
OSSERVATORIO NAZIONALE TURISMO SOSTENIBILE

Progetto esecutivo



Comitato di pilotaggio dell'Osservatorio

Gabriele Guglielmi, Presidente EBNT, Filcams-CGIL;
Enzo Finocchiaro, Dirigente Servizio "Servizi alla Persona e alla Comunità"
Provincia di Rimini;
Rossella Salvi, UPI / CUSPI (Coordinamento Uffici Statistica Province Italiane);
Davide Marino, Professore Associato di Economia Ambientale presso l'Università
del Molise;
Elena Battaglini, Responsabile Area di Ricerca Ambiente e Territorio IRES.

Il Gruppo di Ricerca:

Chiara Astolfi, Provincia di Rimini;
Elena Battaglini, IRES
Davide Marino, Università del Molise;
Laura Serpolli, IRES.

Responsabile Scientifico dell'Osservatorio:

Elena Battaglini, Responsabile Area di Ricerca Ambiente e Territorio IRES.

Nel presente progetto, Elena Battaglini ha redatto i capp. 1 e 3; Chiara Astolfi, i parr. 2.2 e 2.3;
Davide Marino, il par. 2.3.1; Laura Serpolli, i parr. 2.1, 2.4.

INDICE

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUZIONE | 4 |
| Spesa pubblica ed effetti sui sistemi locali turistici: le finalità dell'Osservatorio Nazionale sul Turismo Sostenibile..... | 4 |
| 2. METODO E TECNICHE D'ANALISI DELL'OSSERVATORIO | 9 |
| 2.1 La selezione delle variabili socioeconomiche per l'analisi del contesto territoriale: la prima fase del lavoro | 9 |
| 2.2 La selezione delle variabili di bilancio..... | 18 |
| 2.2.1 Il Network degli Osservatori sui Bilanci degli Enti locali..... | 18 |
| 2.3 La predisposizione del datawarehouse relativo alla spesa pubblica locale | 22 |
| 2.3.1 La costruzione degli indici della spesa turistica: la seconda fase di lavoro | 23 |
| 2.3.2 La costruzione degli indici di contesto | 25 |
| 2.4 Ipotesi di supporto multimediale | 25 |
| 3. LA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI DELLA SPESA SULLA QUALITÀ DEL SISTEMA TURISTICO LOCALE: LE PRIME IPOTESI | 27 |
| 3.1 La classifica dei comuni "virtuosi" secondo il MEVAP | 27 |
| 3.2 La classifica dei comuni "virtuosi" secondo il modello DPSIR | 31 |
| GANNT CHART DEL LAVORO DELL'OSSERVATORIO | 34 |
| RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI | 35 |

1. INTRODUZIONE

Spesa pubblica ed effetti sui sistemi locali turistici: le finalità dell'Osservatorio Nazionale sul Turismo Sostenibile

A seguito delle pressioni federaliste, la riforma del Titolo V della Costituzione ha sancito il decentramento delle competenze all'interno del settore pubblico dal centro alla periferia e, tra questi, ha stabilito l'esclusiva competenza delle regioni in materia di turismo. Nonostante la più stretta dipendenza del turismo dalle risorse finanziarie dei governi locali, non esiste in Italia alcuno studio che analizzi il rapporto tra spesa turistica locale e lo sviluppo di questo importante settore economico¹. A fronte di questa lacuna analitica, l'Ente Bilaterale nazionale del Turismo (EBNT), la Provincia di Rimini e l'Unione delle Province Italiane (UPI), con la collaborazione scientifica dell'IRES Nazionale, hanno promosso la costituzione di un Osservatorio Nazionale che ha predisposto un modello di analisi della spesa pubblica dei comuni italiani e dei suoi effetti sulla qualità del sistema turistico locale, in termini di efficienza ed efficacia.

Ogni anno l'Osservatorio produrrà la classifica dei comuni più turisticamente sostenibili in relazione alla finanza locale e a specifiche variabili socioeconomiche e ambientali avvalendosi di un datawarehouse predisposto ad hoc, in collaborazione con il Network degli Osservatori sui Bilanci degli Enti Locali e realizzerà uno strumento operativo per la ricerca del miglioramento continuo delle performance degli Enti Locali.

Nel nostro progetto, abbiamo voluto operativizzare il tema della qualità turistica attraverso il concetto di "turismo sostenibile" che fa riferimento al dibattito sullo sviluppo sostenibile.

Di turismo sostenibile si inizia a parlare intorno agli anni Novanta, a fronte del rapido aumento della percezione sociale dei rischi ambientali avvenuto nel corso del decennio precedente. La Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo - nel Rapporto Brundtland del 1987 - definisce lo sviluppo sostenibile come "uno sviluppo capace di rispondere ai bisogni delle generazioni attuali, senza compromettere la capacità delle generazioni future di rispondere ai propri". Da questo concetto viene mutuato quello di "turismo sostenibile", i cui principi di sostenibilità si riferiscono agli aspetti ambientali, economici e socioculturali del suo sviluppo. Pertanto, la sostenibilità di lungo periodo si ottiene attraverso il raggiungimento dell'equilibrio tra queste tre dimensioni.

¹ Le uniche eccezioni sono rappresentate dal lavoro di Confturismo (2007) e di Lorenzini, IRPET (2005) che si riferiscono, la prima, alla sola spesa regionale e la seconda all'impatto del turismo sulla finanza locale. In letteratura risulta, pertanto, del tutto assente l'analisi della spesa turistica dei comuni sullo sviluppo turistico.

Secondo l'Organizzazione Mondiale del Turismo, il turismo sostenibile dovrebbe, quindi:

1. fare un uso ottimale delle risorse ambientali che costituiscono un elemento chiave nello sviluppo del turismo, mantenendo processi ecologici essenziali ed aiutando a conservare il patrimonio naturale e la biodiversità.

2. Rispettare l'autenticità socioculturale delle comunità ospitanti, conservare il loro patrimonio culturale nell'accezione più ampia ed i valori tradizionali, e contribuire alla comprensione interculturale ed alla tolleranza.

3. Assicurare operazioni economiche realizzabili a lungo termine, fornendo vantaggi socioeconomici equamente distribuiti tra tutti gli attori, in termini di occupazione stabile, opportunità di reddito, servizi sociali alle comunità ospitanti e contribuendo alla lotta contro la povertà (WTO, 2004).

Date queste condizioni, il risultato dovrebbe condurre a una alta soddisfazione dei turisti e alla promozione di buone pratiche che si traducano in un contributo attivo alla salvaguardia e cura dell'ambiente. Si punta, dunque, a un turismo che soddisfi i bisogni delle generazioni attuali senza intaccare quelli delle generazioni future.

Sul concetto di equità intra-generazionale e inter-generazionale implicito nel "turismo sostenibile" insiste anche la Carta di Rimini 2008, approvata nel corso della II Conferenza internazionale del Turismo Sostenibile, tenutasi a Rimini nel novembre 2008. La Carta declina e amplia il concetto della sostenibilità turistica attraverso nuove dimensioni interpretative, anche alla luce del dibattito internazionale sul tema². La Carta, infatti, sottolinea l'importanza della sostenibilità del rapporto tra "città turistica" e "città dei residenti" in modo da salvaguardare la qualità della vita e dell'occupazione nei territori turistici, tutelandone:

- il patrimonio ambientale (risorse: acqua, suolo, aria, fonti energetiche) minimizzando gli impatti dei rifiuti e dei trasporti, favorendo la riqualificazione urbana e la maggiore diffusione della bio-edilizia, stimolando l'integrazione territoriale a livello di distretto turistico e favorendo lo sviluppo di reti ecologiche e delle filiere corte in relazione alla produzione locale di qualità;
- il patrimonio culturale (capitale sociale e umano), valorizzando l'identità locale e la cultura dell'accoglienza;
- la qualità del lavoro, favorendo la "buona occupazione", il dialogo sociale e i processi partecipativi di sviluppo;
- il benessere economico e la qualità della vita delle comunità locali;

con il fine ultimo di promuovere la competitività economica del territorio facendo leva sulla qualità dei processi e dei prodotti turistici.

