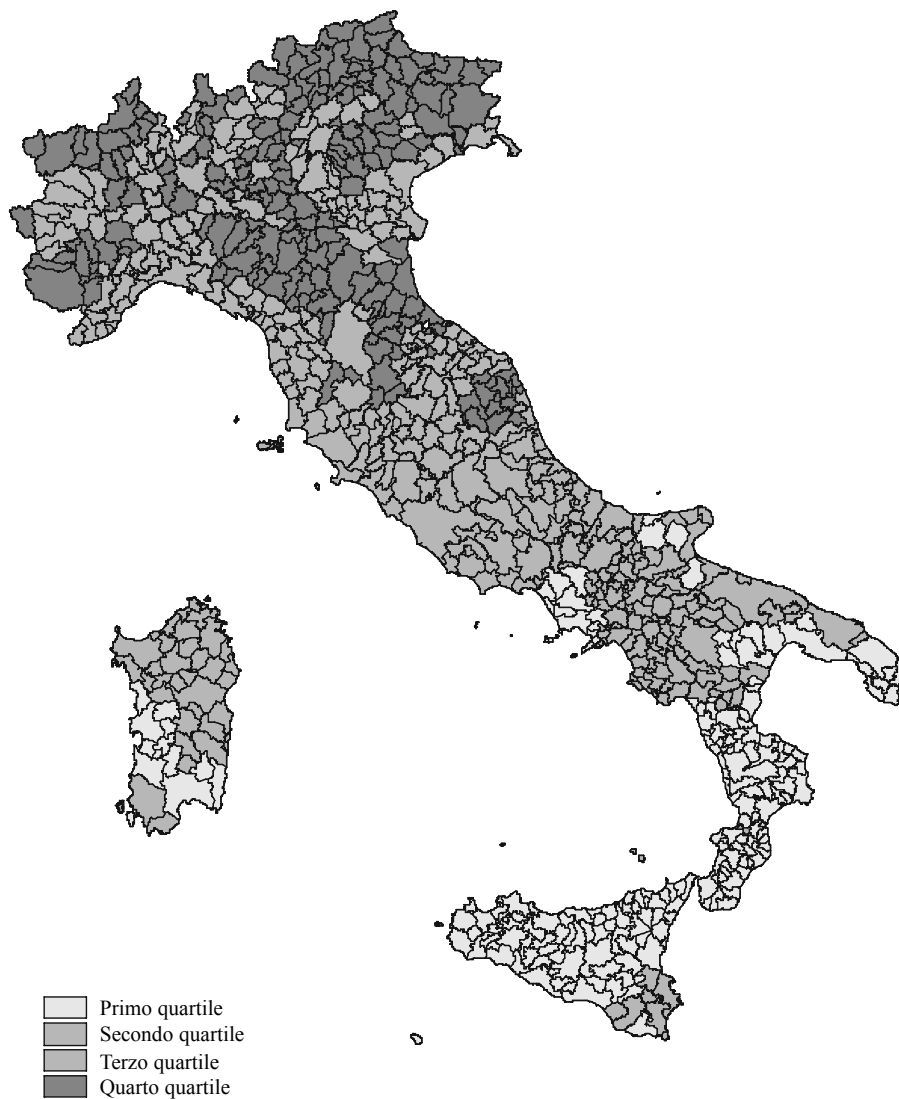
intere di comuni - Nuts V - e come sottoinsiemi interi dei livelli Nuts superiori). Altri Paesi europei che, secondo una rilevazione Ocse tuttora in corso, hanno adottato zonizzazioni funzionali basate sui flussi di pendolarismo sono la Danimarca (27 *Pendlingsopland*), la Francia (348 *zones d'emploi*), la Germania (271 bacini locali del lavoro), il Portogallo (33 *Unidades geograficas de Empregos*) e la Svezia (81 mercati locali del lavoro). La Germania, per la definizione della sua zonizzazione funzionale, affianca alla considerazione del fenomeno del pendolarismo quella dei tempi di percorrenza residenza-lavoro. Il Belgio dispone di una zonizzazione basata su criteri analoghi in corso di approvazione ufficiale.

