

I sistemi locali del lavoro: una buona base per le politiche territoriali?

di

Sabrina Iommi, IRPET

La crescente domanda di politiche con uno spiccato orientamento territoriale (place-based, secondo la nota definizione di Barca) e con un alto livello di selettività, per tener conto della scarsità delle risorse, ha accresciuto l'attenzione scientifica e amministrativa in Europa per l'individuazione di partizioni sub-nazionali che abbiano significato economico. Le aree funzionali, di solito definite sulla base del pendolarismo per motivi di lavoro, hanno il pregio di evidenziare l'organizzazione reale delle relazioni economiche e sociali, più dei confini amministrativi che risentono di vicende storiche e politiche ormai remote. Se calcolate con una metodologia condivisa e armonizzata, inoltre, esse consentono confronti territoriali fondati e affidabili.

(i) Un nuovo algoritmo armonizzato a scala europea per i Sistemi Locali del Lavoro

L'Istat ha pubblicato da poco i nuovi Sistemi Locali del Lavoro (SLL), calcolati sui dati del Censimento 2011. Tale partizione presenta alcuni elementi innovativi che è bene mettere in evidenza. Per la prima volta, gli SLL sono stati calcolati con un algoritmo, denominato EURO, che presenta un duplice vantaggio: è armonizzato a scala europea e consente pertanto confronti territoriali fra tutti gli Stati membri, è costruito in modo da garantire maggiore trasparenza dei diversi passaggi e maggiore affidabilità dei risultati. In particolare, con il nuovo algoritmo si ottengono una minore incidenza di sistemi di piccole dimensioni e un innalzamento della consistenza delle relazioni interne rispetto al passato (Istat, 2014 b). Il procedimento di partizione territoriale è inoltre accompagnato dalla produzione di un set di indicatori per ciascun sistema, che consente di misurarne l'affidabilità (indici di auto-contenimento, di coesione, di centralità, di associazione e di intensità delle relazioni).

Il numero di sistemi locali presenti in ogni regione è ovviamente influenzato da numerosi fattori, oltre naturalmente all'ampiezza della regione stessa. Tra questi l'ISTAT segnala:

- il livello complessivo di sviluppo socio-economico che, attraverso la moltiplicazione delle opportunità di lavoro, favorisce maggiori flussi di pendolarismo;
- la presenza o meno di grandi centri urbani i quali, esercitando una forte attrazione in termini di opportunità complessive, tendono ad espandersi “inglobando” nel proprio sistema locale i comuni circostanti;
- la differente dotazione di infrastrutture per la mobilità, che ovviamente può favorire o scoraggiare i flussi di pendolarismo;
- la morfologia del territorio e/o la presenza di barriere naturali.

Oltre ai fattori segnalati, un effetto distorsivo può essere giocato anche dai confini amministrativi, che segnano il discrimine tra flussi intra-comunali ed extra-comunali. Per il comune di Roma che è molto esteso (1.287 Km²), ad esempio, i flussi interni sono decisamente predominanti, mentre il contrario accade per il comune di Milano (182 Km²), decisamente sottodimensionato rispetto all'area urbanizzata di appartenenza. L'algoritmo EURO non consente di controllare tale effetto, come avviene, invece, con il metodo elaborato dall'OCSE per le aree urbane, che parte dalle superfici urbanizzate in modo compatto (UMZ -Urban Morphological Areas-) per poi calcolare i bacini del pendolarismo quotidiano (OCSE, 2012).

Pur con il limite evidenziato, è importante sottolineare che, nonostante le innovazioni apportate al metodo di calcolo e, malgrado il deciso aumento dei flussi di pendolarismo e degli spostamenti tra comuni nel corso del decennio inter-censuario, la geografia complessiva degli SLL non è risultata stravolta, a conferma della presenza di relazioni consistenti e stabili tra i territori (Istat, 2014 a). Tra 2001 e 2011, il numero dei sistemi locali è sceso di 72 unità (-10,5%), principalmente per effetto di un incremento delle dimensioni medie, in particolare di quei sistemi afferenti ai grandi centri urbani (Tabelle 1 e 2).

Tabella 1 – Evoluzione dei sistemi locali del lavoro 2001-2011

Regioni e ripartizioni geografiche	SLL presenti sia nel 2001 che nel 2011				SLL presenti nel 2001 ma scomparsi nel 2011	SLL creati nel 2011	Totale SLL 2001	Totale SLL 2011	% di SLL 2011 "stabili"
	Minor numero di comuni	Stesso numero di comuni	Maggior numero di comuni	Totale					
Nord-ovest	19	22	57	98	35	8	133	106	92,5
Nord-est	19	47	44	110	29	9	139	119	92,4
Centro	19	41	41	101	19	4	120	105	96,2
Sud	31	60	57	148	35	23	183	171	86,5
Isole	32	41	26	99	9	11	108	110	90,0
ITALIA	120	211	225	556	127	55	683	611	91,0
Popolazione 2011 (migliaia)	10.737	11.587	35.282	57.607		1.827		59.434	96,9

Fonte: Istat 2014 a

Tabella 2 – Variazione del peso % dei SLL per classe demografica e area geografica. Periodo 2001-2011

	Nord	Centro	Sud e Isole	ITALIA
Fino a 10.000 abitanti	-0,1	0,0	-0,1	-0,1
10.001- 50.000 abitanti	-5,1	-3,7	-0,5	-3,9
50.001- 100.000 abitanti	0,8	-3,9	-1,6	-1,8
100.001- 500.000 abitanti	1,9	10,8	-0,6	1,4
500.001 abitanti e più	8,8	2,4	3,3	4,5

In diminuzione
In crescita

Fonte: elaborazioni su dati Istat 2014 a

(ii) Il significato degli SLL: solo mercati del lavoro locali o unità minime per la politica di sviluppo e per l'offerta dei servizi pubblici?