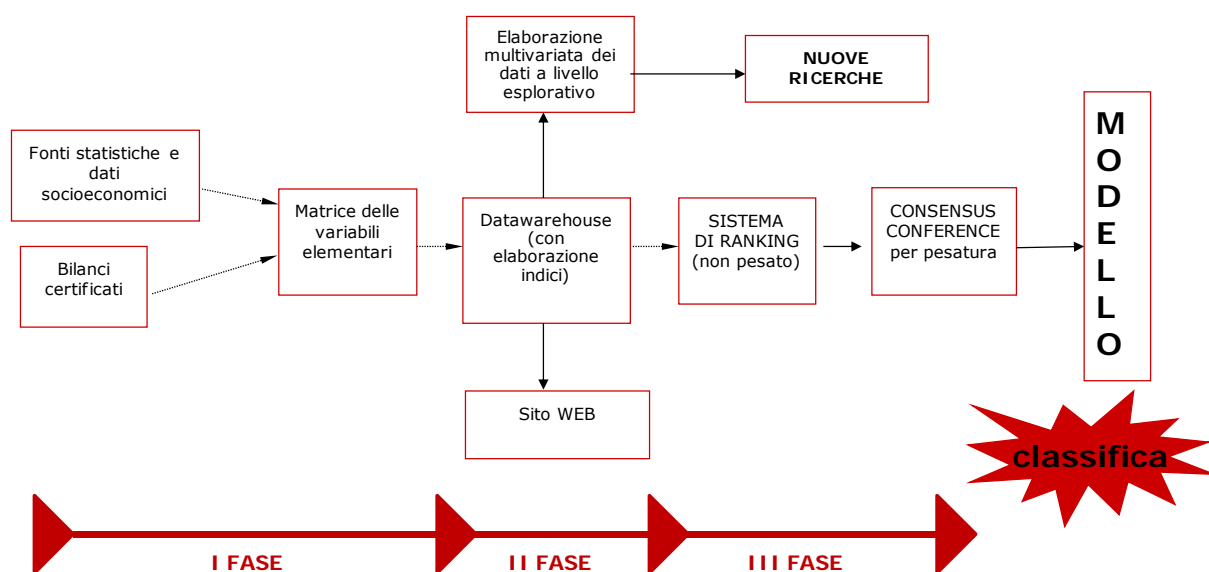
² Si vedano i principi fissati dalla Organizzazione Mondiale del Turismo (WTO), dalla Conferenza di Aalborg del 2004, dagli impegni della Rete Europea per un Turismo Sostenibile e Competitivo (NECSTOUR), dalla Comunicazione della Commissione europea COM/2007/621.

E' noto che i modelli di sviluppo locale o regionale hanno spesso rappresentato una variante derivata da modelli macroeconomici che usualmente fanno perno su aggregazioni di livello dimensionale superiore. Per cui nell'interpretare i processi di sviluppo a scala geografica sub regionale, le specificità e i fattori di competitività e sostenibilità sono stati spesso sottovalutati.

La selezione del livello comunale come unità di scala di rilevazione è apparsa, quindi, fin dall'inizio come indispensabile ai fini dell'analisi perché è proprio a livello delle destinazioni e delle comunità ospitanti che il turismo dispiega i suoi maggiori impatti di tipo economico, sociale e ambientale, producendo nel contempo effetti sugli ecosistemi globali.

Per costruire l'architettura dell'Osservatorio, abbiamo quindi operativizzato gli obiettivi di sviluppo turistico derivati dai concetti precedentemente descritti e impostato il percorso progettuale come, di seguito, illustrato:

Il percorso di lavoro dell'Osservatorio



Il progetto prevede nella **prima fase** la costruzione di un datawarehouse costituito da due principali set di variabili:

- i dati della caratterizzazione socio-economica e ambientale a livello comunale,
- i dati dei bilanci certificati, raccolti dal Network degli Osservatori sui Bilanci degli Enti Locali.

I dati socioeconomici sono stati suddivisi nelle macro-aree corrispondenti ai tre pilastri della sostenibilità: economia, società, ambiente. I dati di bilancio sono, invece, stati divisi in voci di entrata e di spesa.

Nella **seconda fase** del lavoro, dalle variabili elementari di entrambe i set, costruiremo gli indici di bilancio e di contesto. All'inizio della **terza fase**, questi

ultimi saranno trattati con opportune elaborazioni statistiche ipotizzando di esplorare il fenomeno della spesa turistica attraverso tecniche di analisi multivariata, come quella per componenti principali (ACP) o la cluster analysis, che consentirebbero di raggruppare i comuni omogenei rispetto a determinate informazioni. L'analisi esplorativa dei dati sarà utilizzata sia per la predisposizione della classifica annuale che per nuove progettazioni anche di livello europeo. Intento dell'Osservatorio è infatti quello di affiancare il lavoro di ranking con quello di approfondimenti tematici, a livello territoriale, mediante lo sviluppo di studi quali-quantitativi.

I dati e le elaborazioni gestite dall'Osservatorio potrebbero, poi, essere utili ai fini della predisposizione di una banca dati per l'erogazione di dati on-demand, che offra la possibilità agli utenti di effettuare un download delle informazioni necessarie.

Destinazione principale del datawarehouse costruito nell'Osservatorio è la classifica dei comuni più turisticamente sostenibili in relazione alla finanza locale. Per la sua costruzione, solo l'analisi esplorativa delle informazioni contenute nel datawarehouse dell'Osservatorio ci consentirà di scegliere il metodo di analisi valutativa degli effetti della spesa sulla qualità del sistema turistico locale. Al momento, possiamo indicare, in ipotesi, due tecniche che, per la loro caratterizzazione, potrebbero essere efficaci rispetto agli scopi del nostro lavoro:

- I. il primo si basa sull'adattamento di un sistema di valutazione della coerenza strategica e dei livelli di performance nella gestione territoriale predisposto per il Ministero dell'Ambiente dal Consorzio Universitario di Economia Industriale e Manageriale (CUEIM).
- II. Il secondo si basa sullo sviluppo del sistema DPSIR.

Entrambi prevedono un percorso di tipo partecipativo attraverso l'organizzazione di una Consensus Conference in cui alcuni enti locali ed enti di rappresentanza saranno chiamati a condividere i criteri di valutazione del sistema. Il ranking finale dei "comuni virtuosi", in termini di effetti della spesa pubblica sullo sviluppo turistico sostenibile a livello locale, sarà, quindi, frutto di una pesatura effettuata alla luce delle priorità individuate dai partecipanti al momento partecipativo.

In sintesi, gli **obiettivi generali di policy** dell'Osservatorio sul Turismo Sostenibile sono:

1. il benchmarking collaborativo destinato a generare comportamenti virtuosi nella Pubblica Amministrazione;
2. il contributo all'aumento degli investimenti destinati al settore del turismo e al suo sviluppo sostenibile;
3. lo stimolo per una spesa pubblica trasparente, più efficace, più efficiente che metta in rete il sistema turistico italiano;
4. il supporto agli enti locali per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza della spesa indirizzata alla valorizzazione turistica sostenibile dei territori.

Da questo livello generale, derivano i seguenti **obiettivi analitici**:

- costruzione di un datawarehouse con un'architettura basata sull'operativizzazione dei concetti più innovativi risultati dal dibattito sullo sviluppo sostenibile del turismo;
- acquisizione e imputazione di tutti i dati reperibili sul contesto socioeconomico e sulla caratterizzazione ambientale a livello comunale;
- elaborazione di opportuni indici di bilancio e di contesto;
- analisi di tipo esplorativo, bivariata e multivariata, con l'uso di cartografie GIS;
- predisposizione di studi quantitativi e/o qualitativi per approfondire le conoscenze relative a specifici contesti territoriali sui temi dell'Osservatorio;
- progettazione di ricerche europee;
- costruzione di un sito web per l'erogazione dei dati on-demand;
- costruzione di un modello di analisi della spesa pubblica dei comuni italiani e dei suoi effetti sulla qualità del sistema turistico locale di tipo partecipativo;
- pubblicazione della classifica annuale dei comuni più turisticamente sostenibili in relazione alla finanza locale, al fine di innescare una virtuosa competizione tra comuni nel promuovere azioni atte a migliorare le proprie prestazioni.

2. METODO E TECNICHE D'ANALISI DELL'OSSERVATORIO

2.1 La selezione delle variabili socioeconomiche per l'analisi del contesto territoriale: la prima fase del lavoro

L'analisi della letteratura esistente relativa alla raccolta delle informazioni in grado di rilevare il concetto di turismo sostenibile, soprattutto a livello internazionale, è ricca di importanti spunti di riflessione; si pensi ad esempio ai numerosi studi del World Tourism Organization (WTO), uno dei quali recentemente tradotto in italiano dalla Provincia di Rimini³, o della United Nations Commission for Sustainable Development.

Sebbene di criteri per la selezione degli indicatori di sviluppo sostenibile, infatti, si inizi a parlare dalla Conferenza di Rio del 1992, non esistono, ad oggi, batterie di indicatori riconosciuti come validi a livello internazionale, ma solo delle raccomandazioni metodologiche: la scelta degli indicatori, in grado di misurare il fenomeno, è strettamente connessa agli obiettivi delle indagini e alle peculiarità del territorio che si decide di osservare.

Nel presente progetto sono state, quindi, recepite le linee guida internazionali per macroobiettivi (i tre pilastri della sostenibilità), all'interno di questi sono state prese in esame definizioni, concetti e fonti statistiche ufficialmente riconosciute nel nostro Paese e in grado di dar conto del concetto di turismo sostenibile nelle ripartizioni territoriali locali.

Nella raccolta delle informazioni per l'analisi del contesto socioeconomico, i problemi preliminarmente affrontati hanno riguardato la selezione dell'aggregato territoriale da prendere in esame e la disponibilità dei dati. Se il primo importante nodo è stato risolto con facilità, valutando come più opportuna la dimensione comunale e i suoi aggregati (Provincia, Regione), il secondo ha richiesto un complesso lavoro di selezione delle fonti e dei dati ufficiali.