L'analisi del territorio italiano per SII

La scelta della griglia territoriale di riferimento rappresentata dai SII consente di analizzare la geografia economica e sociale non soltanto a un dettaglio maggiore di quello consentito dalla griglia amministrativa rappresentata dalle regioni e dalle province, ma anche secondo una suddivisione del territorio che scaturisce dall'auto-organizzazione delle dinamiche relazionali, con particolare riferimento agli ambiti di vita riferiti alla residenza e al luogo di lavoro. Il quadro che ne emerge è più ricco di quello consentito dalle analisi condotte a una scala meno fine, nelle quali inevitabilmente le differenze territoriali vengono celate o ridotte dalla situazione media regionale o provinciale. Un terreno di riflessione importante è l'analisi della situazione del Mezzogiorno: l'esame per SII consente di osservare che le differenziazioni interne sono molto importanti, soprattutto perché in grado di far emergere le situazioni più dinamiche; tuttavia, vengono confermate alcune differenze di fondo con il resto del Paese, che si manifestano tanto alla scala regionale, quanto per aggregazione di SII.

Un buon esempio è rappresentato dal diverso modello di partecipazione all'attività lavorativa: se si calcola, a livello di SII, il rapporto tra occupati e popolazione in età lavorativa, è possibile ripartire il territorio nazionale in due grandi aree, a seconda che questo tasso sia al di sopra o al di sotto della mediana (Cartogramma 1). Questo rapporto, in mancanza di informazioni sul valore aggiunto prodotto nei SII, può essere considerato un indicatore della *performance* dei sistemi territoriali. Al di sopra del valore di riferimento si collocano i sistemi del Nord (con due eccezioni), ma anche una parte importante del Centro, lungo la fascia adriatica fino ai confini con il Molise; al di sotto, invece, i SII del Sud e delle Isole, ma anche quelli del versante tirrenico centrale fino quasi a Piombino e, ancora più a Nord, il Levante ligure, la Lunigiana e le Apuane. Suddividendo ulteriormente i due gruppi di SII, al Centro-nord si possono distin-

**Cartogramma 1 - Tasso di occupazione per sistema locale del lavoro. Anno 1996
(Gruppi quartilici tra occupati e popolazione in età 15-69 anni)**



guere due livelli di partecipazione: quello con i valori più elevati del tasso raggruppa tutti i sistemi dell'Alto Adige e della Valle d'Aosta; gran parte del Trentino, del Friuli e dell'Emilia-Romagna (resta escluso il Ferrarese); porzioni consistenti di Lombardia (nella parte orientale e intorno a Milano), Piemonte (nel cuneese e in una fascia ad est tra Biella, Verbano e Vercelli), ma anche di Veneto (nelle province di Vicenza, Belluno e Treviso), Marche (nelle province di Macerata e di Ascoli Piceno) e, in misura minore, Toscana (nelle province di Prato, Arezzo e Siena). Il secondo, con valori del rapporto tra occupati e popolazione in età lavorativa più bassi, ma comunque superiori alla media nazionale, raggruppa i restanti sistemi di Piemonte, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana e Marche, cui si aggiungono il Ponente ligure (Savona e Imperia), la provincia di Perugia in Umbria, parte del Lazio (nel Reatino e nei Castelli romani) e la fascia costiera abruzzese (nelle province di Teramo, Pescara e Chieti).