In alcune interpretazioni più ristrette, i bacini del pendolarismo quotidiano vengono ritenuti adeguati solo per analisi e politiche relativi al mercato del lavoro. Tali ambiti sono, infatti, i luoghi in cui le competenze possedute e offerte dagli individui corrispondono a quelle domandate dalle imprese, e in cui i lavoratori possono cambiare occupazione senza cambiare residenza. In interpretazioni più estensive, tuttavia, si riconosce al lavoro la capacità di ordinare comunque le attività giornaliere di un individuo, anche fuori dall'ambito lavorativo e tali bacini vengono considerati una buona proxy dei luoghi in cui gli individui svolgono la maggior parte delle attività quotidiane. In questa seconda interpretazione, gli SLL assumono il ruolo di unità territoriali adeguate per lo studio del territorio e per la definizione di politiche per lo sviluppo locale. Per la stessa ragione, tali ambiti potrebbero essere adeguati per la programmazione di molti servizi alla popolazione e alle imprese di uso quotidiano e dunque, di fatto, per ridisegnare la geografia istituzionale del governo locale (Iommi, 2013 e 2014).

Come alcune recenti ricerche hanno confermato, quindi, pur essendo evidente che non esiste la partizione territoriale adatta per ogni tipo di analisi e di policy, quella basata sulle relazioni connesse al mercato del lavoro è senz'altro adeguata per le politiche regionali, per le quali le variabili più significative sono la produzione e il consumo (Coombes et al., 2012) e tali aree funzionali sono certamente meno distorcenti rispetto alle partizioni amministrative vigenti, ormai poco corrispondenti alla geografia dell'attuale sviluppo socio-economico.

L'applicazione delle aree funzionali, nonostante le innegabili potenzialità, finora è stata tuttavia sporadica e settoriale, probabilmente al di sotto degli usi che se ne sarebbero potuti fare. In Italia, gli SLL sono stati utilizzati soprattutto dagli studi sui distretti industriali, inizialmente con accezione meramente statistica e più recentemente, a partire dalla L.317/1991, anche in senso normativo. Negli anni '90, i mercati locali del lavoro sono stati presi a riferimento anche per la localizzazione e il monitoraggio della politica di sviluppo di comunitaria e nazionale (L.144/1999); mentre nel decennio successivo, è cresciuta l'attenzione per la delimitazione delle aree urbane, viste come luoghi potenziali di innovazione e crescita (Nordregio, 2004; OCSE, 2012). La crescente domanda di politiche regionali orientate ai luoghi o place based (Barca et al., 2012), unita alla maggiore selettività degli investimenti, data la scarsità delle risorse disponibili, rende quindi necessaria la condivisione, scientifica e politica, di un'idea di territorio. In questo senso si è mossa, del resto, la programmazione comunitaria 2014-2020, che ha previsto una strategia territoriale esplicita, articolata su tre tipologie di aree (città metropolitane, città medie e aree interne), in parte concordate localmente, a partire, però, da linee guida comuni fissate a scala nazionale (Barca, 2012).

Quindi, se innegabilmente le regioni funzionali basate sulle relazioni casa-lavoro non sono l'unica partizione territoriale possibile, esse rappresentano una buona base comune, per l'elaborazione di politiche socio-economiche a scala sub-nazionale, nel cui ambito rientrano sia le politiche di sviluppo, sia molte politiche settoriali, da quelle

industriali a quelle per l'occupazione, per arrivare a quelle della pianificazione territoriale, ambientali e dei trasporti.

Riferimenti bibliografici

- Barca F. (2012), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, Roma: Ministero per lo sviluppo economico –DPS.
- Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. (2012), *The Case for Regional Development Intervention: Place-based versus Place natural Approaches*, Journal of Regional Sciences, 52,1: 134-152.
- Coombes M., Casado-Díaz J. M., Martínez-Bernabeu L., Carausu F. (2012), *Study on comparable Labour Market Areas*, EUROSTAT.
- Iommi S. (2013) *Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*, Firenze: IRPET.
- Iommi S. (2014), *I costi evitabili della frammentazione del governo locale in Italia*, Firenze: IRPET.
- Istat (2014 a), *I Sistemi Locali del Lavoro 2011. Testo integrale*, Roma: ISTAT, Statistiche Report.
- Istat (2014 b), *I Sistemi Locali del Lavoro 2011. Nota metodologica*, Roma: ISTAT, Statistiche Report.
- Nordregio (2004), *Potential for Polycentric development in Europe*. Final Report, ESPON Project 1.1.1
- OCSE (2012), *Redefining “Urban”: A New Way to Measure Metropolitan Areas*, Paris: OECD Publishing.