La scelta ambiziosa, e piuttosto innovativa, per un Osservatorio sul turismo, del comune come livello territoriale per l'analisi del turismo sostenibile porta con sé una limitata disponibilità di informazioni statistiche; se, infatti, a livello nazionale sono disponibili la maggiore quantità di dati, l'aggregazione territoriale comunale, è una dimensione in cui le informazioni mostrano molti limiti e carenze. Tuttavia, poiché l'analisi del contesto territoriale rappresenta una parte, sebbene rilevante, del più ampio progetto che affonda le radici nei bilanci comunali, si è deciso di portare avanti comunque questa scelta nella consapevolezza di utilizzare, ove possibile, delle proxy in grado di fornire informazioni utili sul contesto socioeconomico dei territori in esame.

³ WTO (2004).

Il percorso di progettazione, sin qui condotto, per la creazione della matrice dei dati socioeconomici da inserire all'interno del datawarehouse è stato segnato dai seguenti step:

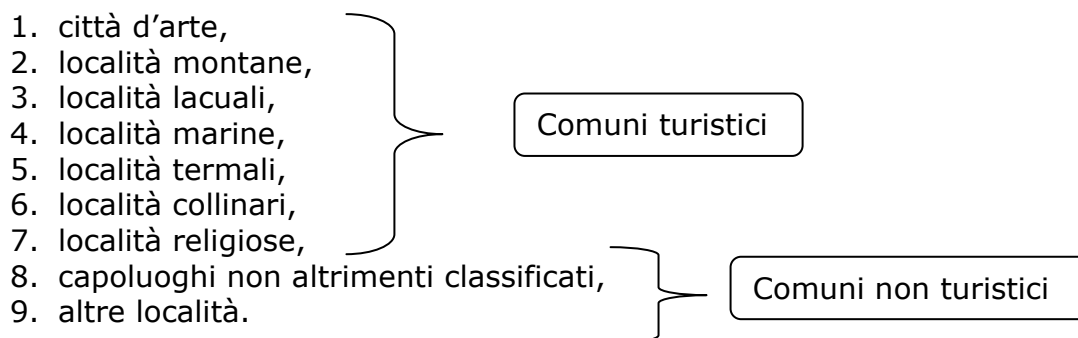
- a) *definizione di comune turistico,*
- b) *ricognizione delle principali fonti ufficiali disponibili,*
- c) *ricognizione dei dati disponibili,*
- d) *modalità di acquisizione dei dati.*

a) *Definizione di comune turistico*

Il punto di partenza della riflessione progettuale per la pianificazione dell'Osservatorio sul turismo sostenibile è stato la definizione di ciò che si intende - in questa fase solo a livello statistico - per comune turistico e l'individuazione della tipologia prevalente di turismo.

La necessità di avere una classificazione condivisa e univocamente riconosciuta ci ha condotto all'utilizzo della definizione adottata dall'ISTAT, da cui molti istituti di ricerca partono per elaborare successivamente delle classificazioni più vicine agli obiettivi delle indagini.

L'Istituto Nazionale di Statistica, grazie all'ausilio degli enti periferici del turismo, associa a ciascun comune italiano una tipologia di interesse turistico a seconda delle caratteristiche e delle attrattive del territorio, operando attraverso il criterio della "prevalenza"⁴. Da tale classificazione abbiamo dedotto una prima definizione di comune turistico, ovvero quei comuni che rientrano nelle prime sette tipologie di seguito elencate:



L'Osservatorio sul turismo sostenibile, dunque, raccoglierà le informazioni in una matrice dei dati in cui le unità statistiche, i comuni, saranno affiancate da una prima colonna di variabili "tipologia di interesse turistico" e dalle successive variabili rilevate.

⁴ Per un maggiore dettaglio sulla metodologia utilizzata si rimanda al volume ISTAT (2004).

Esempio di matrice delle variabili elementari

| Regioni | Codice regioni | Province | Codice province | Comuni | Codice comuni | Indicatori | | |
|----------------|----------------|----------|-----------------|--------------------------|---------------|--|-----|-----|
| | | | | | | Tipologia di interesse turistico | ... | ... |
| Emilia Romagna | 08 | Rimini | 099 | Santarcangelo di Romagna | 018 | Città di interesse storico e artistico | ... | ... |
| Emilia Romagna | 08 | Rimini | 099 | Verucchio | 020 | Città di interesse storico e artistico | ... | ... |
| Emilia Romagna | 08 | Rimini | 099 | Coriano | 003 | Località collinari | ... | ... |
| ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Emilia Romagna | 08 | Rimini | 099 | Rimini | 014 | Località marine | | |

Fonte: Istat

Come osservato in precedenza questa rappresenta una prima classificazione statistica, la base da cui partire per sviluppare una successiva tipologia turistica ragionata che tenga conto di tutte quelle variabili che, in corso d'opera, verranno ritenute rilevanti ai fini degli obiettivi dell'Osservatorio.

b) Ricognizione delle principali fonti ufficiali disponibili

Il secondo passo è stato quello di effettuare una attenta verifica delle fonti ufficiali in grado di fornire informazioni utili per l'Osservatorio.

A una prima ricognizione, le fonti ufficiali da cui trarre informazioni socioeconomiche per una analisi territoriale con l'obiettivo di monitorare gli aspetti rilevanti del fenomeno "turismo sostenibile" sono risultate piuttosto numerose. Alcuni degli Enti presi inizialmente in esame sono i seguenti:

| | |
|-------------------------|--|
| AcI | Istituto Nazionale di Statistica |
| Autostrade S.p.A. | Legambiente |
| Banca d'Italia | Ministero del Lavoro Salute e Politiche Sociali |
| Censis | Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare |
| EBNT | Ministero dell'Economia e delle Finanze |
| Enit | Ministero delle Attività Produttive |
| Inail | Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti |
| Infocamere | Protezione civile |
| Inps | Touring club |
| Isnart | Ufficio Italiano Cambi |
| Istituto G. Tagliacarne | Unioncamere |

Approfondendo l'attività di analisi di ciascuno di questi enti e istituti di ricerca è emersa la necessità di escluderne molti, tutti quelli che in modo ufficiale non producono dati per il segmento territoriale di nostro interesse: il comune. In questa sede è necessario sottolineare "in modo ufficiale", poiché alcuni di questi Enti pur raccogliendo le informazioni ad un livello comunale, per motivi di attendibilità del dato o di privacy, non le forniscono ad altri istituti. Inoltre, alcune indagini prodotte hanno carattere campionario e fanno riferimento spesso ai soli comuni capoluoghi di provincia o di regione.

Questa prima ricognizione ha determinato una selezione delle fonti disponibili. Nello specifico, la matrice dei dati socioeconomici potrebbe contenere informazioni provenienti dai seguenti enti e istituti di ricerca:

- *Automobile club d'Italia:*
è una Federazione di 106 Automobile Club provinciali, che rappresenta e tutela gli interessi dell'automobilismo italiano, del quale promuove lo sviluppo attraverso la diffusione di una nuova cultura della mobilità. Produce dati statistici sulle tendenze del mercato dei veicoli in Italia.
- *Autostrade per l'Italia S.p.A.:*
è concessionaria di costruzione e gestione di autostrade a pedaggio e dei connessi servizi alla mobilità. Fornisce dati sulla viabilità autostradale.
- *Banca d'Italia:*
è la banca centrale della Repubblica italiana ed è parte del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) e dell'Eurosistema. Fornisce, fra l'altro, dati relativi a indicatori monetari, finanziari, reali e di bilancia dei pagamenti. Realizza indagini periodiche presso le famiglie italiane, le imprese industriali e dei servizi.
- *Infocamere:*
Società Consortile per Azioni delle Camere di Commercio Italiane. Assicura la realizzazione e gestione delle applicazioni necessarie al funzionamento del sistema camerale e al suo "dialogo" con la Pubblica Amministrazione, con le imprese e i cittadini. Fornisce dati relativi alle imprese.
- *Istituto Guglielmo Tagliacarne:*
è una fondazione che promuove la cultura economica, realizza analisi e studi economico-statistici sulle piccole e medie imprese e sull'economia territoriale.

- *Istituto Nazionale di Statistica:*
e' un ente di ricerca pubblico che produce e diffonde informazioni in grado di descrivere le condizioni sociali, economiche e ambientali del Paese e i cambiamenti che avvengono in esso.
- *Legambiente:*
e' una associazione ambientalista riconosciuta dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Diffonde e produce dati ambientali.
- *Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare:*
e' l'ente pubblico preposto alla promozione, lo studio e la diffusione di informazioni relative all'ambiente e al territorio. Diffonde e produce statistiche ambientali.
- *Protezione civile:*
si occupa di tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi. Produce dati relativi ai rischi sismici e idrogeologici.

c) *Ricognizione dei dati disponibili*

Il terzo passo è consistito nella raccolta di informazioni relative a indagini che hanno preso in esame aspetti ambientali e socioeconomici. E' stata, inoltre, svolta una ricognizione dei dati disponibili per l'Osservatorio.