Anche per i SII al di sotto del valore mediano è possibile individuare, con il medesimo criterio, due livelli di *performance*. Di un primo gruppo, con livelli dell'indicatore più prossimi al livello di riferimento, fanno parte compagini con "storie" diverse: due insiemi di sistemi locali del Centro-nord, l'uno con problemi strutturali di de-industrializzazione (nelle province di Genova, La Spezia, Massa-Carrara e Terni); l'altro con problemi di sviluppo ritardato (nella Maremma e nella Tuscia); ma anche le parti più dinamiche del Mezzogiorno, lungo una direttrice territoriale che - senza soluzione di continuità - scende dal basso Lazio e dall'Abruzzo interno; investe il Molise, la Campania interna (Benevento e Avellino) e parte della provincia di Foggia; e si divide infine in due rami, l'uno lungo la costa adriatica fino a Brindisi, l'altro in Basilicata fino allo Ionio; nelle Isole, infine, emergono una parte consistente della Sardegna (con l'esclusione di una parte delle province di Cagliari, Oristano e Nuoro) e soprattutto, in Sicilia, i sistemi del siracusano e del ragusano a vocazione agro-alimentare.

Questa caratterizzazione del territorio non emerge con altrettanta evidenza dall'uso di dati territoriali, pur disaggregati, ma ricondotti alle divisioni amministrative, quali le province. In particolare, si viene a perdere sia la possibilità di individuare aree di disagio anche all'interno di regioni e province sviluppate, sia l'emergere di aree di dinamismo in province e regioni arretrate. Il primo è il caso ad esempio della Riviera di Levante, della Lunigiana, di Trieste e in misura minore del Polesine e del Torinese. Dall'altro si possono citare la Puglia adriatica e la Sicilia sud-orientale.

Un esempio più rilevante di come l'uso dei SII possa condurre a una migliore individuazione di aree in disagio economico, e quindi meritevoli di interventi di *policy*, riguarda l'applicazione dei criteri proposti dalla Commissione europea

per l'identificazione delle "zone in fase di mutazione socioeconomica nel settore dell'industria" e delle "zone rurali" (paragrafi 5 e 6 dell'articolo 4 del Regolamento 1261/99). Questi criteri, applicati alle Nuts III italiane, ovvero alle province, non consentono di individuare aree "aventi problemi strutturali la cui riconversione economica e sociale deve essere favorita".

Secondo le valutazioni della Commissione europea, infatti, risulterebbero ammissibili in quanto zone in mutazione socioeconomica e zone rurali soltanto 17 province, con una popolazione al 1996 di 5.021.900 abitanti. Tra queste, soltanto due (Massa Carrara e Livorno, con il 10,7 per cento della popolazione ammissibile) emergono come "zone in mutazione socioeconomica", mentre 14 (con l'85 per cento della popolazione ammissibile) risultano essere zone rurali. Soltanto una provincia (Grosseto, con il 4,3 per cento della popolazione) risulterebbe ammissibile sulla base di entrambi i criteri.

Questa caratterizzazione della geografia economica italiana è evidentemente distorta, per almeno due motivi:

- l'Italia del Centro-nord è un territorio a forte presenza industriale; il fatto che i criteri citati facciano emergere una componente rurale così consistente dovrebbe indurre a sospettare sulla rilevanza dei risultati ottenuti a questo livello di disaggregazione territoriale, perlomeno sulla base degli indicatori proposta dalla Commissione europea;
- alcune province che presentano una consistente presenza industriale in riconversione (Verbano-Cusio-Ossola, Ferrara, Ravenna, Frosinone) risultano ammissibili in quanto zone rurali.

I criteri del Regolamento applicati a livello di provincia colgono dunque situazioni che presentano problemi strutturali di entità relativamente poco rilevante, mentre non risultano ammissibili situazioni ben più gravi. Questo non è soltanto l'effetto dei criteri adottati, quanto della scala territoriale alla quale sono stati applicati. Infatti, la scala provinciale (cui corrisponde il livello III della nomenclatura Nuts in Italia) è troppo vasta per consentire di cogliere le situazioni acute di disagio che motivano gli interventi a titolo dell'obiettivo 2. La dimensione demografica media delle province italiane è superiore a quella delle Nuts III della maggioranza degli altri Stati membri: nelle province italiane al di fuori dell'obiettivo 1 essa è superiore ai 500.000 abitanti, con un campo di variazione che oscilla tra un minimo di 120.000 abitanti (Aosta) e un massimo di 3.800.000 (Roma).