Ciò che in questa fase è emerso, è la scarsità di esperienze di osservatori o indagini che uniscono ai dati ambientali quelli socioeconomici. In tal senso, uno dei pochi esempi in Italia è costituito dal Network degli Osservatori sui Bilanci degli Enti Locali che analizza i dati di bilancio in relazione ai dati di contesto socioeconomico, con riferimento ad una aggregazione territoriale comunale.

Si possono citare, inoltre, le indagini sulla qualità della vita svolte da *Il Sole 24 ore* o da *Italia Oggi* che analizzano il fenomeno della qualità della vita su scala provinciale, oppure di l'indagine di Legambiente "Ecosistema Urbano" che svolge un'analisi sui capoluoghi di provincia. Rispetto a queste esperienze, ciò a cui va dato risalto è la virtuosa competizione che il sistema delle classifiche innesca tra le province tanto da spingerle a promuovere azioni atte a migliorare le proprie prestazioni in vista della classifica dell'anno successivo.

In quest'ottica, il presente progetto rappresenta un importante e ambizioso esperimento che consentirà di coniugare la spesa degli Enti Locali e le diverse dimensioni della sostenibilità producendo annualmente una classifica dei comuni più virtuosi, per fornire uno strumento utile ad innescare un processo di azioni positive in grado di migliorarne le prestazioni.

L'iter che ha condotto all'individuazione e alla selezione dei dati disponibili è, invece, passato attraverso il processo di operativizzazione del concetto di turismo sostenibile che ha permesso di individuare i tre pilastri dell'Osservatorio: l'ambiente, l'economia e la società. Questi rappresentano le macroaree di riferimento per la costruzione della matrice dei dati socioeconomici, all'interno delle quali sono stati individuati gli indicatori⁵ presentati successivamente.

Esempio di matrice delle variabili elementari

| Comuni | Codice comuni | Ambiente | | | Economia | | | Società e Lavoro | | |
|--------------------------|---------------|----------|-----|-----|----------|-----|-----|------------------|-----|-----|
| | | x | y | z | x | y | z | x | y | z |
| Santarcangelo di Romagna | 018 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Verucchio | 020 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Coriano | 003 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Rimini | 014 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |

Per quanto riguarda la macrocategoria dell'ambiente, le variabili che potrebbero entrare a far parte della matrice dei dati sono le seguenti:

| Ambiente | Variabili | Fonte |
|--|--|--|
| | Comuni "rinnovabili" | Legambiente |
| | Comuni certificati Emas | Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare |
| | Superficie | ISTAT |
| | Tipologia di località | ISTAT |
| | Comuni che aderiscono ad agenda 21 | Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare |
| | Comuni a rischio sismico | Protezione civile |
| | Prodotti tipici | Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare |
| | Comuni a rischio idrogeologico | Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare |
| | Aree naturali protette | Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare |
| | Aree sic e zps | Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare |
| | Traffico ai caselli delle autostrade | Autostrade per l'Italia S.p.A. |
| | Parco veicolare per categoria e comune | Automobile club d'Italia |
| Autovetture distinte per categoria (euro 1-2-3-4-5-) | Automobile club d'Italia | |

⁵ La ricognizione dei dati si è conclusa nell'aprile 2009.

Va sottolineato che per alcuni di questi dati siamo in attesa di conferma della disponibilità, ma che sono stati creati i contatti con alcuni di questi enti. E', pertanto, possibile che nel corso dell'indagine si possano ottenere anche altri dati.

Per quanto riguarda la macrocategoria economia, le variabili che potrebbero entrare a far parte della matrice dei dati sono le seguenti:

| Economia | Variabili | Fonte |
|----------|--|-------------------------|
| | Imprese per forma giuridica | Infocamere |
| | Imprese registrate, iscritte, cessate | Infocamere |
| | Imprese: tassi di natalità, mortalità e sviluppo | Infocamere |
| | Dotazione sportelli bancari | Banca d'Italia |
| | Depositi e impieghi | Banca d'Italia |
| | Pil | Istituto G. Tagliacarne |

Per quanto riguarda la macrocategoria sociale, le variabili che potrebbero entrare a far parte della matrice dei dati sono le seguenti:

| Società e Lavoro | Variabili | Fonte |
|------------------|--|-------------------------|
| | Popolazione al 1° gennaio | ISTAT |
| | Nati | ISTAT |
| | Morti | ISTAT |
| | Saldo naturale | ISTAT |
| | Iscritti da altri comuni | ISTAT |
| | Iscritti dall'estero | ISTAT |
| | Altri iscritti | ISTAT |
| | Cancellati per altri comuni | ISTAT |
| | Cancellati per l'estero | ISTAT |
| | Altri cancellati | ISTAT |
| | Saldo migratorio | ISTAT |
| | Popolazione al 31 dicembre | ISTAT |
| | Popolazione per età | ISTAT |
| | Reddito | Istituto G. Tagliacarne |
| | Consumi | Istituto G. Tagliacarne |
| | Capacità degli esercizi ricettivi per tipo di alloggio | ISTAT |

Il livello di aggregazione territoriale comunale consente di avere solo alcune significative informazioni sulle tematiche del lavoro. I principali enti e istituti di ricerca che forniscono dati sul mercato del lavoro non scendono ad un livello territoriale così dettagliato. L'indagine svolta dall'ISTAT, ad esempio, sulle "Forze di Lavoro" è una rilevazione campionaria progettata per garantire stime

trimestrali a livello regionale e stime provinciali in media d'anno. Mentre l'Inps consente una lettura del mercato del lavoro provinciale attraverso la rilevazione di dati sugli occupati alle dipendenze sia per settore che per retribuzioni erogati. La domanda di lavoro viene, invece, analizzata attraverso i dati forniti, sempre a livello provinciale, da Unioncamere e Ministero del Lavoro, attraverso il sistema informativo Excelsior.

Per poter sfruttare il maggior numero di informazioni relative all'occupazione e al turismo sarà necessario procedere a riclassificazioni e aggregazioni degli Enti Locali in:

- a) *Sistemi Locali del Lavoro* (entità territoriali individuati sulla base di flussi di pendolarismo rilevati con il 14° Censimento della popolazione del 2001) per cui ISTAT fornisce dati sugli occupati interni e sul valore aggiunto;
- b) in *unità locali delle imprese* a partire dai comuni con più di 5.000 abitanti per le quali ASIA fornisce, tra le altre informazioni, i dati relativi agli addetti;
- c) o in *circostrizione turistica* (entità territoriale minimale - comune o raggruppamento di comuni - che si caratterizza per un'unica modalità di tipologia di località turistica) per la quale ISTAT fornisce i dati degli arrivi e delle presenze.

| Società e Lavoro | Variabili | Ripartizione territoriale |
|------------------|--|----------------------------------|
| | Addetti alle unità locali delle imprese a partire dai comuni con più di 5.000 abitanti | Comuni con più di 5.000 abitanti |
| | Valore aggiunto ai prezzi base per settore di attività economica | SLL |
| | Occupati interni per settore di attività economica | SLL |
| | Arrivi e presenze negli esercizi ricettivi per residenza dei clienti | Circostrizione turistica |

d) *Modalità di acquisizione dei dati*

L'ultimo passo per la creazione della matrice dei dati socioeconomici è constato della verifica della modalità di acquisizione dei dati. Nello specifico, i dati attualmente vengono diffusi dai principali istituti di ricerca secondo diverse procedure. In primo luogo, attraverso la rete, molti dati precedentemente elencati possono essere scaricabili dai siti internet degli istituti di riferimento in modo più o meno semplice. In alcuni casi è necessario scaricare, comune per comune, l'informazione desiderata, in altri è possibile ottenere con facilità un file in formato testo o excel contenente tutti i comuni italiani. Questa procedura, se da un lato facilita notevolmente l'accesso ai dati, dall'altro non sempre consente di ottenere delle serie storiche; in alcuni casi si può avere solo l'ultimo o gli ultimi anni disponibili.

In secondo luogo, i dati possono essere richiesti telefonicamente, dopo una richiesta formale al responsabile dell'indagine in questione e, in questo caso, si possono avere dati gratuiti o a pagamento.

Si apre, dunque, l'ultima questione esaminata nel presente progetto: dati gratuiti o a pagamento.

Dei dati precedentemente illustrati non sono molti quelli che dovrebbero essere acquistati. Nello specifico si tratta dei seguenti:

- imprese,
- pil,
- reddito,
- consumi,
- presenze turistiche,
- traffico ai caselli autostradali.

Per la modalità di acquisto dei dati sono state individuate tre possibilità:

1. l'acquisto di singole informazioni presso l'ente che li produce,
2. l'acquisto di specifiche banche dati,
3. lo scambio di esperienze e informazioni.

Il primo è il caso dei dati relativi alle imprese o al traffico al casello autostradale e per cui il costo del dato è variabile a seconda del tipo di informazione che nel corso del lavoro dell'Osservatorio si renderà necessaria. Nel secondo caso, invece, si tratta di acquistare banche dati specifiche che contengano dati a livello comunale. Una banca dati considerata, una delle poche che contiene dati ad una aggregazione che scende addirittura alle sezioni di censimento, è rappresentata da Geowebstarter, prodotta e venduta dall'Istituto G. Tagliacarne. Geowebstarter contiene oltre 10 milioni di informazioni a livello comunale, provinciale, regionale, europeo, e per i paesi del mondo e in alcuni casi consente di avere delle serie storiche.

Ciò che nel presente progetto assume rilevanza sono i numerosi dati comunali classificati nelle seguenti 14 macrocategorie:

- territorio e popolazione,
- lavoro e tenore di vita,
- quadro economico generale,
- artigianato,
- industria,
- commercio,
- turismo,
- trasporti,
- credito e assicurazioni,
- istruzione e cultura,
- sanità e previdenza,
- amministrazione pubblica,
- censimenti,
- settore no profit.

Questa banca dati è disponibile a un costo che si aggira intorno ai 3 mila euro. Infine, come si illustrerà più dettagliatamente in seguito, è stata avviata una preziosa collaborazione con il Network Osservatorio Bilanci Locali, per uno scambio di esperienze e informazioni.

Per concludere, nell'ottica di lungo periodo dell'Osservatorio e, dunque, per avere la possibilità di creare la struttura di un datawarehouse che sia solida, ripetibile negli anni e confrontabile di anno in anno, sarebbe necessario provvedere a stringere accordi ufficiali con gli enti di cui si rendono strettamente necessari i dati.

Avere dei canali privilegiati per l'acquisizione dei dati è assolutamente auspicabile, si rischia altrimenti di costruire una struttura senza fondamenta.

2.2 La selezione delle variabili di bilancio

2.2.1 Il Network degli Osservatori sui Bilanci degli Enti locali

La Pubblica Amministrazione, chiamata a dare sempre più evidenza della trasparenza dei processi gestionali, degli impegni assunti e dei risultati conseguiti e a sviluppare processi virtuosi di benchmarking tra Enti locali ricerca le migliori performance in termini di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, impostando processi conoscitivi ed innovandosi con strumenti duttili di analisi.

Il Network degli Osservatori sui bilanci degli enti locali (da qui denominato Network), nasce da queste esigenze ed opportunità di condividere e scambiare dati, informazioni e analisi tra Amministrazioni pubbliche appartenenti ad ambiti territoriali diversi, così da favorire, attraverso il confronto di esperienze diversificate, l'affinamento delle modalità d'analisi di fenomeni inerenti relativi alla Finanza Locale.

5 Province, Rimini, Modena, Reggio Emilia, Trento e Brescia, 2 Regioni, Val D'Aosta e Friuli Venezia Giulia, 2 istituti di ricerca, IRPET Toscana e IRES Piemonte hanno istituzionalizzato il Network nel 2003 con l'intenzione primaria di potenziare le capacità di analisi di ciascun aderente grazie alla possibilità di applicare le elaborazioni su un campione allargato rispetto a quello dell'osservatorio del singolo ente.

Il Network si avvale di una banca dati dei certificati al conto del bilancio⁶ e dei dati sulla popolazione di tutti i comuni e province d'Italia in serie storica dal 1996 al 2007.

⁶ Il comma 1 dell'art. 161 del testo unico della legge sull'ordinamento degli enti locali, approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, prevede che gli enti locali redigano apposita certificazione sui principali dati del conto di bilancio, con modalità da fissarsi con decreto del Ministro dell'interno. Lo strumento indicato è il Certificato al Conto di Bilancio che offre una visione di sintesi del rendiconto di gestione dell'Ente Locale, e che viene di regola redatto entro il 30 Giugno di ogni anno e sottoscritto dal Segretario Generale e dal Responsabile del servizio finanziario, ove esista, inviato poi in

Il Network preleva i dati dei certificati dal Ministero dell'interno tramite file con estensione txt e, attraverso una procedura informatizzata struttura le informazioni in database in cui ogni dato è codificato in maniera univoca e può essere estratto limitatamente al tempo (anni) e allo spazio (Ente).

Il Network si avvale di un interfaccia web (www.bilancientilocali.it) che permette all'utente abilitato dall'amministratore del sistema di accedere ai dati, scaricarli in formato CSV ed importarli nei propri sistemi per l'elaborazione. In sintesi obiettivo del Network è permettere agli Enti Locali di leggere i dati di bilancio e valutare la spesa dei servizi che gli stessi forniscono al proprio territorio in relazione alle risorse, capacità organizzative e peculiarità che li contraddistinguono. Attraverso la rete il Network fornisce gli strumenti affinché diverse realtà possano confrontarsi e generare inevitabilmente considerazioni relative alle economie di scala, all'ottimizzazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, al "potere contrattuale" degli Enti nei confronti di terzi, alla perequazione delle risorse finanziarie, alle analisi strategiche di area vasta.

Di seguito si riportano alcune schermate del sito che con interrogazioni molto semplici ed immediate permette di impostare qualsiasi ricerca condividendone i criteri nonché i risultati dell'analisi:

formato cartaceo ed elettronico alle Prefetture e ai commissariati del Governo che caricano i dati nella banca dati della Direzione centrale della finanza locale e registrano l'arrivo dei certificati medesimi. Il certificato è composto da Quadri che evidenziano una particolare rappresentazione dei valori delle Entrate e delle Spese. A titolo esemplificativo si riportano i quadri previsti per i Comuni, rispetto alle Province e alle Comunità Montane vi sono delle piccole differenze sulla numerazione degli ultimi quadri:

| | |
|--------------|--|
| Quadro 1 | - Caratteristiche generali della popolazione, del territorio, dell'Economia insediata e dei servizi dell'Ente. |
| Quadro 2 | - Entrate. |
| Quadro 3 | - Spese generali. |
| Quadro 4 | - Spese correnti. |
| Quadro 5 | - Spese in conto capitale. |
| Quadro 6 | - Analisi della spesa per trasferimenti, per funzioni e destinatario. |
| Quadro 6bis | - Analisi delle spese per trasferimenti agli enti pubblici per destinatario. |
| Quadro 7 | - Dettaglio delle spese in conto capitale per acquisizione di immobili. |
| Quadro 8 | - Consistenze, accensione e rimborso prestiti per ente erogatore. |
| Quadro 8bis | - Consistenza dei debiti. |
| Quadro 9 | - Quadro riassuntivo della gestione finanziaria. |
| Quadro 10 | - Debiti fuori bilancio. |
| Quadro 10bis | - Pignoramenti. |
| Quadro 11 | - Servizi indispensabili. |
| Quadro 12 | - Servizi a domanda individuale. |
| Quadro 13 | - Servizi diversi. |
| Quadro 14 | - Informazioni integrative dei servizi indispensabili. |
| Quadro 15 | - Informazioni integrative dei servizi a domanda individuale. |
| Quadro 16 | - Informazioni integrative dei servizi diversi. |

Bilanci Enti Locali

obiettivi

enti associati

struttura

attività

banca dati

forum

link

[contattaci](#)

Banca dati - Login

Inserisci **username** e **password:**
(please insert username and password)

Username:

Password:

Non hai ancora un account?
Puoi iscriverti al Forum e mandare alla segreteria una mail chiedendo l'accesso alla Banca dati, specificando le tue generalità e le ricerche che intendi svolgere.

>> [registrati](#)

[obiettivi](#) | [enti associati](#) | [struttura](#) | [attività](#) | [banca dati](#) | [forum](#) | [link](#)

Attraverso la selezione degli enti oggetto di interesse, la selezione degli anni e dei codici del certificato ogni utente può estrarre la ricerca e salvarla mettendola a disposizione di tutti gli altri, in una logica di benchmarking collaborativo. Uno dei punti di forza di questo sistema è proprio la possibilità di replicare le ricerche su un campione di interesse diverso con la massima velocità, esattezza e completezza. Di seguito si riporta la schermata delle ultime ricerche salvate e messe a disposizione degli utenti del Network:

[obiettivi](#)

[enti associati](#)

[struttura](#)

[attività](#)

[banca dati](#)

[forum](#)

[link](#)

[contattaci](#)

Banca dati - Seleziona i codici in base ad una ricerca

» [salva codici ricerca](#) » [elimina ricerche](#) » [salva selezione enti](#) » [elimina set enti](#) » [esporta i dati](#) » [logout](#)

| Seleziona singolarmente i codici in base ad una ricerca | Seleziona enti in base ad un set salvato | Seleziona anni | Seleziona singolarmente i codici in base ad una ricerca | Seleziona i codici in base ad una ricerca |
|---|--|--------------------------------|---|---|
| 127 enti selezionati | 6 set disponibili | 1 anni selezionati | 14 codici selezionati | 85 ricerche disponibili |

Seleziona i codici in base ad una ricerca

| | | | |
|-------------------------------------|------------------------|------------|-----------------|
| Seleziona codici 38 | Servizi corrente parte | 01/06/2009 | Roberto Gregori |
| Seleziona codici 93 | Popolazione | 27/05/2009 | Roberto Gregori |
| Seleziona codici 49 | Federalismo2 | 23/04/2009 | claudia |
| Seleziona codici 46 | IRPET Federalismo | 19/04/2009 | claudia |

[1](#) [2](#) [3](#)

2.3 La predisposizione del datawarehouse relativo alla spesa pubblica locale

Fatto proprio l'obiettivo di produrre la classifica degli enti locali più turisticamente sostenibili in relazione alla spesa pubblica locale, il nuovo Osservatorio sul turismo sostenibile, in accordo con il Network, per il tramite della Provincia di Rimini, si potrà avvalere di un datawarehouse predisposto ad hoc e di un modello di valutazione della performance degli Enti Locali.