In territori così vasti, che rispondono a zonizzazioni di carattere storico e amministrativo piuttosto che socioeconomico, i problemi strutturali meritevoli di assistenza da parte delle politiche regionali stentano a emergere, proprio perché a quella scala le diverse situazioni vengono "nascoste" dal riferimento a situazioni medie. D'altro canto, a questi valori medi non corrisponde un effettivo "com-

pensarsi” delle situazioni di disagio e di arretratezza con quelle più dinamiche, proprio perché la scala territoriale troppo vasta è di ostacolo alla mobilità dei fattori, e soprattutto a quella del lavoro.

Per questo motivo, la politica economica italiana ha deciso di privilegiare in misura crescente una diversa griglia territoriale: quella, appunto, dei Sistemi locali del lavoro. Secondo molte analisi⁶, i Sll sono la scala adeguata alla diagnosi di situazioni critiche che non trovano compensazione nell’ambito locale e per la programmazione di interventi atti a favorire la riconversione socioeconomica. Fin dagli anni Ottanta i Sll hanno costituito fondamento per l’articolazione del territorio italiano in sistemi locali su basi rigorose e oggettive⁷.

I Sll costruiti sulla base del Censimento 1991 costituiscono un termine di riferimento per l’articolazione del territorio italiano in regioni funzionali che va ben oltre la loro adozione ai fini delle politiche regionali co-finanziate dai fondi strutturali e per la “mappa” degli aiuti di Stato a finalità regionale, di cui si parlerà tra breve. Il riferimento normativo più recente e importante è rappresentato dall’articolo 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144 *Misure in materia di investimenti...*, che al comma 9 stabilisce:

Per le finalità di cui al comma 1. [migliorare e dare maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo], il CIPE, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e previo parere delle competenti Commissioni permanenti, entro dodici mesi dall’entrata in vigore della presente legge, indica i criteri cui dovranno attenersi le Regioni e le Province autonome al fine di suddividere il rispettivo territorio in Sistemi locali del lavoro, individuando tra questi i distretti economico-produttivi sulla base di una metodologia e di indicatori elaborati dall’Istituto nazionale di statistica (Istat), che ne curerà anche l’aggiornamento periodico. Tali indicatori considereranno fenomeni demografici, sociali, economici, nonché la dotazione infrastrutturale e la presenza di fattori di localizzazione, situazione orografica e condizione ambientale, ai fini della programmazione delle politiche di sviluppo di cui al comma 1. Sono fatte salve le competenze delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano e degli Enti locali

Queste considerazioni sull’importanza dei sistemi locali del lavoro in sede di politica economica hanno motivato uno sforzo di documentazione statistica spe-

6 A titolo di esempio si cita la Territorial Review of Italy, promossa dall’Ocse (2000)

7 A titolo di esempio si citano le esperienze più importanti di utilizzazione dei Sll 1981 a livello nazionale come punto di partenza per zonizzazioni: istituzione delle sezioni circoscrizionali dell’impiego (articoli 1 e 2 della legge 28 febbraio 1987, n. 56 *Organizzazione del mercato del lavoro*); delimitazione territoriale delle aree metropolitane (articolo 17 della legge 8 giugno 1990, n. 142 *Ordinamento delle autonomie locali*); individuazione dei distretti industriali (articolo 36 della legge 5 ottobre 1991, n. 317 *Interventi per l’innovazione e lo sviluppo* e successivo decreto del Ministero dell’industria, del commercio e dell’artigianato del 21 aprile 1993, n. 51 *Determinazione degli indirizzi e dei parametri per l’individuazione da parte delle regioni dei distretti industriali*).

cifica - condotto congiuntamente dal Ministero del tesoro e dall'Istituto nazionale di statistica⁸ - che consente di testimoniare le diverse caratterizzazioni sociali ed economiche di tali sistemi, anche con riferimento alle grandezze e ai criteri per l'ammissibilità agli interventi dell'obiettivo 2.