Parte della banca dati dell'Osservatorio sarà infatti costituita dai dati di origine dei bilanci degli enti locali in serie storica e aggiornata annualmente con dati provenienti dai certificati ai conti del bilancio degli enti locali, inviato alla Prefettura entro il 31 ottobre dell'anno successivo.

Attraverso la banca dati e il know how dei soggetti partecipanti al progetto l'Osservatorio metterà in relazione la qualità, la quantità, l'efficacia dei flussi di spesa pubblica destinata al turismo con l'evoluzione dell'economia turistica, della qualità occupazionale, ambientale e della qualità sociale locale.

Nella fattispecie, l'Osservatorio analizzerà entrate e spese correnti e in conto capitale (investimenti) dei bilanci degli enti locali in relazione alla funzione turistica e alle altre funzioni direttamente o indirettamente correlate al turismo e al tema della sostenibilità attraverso adeguate metodologie statistiche.

Alla base di ogni valutazione si verificherà lo "stato di salute" dell'Ente attraverso gli indici fondamentali di bilancio, [Disponibilità di risorse](#); [Prelievo Fiscale](#); [Trasferimenti Correnti per Abitante](#); [Prelievo Extratributario](#); [Autonomia Tributaria](#); [Grado di Dipendenza Finanziaria](#); [Autonomia Extra-Tributaria](#); [Autonomia Finanziaria](#); [Rapporto Entrate proprie/Trasferimenti](#); [Equilibrio Economico](#); [Quota di Avanzo d'Amministrazione](#); [Efficienza Finanziaria](#); [Rigidità Finanziaria di Bilancio](#); [Incidenza Spesa per il personale](#); [Ricorso al Credito](#); [Spesa di Investimento per abitante](#); [Indice di Indebitamento](#).

In seguito ci si concentrerà sugli impatti pro-capite della spesa turistica, e delle entrate correlate, sulle relazioni tra spesa turistica e spesa totale per comprenderne il peso sull'intero bilancio nonché sulle altre voci di spesa e sui gradi di copertura della spesa e sull'efficienza delle strutture.

Un set di *indicatori diretti* analizzerà puntualmente la "funzione turismo" in relazione alle voci di spesa del personale, dell'acquisto di materiali, delle prestazioni di servizio, dei noleggi, dei trasferimenti correnti, degli interessi passivi e irap, in termini di incidenza sul totale delle spese correnti, di incidenza sulla popolazione residente, in termini di opportunità per il lavoro e l'economia del territorio.

Gli indicatori relativi al turismo non si esauriranno solo in riferimento alla specifica funzione turismo del certificato, ma a seguito di un'attenta analisi degli obiettivi del progetto, si potranno valutare indici relativi anche alle funzioni ad essa correlate. Sono state infatti individuate come fondamentali ai fini della ricerca anche le funzioni cultura, sport, territorio e ambiente, viabilità e polizia, fortemente correlate al turismo e di grande impatto sul bilancio degli enti locali.

Un set di *indicatori* analizzerà le *entrate correlate* al turismo, I.C.I., occupazione degli spazi ed aree pubbliche, smaltimento dei rifiuti solidi urbani, contributi e trasferimenti nonché manifestazioni turistiche, investimenti e trasferimenti in c/capitale.

Appare evidente la complessità delle analisi iniziali, per la mole dei dati, la specificità degli argomenti ma la duttilità del sistema nella fase di coinvolgimento di tutti gli Enti selezionati dimostrerà la strategicità delle rilevazioni e delle analisi progettate, e la loro grande potenzialità nell'essere replicabili nei diversi ambiti di interesse sociale.

I dati di bilancio saranno l'input di un processo dinamico che l'Osservatorio analizzerà al fine della classificazione delle migliori performance territoriali, intesi anche come risposta (output) ai bisogni del territorio. In altre parole i dati di bilancio alimenteranno il sistema nell'azione di valutazione e monitoraggio della "performance" degli Enti Locali, e saranno posti in relazione all'evoluzione dell'ambiente e del territorio turistico considerato nonché alla qualità sociale locale.

2.3.1 La costruzione degli indici della spesa turistica: la seconda fase di lavoro

L'analisi della spesa pubblica offre utili informazioni sul comportamento degli enti locali, comportamento valutabile sia sul piano dell'efficienza sia su quello dell'efficacia in relazione alla gestione finanziaria e/economica.

La misura dell'efficienza della spesa è ricercata mediante l'utilizzo di una serie di indici, in grado di evidenziare determinati fenomeni finanziari e tali da consentire un'analisi comparata della spesa in campo economico.

Normalmente vengono calcolati e utilizzati appositi indici finanziari messi a punto e ampiamente utilizzati in numerose ricerche⁷; quelli solitamente adottati sono:

- **l'indice della capacità di impegno (CI)**, dato dal rapporto tra impegni e stanziamenti definitivi di competenza; la differenza tra impegni e stanziamenti rappresenta un rilevatore di spreco di risorse finanziarie;
- **l'indice della capacità di pagamento (CP)**, dato dal rapporto tra pagamenti di competenza e impegni, che rappresenta un indicatore di efficienza/inefficienza di breve periodo;
- **l'indice della capacità di spesa (CS)**, dato dal rapporto tra pagamenti totali e stanziamenti, riferisce alla capacità di spesa nel lungo periodo;
- **l'indice di gestione dei residui (GR)**, dato dal rapporto tra residui passivi ed impegni, relativo alla formazione dei residui passivi.

Si tratta di rapporti percentuali e pertanto valori prossimi a cento che manifestano un livello ottimo di efficienza della macchina amministrativa.

⁷ In particolare si veda: Antonelli G., Bagarani M., Mellano M. (1989); Finuola R. (1989); Sotte F. (1993); Marino D. (2005).

Le elaborazioni relative alla misura dell'efficienza sono basate sui dati estrapolati dal conto consuntivo dei comuni, il quale riporta un quadro dettagliato dell'attività di spesa effettuata in termini di: stanziamenti, impegni, pagamenti di competenza, pagamenti totali, residui, economie.

I dati di bilancio vengono inoltre utilizzati per individuare la ripartizione dei flussi di spesa per destinazione economica e per tipo d'intervento. In genere, i bilanci degli enti locali sono suddivisi in titoli a seconda della categoria di spesa (spesa corrente e d'investimento), sezioni, ovvero per grandi obiettivi, rubriche (o categorie d'intervento). La rubrica è ripartita in settori specifici d'intervento, programmi e capitoli secondo l'oggetto della spesa.

I bilanci degli enti locali rispondono, tuttavia, a finalità esclusivamente ragionieristiche e, per questa ragione, i dati necessari all'Osservatorio, debbono essere minuziosamente rielaborati e sistemati. In particolare, risulta fondamentale operare una riclassificazione delle voci di spesa passando dalla classificazione per rubriche ad una classificazione economico - funzionale che consenta di individuare la destinazione della spesa. Questa operazione è fondamentale per capire le politiche che realmente vengono attivate.

Pertanto, i dati da utilizzare per individuare la destinazione economica dei flussi finanziari nel quadro della valutazione dell'efficienza della spesa, debbono essere il risultato di una attenta operazione di elaborazione delle singole voci del conto consuntivo, fondata sulla indivisibilità dei capitoli di bilancio, aggregati per oggetto d'intervento.

In sintesi, con l'analisi della spesa adeguatamente riclassificata ci si propone sostanzialmente di:

1. valutare l'efficienza/inefficienza degli enti locali nell'utilizzazione della spesa turistica, diretta e indiretta;
2. costruire indici capaci di quantificare la consistenza della spesa turistica per lo sviluppo sostenibile locale;
3. valutare la consistenza della spesa turistica per tipo d'intervento;
4. verificare le prestazioni della spesa turistica in relazione agli obiettivi di politica economica.

Con la costruzione degli indici di bilancio si vuole dunque fornire un base conoscitiva funzionale alla valutazione dell'efficienza e dell'efficacia della spesa. Grazie ai dati dei certificati al conto del bilancio sarà possibile calcolare specifici indici di efficienza.

Ad oggi da una prima rassegna dei dati disponibili sono stati individuati i seguenti indici:

Indici di struttura di bilancio e di efficacia:

- Totale Entrate Turistiche
- Entrate Turistiche / Totale Entrate
- Spesa Turistica Diretta
- Spesa Turistica Indiretta
- Totale Spesa Turistica
- Spesa Turistica/ Totale Spesa

- Spesa Turistica Diretta/ Entrate Tur. Dirette
- Spesa Turistica Totale/ Entrate Tur. Totali
- Spesa Turistica Diretta/Abitante
- Spesa Turistica Totale/ Abitante
- Turismo Nella Prog. Economica
- Spesa Turistica Totale (Diretta)/ Arrivi
- Spesa Turistica Totale (Diretta)/ Presenze

Indici di efficienza:

- Indici di Efficienza 1 (Pagamenti/Impegni),
- Indici di Efficienza 2 (Pagamenti Competenza/Residui).

2.3.2 La costruzione degli indici di contesto

Contestualmente al lavoro sui dati di bilancio, nella seconda fase del lavoro dell'Osservatorio si elaboreranno i dati raccolti rispetto al contesto socioeconomico e ambientale (si veda il parr. 2.1). Le variabili contenute nel datawarehouse potranno essere utilizzate singolarmente per una generale descrizione del contesto socio-economico del territorio di riferimento, ma potranno anche rappresentare la base per la costruzione di una serie di indici in grado di sintetizzare meglio il fenomeno osservato.

Ad esempio, una volta risolto il problema della disponibilità dei dati, potrebbero essere creati degli indici di densità turistica utilizzando le variabili relative alla superficie territoriale e agli arrivi turistici, o ancora un indice di sfruttamento territoriale (rapporto tra la somma della popolazione residente, gli arrivi turistici e la superficie) o i più "tradizionali" indici demografici di vecchiaia (rapporto tra la popolazione di 65 anni e più e la popolazione di età 0-14 anni), di dipendenza (rapporto esistente tra popolazione giovane e anziana da un lato, e popolazione attiva dall'altro), e molti altri. Oltre alla creazione degli indici, ulteriori elaborazioni potranno essere svolte applicando modelli di analisi multidimensionale come ad esempio la cluster analysis che consentirebbe di raggruppare i comuni omogenei rispetto a determinate informazioni, o applicare specifici modelli di analisi dell'impatto ambientale.

2.4 Ipotesi di supporto multimediale

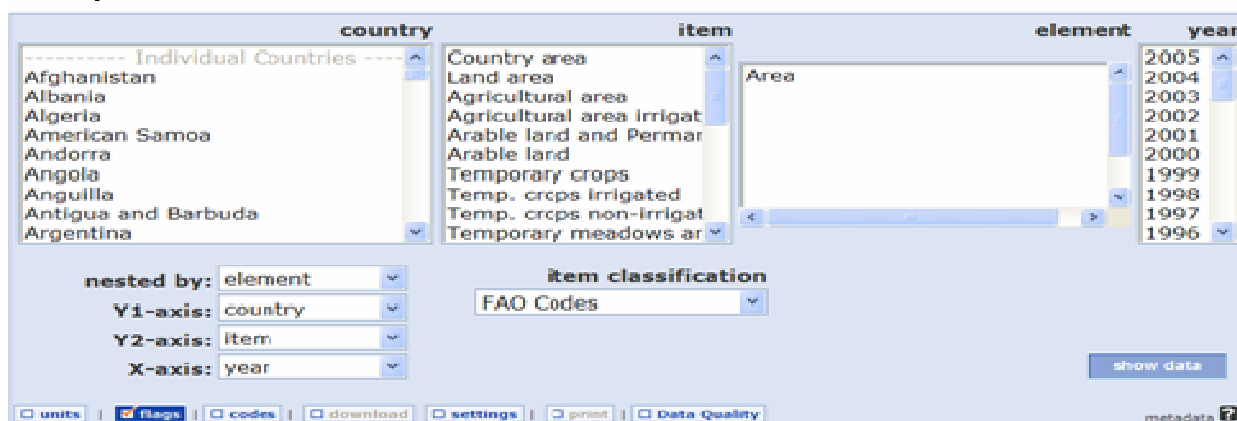
Il modo più immediato per mettere a disposizione di un grande quantitativo di utenti le informazioni che verranno raccolte sulla spesa degli enti locali e sul turismo sostenibile potrebbe essere la predisposizione di un datawarehouse on line.

Tale datawarehouse dovrebbe essere supportata da uno specifico programma di gestione dati che consentirà da un lato, di inserire e aggiornare periodicamente le informazioni arricchendo sempre di più l'Osservatorio e dall'altro, di erogare

dati on-demand, offrendo la possibilità agli utenti di effettuare un download delle informazioni necessarie.

La banca dati dovrebbe presentarsi con una semplice interfaccia in modo da rendere lo strumento fruibile al maggior numero di utenti. A tale proposito si potrebbe immaginare una schermata che consenta di selezionare l'unità territoriale, la variabile o il tema d'interesse e l'anno, come di seguito esemplificato.

Esempio di interfaccia di un datawarehouse on line



Gli utenti, dunque, potrebbero facilmente effettuare una interrogazione avendo le informazioni per unità territoriale (il comune), per argomento e per anno. Si potrebbe, per esempio, conoscere e confrontare la spesa turistica del comune X con quella dei comuni che condividono particolari obiettivi o politiche analizzandola, in un particolare arco temporale, attraverso un benchmarking tra comuni; una tale analisi potrebbe stimolare azioni virtuose da parte degli enti locali. Ma altre potrebbero essere le metodologie di analisi del fenomeno "turismo sostenibile" con uno strumento-banca dati open e costantemente aggiornato e monitorato.

Sarebbe utile, inoltre, costruire una apposita sezione dedicata ai link a progetti, ricerche o enti che trattano argomenti correlati al tema in esame.

L'accesso al sito e, dunque, alle informazioni presenti, potrebbe avvenire in seguito ad una registrazione degli utenti e l'accesso potrebbe essere gratuito, a pagamento o potrebbe essere frutto di uno scambio in termini di conoscenze e informazioni.

La banca dati potrebbe essere amministrata e strutturata da uno o più partner del progetto oppure essere inserita nel Network degli Osservatori degli Enti Locali con cui l'Osservatorio collabora.

3. LA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI DELLA SPESA SULLA QUALITÀ DEL SISTEMA TURISTICO LOCALE: LE PRIME IPOTESI

Per la costruzione della classifica annuale dei comuni virtuosi, in materia di spesa pubblica turistica, solo l'analisi esplorativa delle informazioni contenute nel datawarehouse dell'Osservatorio ci consentirà di scegliere il metodo di analisi valutativa. Al momento, possiamo indicare, in ipotesi, due tecniche che, per la loro caratterizzazione, potrebbero essere efficaci rispetto agli scopi dell'Osservatorio:

- I. la prima si basa sull'adattamento di un sistema di valutazione della coerenza strategica e dei livelli di performance nella gestione territoriale predisposto per il Ministero dell'Ambiente dal Consorzio Universitario di Economia Industriale e Manageriale (CUEIM).
- II. La seconda si basa sullo sviluppo del sistema DPSIR.

3.1 La classifica dei comuni "virtuosi" secondo il MEVAP

Il sistema consiste nella valutazione e monitoraggio della "performance" degli Enti Locali, individuati ai fini del progetto, relativamente all'efficienza della loro attività di gestione in relazione ai flussi di spesa pubblica, ma anche, più in generale, all'evoluzione dell'ambiente e del territorio turistico considerato e alla qualità sociale locale. Infatti, la gestione turistica attuata dall'ente diventa l'area di sovrapposizione tra le dinamiche del territorio turistico – sul quale si misura l'evoluzione dei processi di conservazione e di riconversione socioeconomica propri della sostenibilità – e l'attività dell'ente in materia.

Il Modello potrebbe risultare quindi funzionale alla valutazione:

- della rispondenza e del contributo fornito dai comuni italiani agli obiettivi generali, ossia ai target delle politiche di turismo sostenibile internazionali e nazionali;
- dell'efficacia nel raggiungere, oltre ai precedenti, anche gli obiettivi specifici dichiarati nelle loro programmazioni;
- del contributo fornito dalla spesa pubblica locale al conseguimento di obiettivi indiretti, riferibili a politiche ambientali e socioeconomiche (ad esempio Protocollo di Kyoto o alla Responsabilità Sociale d'Impresa);
- dell'efficienza di gestione in riferimento ai flussi di spesa pubblica;
- della capacità di incidere sul territorio in termini di sviluppo turistico sostenibile;
- dei percorsi attuati nell'uso delle risorse locali, della valorizzazione del capitale sociale e della risorsa lavoro del settore turistico.

Tale prospettiva interpretativa, implica:

- la necessità di disporre tanto di indicatori territoriali, quanto di informazioni e dati sulle politiche turistiche promosse dall'Ente Locale; in questo caso, si tratta di quelli che l'Agenzia Europea dell'Ambiente (ed altri Enti internazionali) classificano come **indicatori descrittivi**, ossia volti a individuare e descrivere i fenomeni in atto;
- la possibilità di attuare e disporre analisi intertemporali, in grado di mettere in evidenza l'efficacia degli strumenti e delle riposte messe in atto dall'Ente Locale; tali indicatori si possono ascrivere alla tipologia degli **indicatori di performance**, in grado, cioè, di misurare la distanza da un obiettivo legislativo, ad esempio, o regolativo, di policy;
- la possibilità di valutare la spesa pubblica dell'Ente in materia di turismo sostenibile, in relazione alle risorse impiegate; si tratterebbe quindi di costruire **indicatori di efficienza**;
- la possibilità, ove utile e necessario, di utilizzare indicatori il cui significato e valore non sia immediatamente riferibile al territorio e alle problematiche locali, ma abbia come orizzonte lo sviluppo sostenibile nei suoi tre pilastri a scala più vasta (regionale, interregionale). Si pensi a tale proposito alle questioni dei bilanci di emissione dei gas serra o delle risorse idriche per i quali il territorio gestito può rappresentare un fornitore di servizi (impatti positivi, esternalità positive).