L'applicazione alla scala dei sistemi locali del lavoro dei criteri per l'individuazione delle "zone in fase di mutazione socioeconomica nel settore dell'industria" e delle "zone rurali" (paragrafi 5 e 6 dell'articolo 4 del Regolamento 1261/99) consente di mettere in luce l'esistenza di aree "aventi problemi strutturali la cui riconversione economica e sociale deve essere favorita" più efficacemente di quanto emerge a livello provinciale (Cartogramma 2).

Una prima significativa indicazione della capacità di diagnosi territoriale della griglia proposta è implicita nell'individuazione stessa delle aree emergenti come ammissibili: si tratta di 189 sistemi locali, con una popolazione residente di 8.143.800 abitanti, con un incremento di oltre il 60 per cento rispetto alla selezione effettuata con riferimento alle province.

Un secondo vantaggio dell'applicazione dei criteri del Regolamento ai sistemi locali del lavoro consiste nella capacità di discriminare - all'interno delle Nuts III individuate come ammissibili dall'esercizio della Commissione europea - le aree effettivamente connotate dalle mutazioni socioeconomiche nel settore industriale e dai caratteri rurali: sulla popolazione totale di oltre 5 milioni di abitanti residenti nelle province individuate dalla Commissione, soltanto 2,9 milioni (il 58 per cento) risiedono in sistemi locali che presentano le caratteristiche richieste dal Regolamento. Per questa via, l'esercizio effettuato a livello di sistema locale offrirebbe un contributo importante all'attuazione del principio della concentrazione territoriale degli interventi.

Un ultimo risultato importante dell'esercizio di individuazione delle "zone in fase di mutazione socioeconomica nel settore dell'industria" e delle "zone rurali" secondo i criteri esposti ai paragrafi 5 e 6 dell'articolo 4 del Regolamento 1261/99 consiste nell'identificazione di aree caratterizzate da situazioni di difficoltà specifica situate in province che non risulterebbero ammissibili qualora l'esercizio si fermasse alla dimensione provinciale. Nel complesso, risiedono in queste aree oltre 5,2 milioni di abitanti: si può dunque sostenere che, con riferimento alla popolazione, l'esercizio effettuato a livello di provincia mancherebbe di riconoscere circa il 65 per cento delle aree meritevoli di assistenza.

Un altro campo di intervento della politica regionale comunitaria per il quale il

⁸ Il Gruppo era formato da esperti dell'Istat (Progetto interarea Sistemi informativi per le politiche territoriali), del Dipartimento delle Politiche di sviluppo e coesione del Ministero del Tesoro, dell'Istituto G. Tagliacarne e dell'Università di Bologna.

Cartogramma 2 - Confronto tra le aree ammissibili (paragrafi 5 e 6 Reg) individuate con i SLL e le Province



- SLL ammissibili Province non ammissibili
- Province ammissibili SLL non ammissibili
- SLL e Province ammissibili

ricorso ai SII si è dimostrato particolarmente pertinente è stato quello della definizione delle aree ammesse alla deroga di cui all'art. 87.3.c del Trattato (la cosiddetta mappa degli aiuti di Stato per le regioni del Centro-nord).

Gli *Orientamenti* della Commissione richiedevano, tra l'altro, che la zonizzazione fosse condotta a livello Nuts III oppure, "in circostanze debitamente giustificate, di aree riferite a una differente unità geografica omogenea; in tal caso, ogni singolo Stato membro può presentare un solo tipo di unità geografica".

Anche in questo caso, il riferimento alle province avrebbe impedito l'individuazione di aree del paese particolarmente bisognose di intervento, estendendo al contempo gli aiuti ad aree meno problematiche. La possibilità di utilizzare a questo scopo una mappa definita tramite i SII è stata a lungo discussa con la Commissione, che ha infine accolto le argomentazioni italiane, dopo una preventiva verifica sia del fatto che la zonizzazione ottenuta non fosse *ad hoc*, ovvero favorisse senza motivo alcune aree, sia dell'attendibilità e della coerenza delle stime effettuate a questo livello territoriale⁹.

Conclusioni

In conclusione, i SII rappresentano una griglia particolarmente significativa tanto come unità di analisi atta a cogliere l'organizzazione economico-produttiva in cui è articolato il territorio nazionale, quanto per individuare ambiti di dimensione adeguata a dare sostegno conoscitivo alle politiche attente alla valenza geografica. Questi aspetti hanno avuto di recente riconoscimenti importanti a livello nazionale e internazionale: in Italia, la legge 144/1999 individua i SII come unità territoriale rilevante per la conoscenza e la valutazione delle politiche di sviluppo sull'intero territorio nazionale; inoltre, l'Ocse ha intrapreso l'elaborazione di una serie di "Studi territoriali" (*Territorial Reviews*), di cui il primo è dedicato all'Italia e condotto a livello di sistema locale; infine, come si è precedentemente sottolineato, la Commissione europea ha definito le aree in cui potranno essere concessi incentivi alle imprese ("aiuti di Stato a finalità regionale") sulla base della griglia territoriale rappresentata dai sistemi locali del lavoro.

Più in generale, in Italia e nell'Unione europea, le riforme istituzionali – dall'elezione diretta dei sindaci, alle innovazioni amministrative, alle nuove politiche di sviluppo territoriale – sono guidate dall'intento di avvicinare le decisioni quanto più possibile ai cittadini che ne sono i beneficiari, salvaguardando l'efficienza economica. Questo processo, orientato dal principio di sussidiarietà, ha

⁹ La mappa degli aiuti di stato per il Centro-Nord, sulla base della griglia dei SII, è stata approvata dalla Commissione Europea con Decisione C(2000)2327 del 27 luglio 2000.

due vantaggi: rendere più lineare e quindi più immediato il percorso che va dall'individuazione dei fabbisogni all'erogazione dei servizi; responsabilizzare il decisore pubblico nei confronti dei cittadini (che sono al tempo stesso "clienti" ed elettori), introducendo meccanismi e segnali simili a quelli di mercato. Esso ha però soprattutto un evidente risvolto territoriale, legato al moltiplicarsi dei luoghi in cui sono assunte le decisioni e, dunque, alla necessità di disporre di informazione statistica quantitativamente più ricca e qualitativamente migliore alla scala territoriale appropriata. La predisposizione di informazioni statistiche a livello di SII è un passo importante in questa direzione.

Riferimenti bibliografici

- Christine M. (1999), "The French Local Estimates on Labour Statistics Based on Administrative Registers and Surveys: Current Situation and Future Work", *Proceedings of the International Conference on Small Area Estimation*, Riga, 20-21 agosto 1999.
- Krugman, P. (1991), *Geography and Trade* (Gaston Eyskens Lecture), MIT Press.
- Marshall, A. (1890), *Principles of Economics*, Porcupine Paperbacks (8° ed. 1949).
- Ocse (2000), *Territorial Review of Italy*, (in corso di pubblicazione).
- Regolamento (CE) n. 1260/99 del Consiglio del 21 giugno 1999, *Disposizioni generali sui fondi strutturali*.
- Sforzi F., C. Wymer e A. A. Gillard (1997), "I sistemi locali del lavoro nel 1991", in Istat, *I sistemi locali del lavoro 1991*, Roma.
- Wang S. et al. (1999), "Small Area Estimation of Unemployment in Great Britain", *Proceedings of the International Conference on Small Area Estimation*, Riga, 20-21 agosto 1999.