L'idea è quindi quella di trattare i dati di bilancio e la legislazione locale in materia come input di un processo dinamico che il sistema posto in essere dovrà valutare, al fine della classificazione delle migliori performance territoriali. Si tratterà, quindi, di predisporre batterie di indici che assumano le diverse dimensioni dei "percorsi" di sviluppo che si vogliono esaminare: partendo dalla "descrizione" del contesto, si procederà alla valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle risorse messe in campo dagli enti locali in relazione agli obiettivi definiti a livello locale e a eventuali target di politiche nazionali o sopranazionali in materia di turismo sostenibile o, qualora se ne ravvisasse l'utilità, anche in materia di ambiente e lavoro.

In sostanza, il modello che proponiamo consente di costruire una matrice d'analisi in cui si individuano i tre macro-obiettivi che corrispondono ai pilastri della sostenibilità: ambiente, economia e società.

Esempio di matrice (MEVAP) iniziale

| Dimensione variabili | Ambiente | Economia | Società |
|--|----------|----------|---------|
| Contesto | | | |
| Input (legislazione/programmazione e dati di bilancio) | | | |
| Output (efficacia rispetto a risultati attesi) | | | |
| Risultati (efficienza rispetto a risorse impiegate) | | | |

Questi vengono poi operativizzati attraverso l'individuazione di alcune variabili nelle loro principali dimensioni (nel modello: i "tematismi"). In base ai dati disponibili nel datawarehouse dell'Osservatorio, verrà quindi costruito l'indice apposito, come nell'ipotesi che segue:

| Step | Macroobiettivo (ambiente,economia,societa') | Tematismi | Indicatori | Target (obiettivi della regolazione) |
|----------|---|--|------------|--|
| CONTESTO | Conservazione delle risorse (CBD) | Biodiversità | | |
| | | Suolo e sottosuolo | | |
| | | Risorse idriche | | |
| | | Paesaggio | | |
| | Livello d'uso (Uso sostenibile delle risorse CBD) | Biodiversità | | |
| | | Suolo e sottosuolo | | |
| | | Risorse idriche | | |
| | | Paesaggio | | |
| | Riconversione delle attività turistiche e Promozione attività sostenibili | Δ+ attività turistiche responsabili | | |
| | | Δ+ grado di smaterializzazione | | |
| | | Δ+ diffusione bio-edilizia strutture ricettive | | |
| | Incremento benessere economico popolazione residente | Δ+ reddito | | |
| | | Δ+ occupati | | |
| | | Δ+ livello retributivo | | |
| | Diminuire la pressione del modello produttivo locale | Δ- pressione sulle risorse; | | |
| | | Δ+ efficienza carbonica | | |
| | Equità e partecipazione nell'accesso alle risorse e nei benefici (CBD) | Accesso ai servizi base (qualità dei servizi) | | |
| | Rafforzare il capitale umano | Struttura Sociodemografica | | |
| | | Capitale sociale | | |
| | Favorire il dialogo sociale e la partecipazione democratica allo sviluppo locale | Δ+ iniziative di democrazia deliberativa | | |

| Step | Macrobiettivo (ambiente,economia,societa') | Tematismi | Indicatori | Target (obiettivi della regolazione) |
|-------|---|---|------------|---|
| INPUT | Conservazione delle risorse (CBD) | Biodiversità | | |
| | | Suolo e sottosuolo | | |
| | | Risorse idriche | | |
| | | Paesaggio | | |
| | Livello d'uso (Uso sostenibile delle risorse CBD) | Biodiversità | | |
| | | Suolo e sottosuolo | | |
| | | Risorse idriche | | |
| | | Paesaggio | | |
| | Riconversione delle attività produttive e Promozione attività compatibili | Δ+ attività turistiche responsabili | | |
| | | Δ+ grado di smaterializzazione | | |
| | | Δ+ diffusione bio- edilizia strutture ricettive | | |
| | Incremento benessere economico popolazione residente | Δ+ reddito | | |
| | | Δ+ occupati | | |
| | | Δ+ livello retributivo | | |
| | Diminuire la pressione del modello produttivo locale | Δ- pressione sulle risorse; | | |
| | | Δ+ efficienza carbonica | | |
| | Equità e partecipazione nell'accesso alle risorse e nei benefici | Accesso ai servizi base (qualità dei servizi) | | |
| | Rafforzare il capitale umano | Struttura Sociodemografica | | |
| | | Capitale sociale | | |
| | Favorire il dialogo sociale e la partecipazione democratica allo sviluppo locale | Δ+ iniziative di democrazia deliberativa | | |

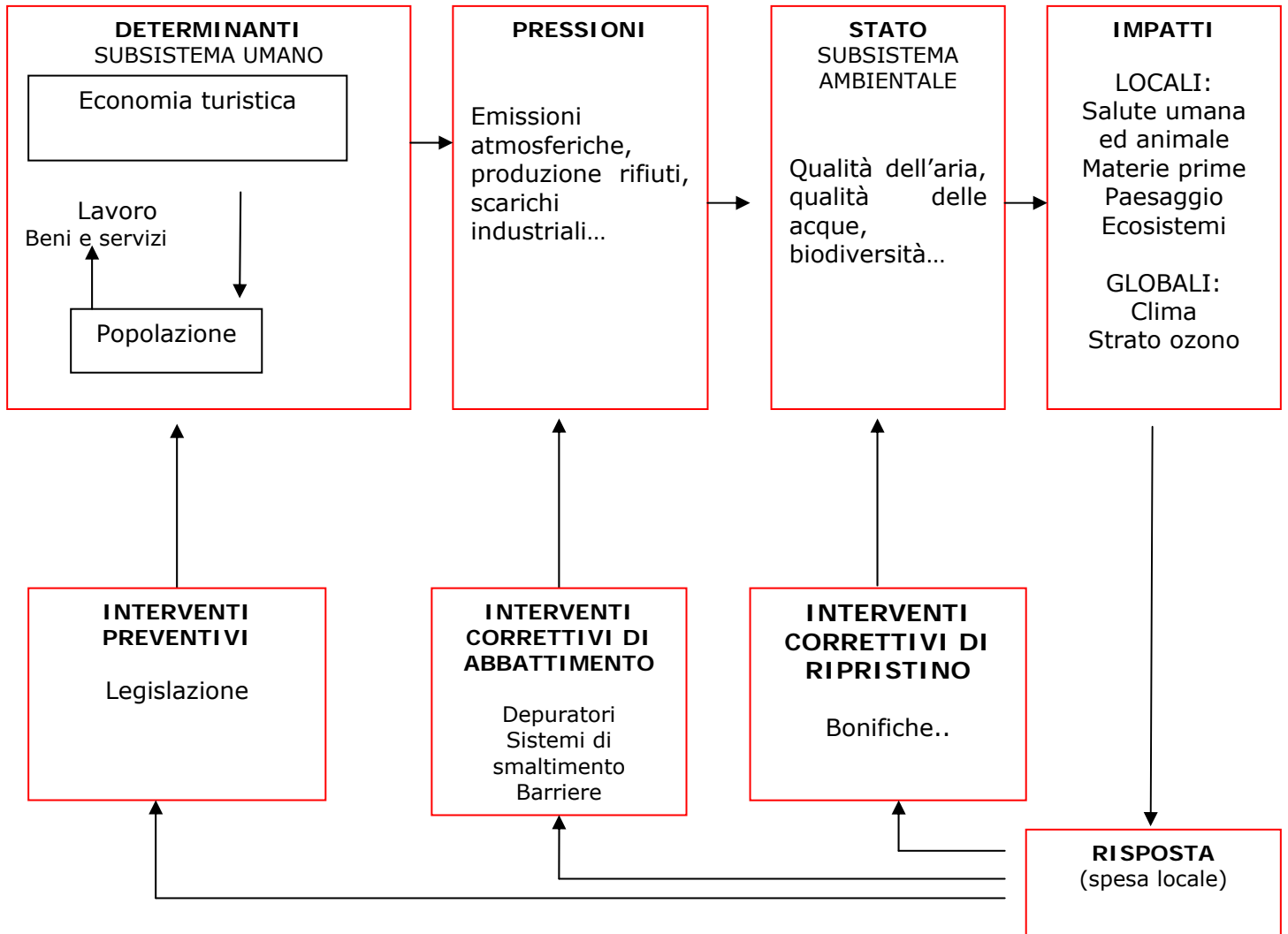
Matrici, queste, che genereranno quelle di "output", in relazione all'efficacia, e di "risultati di efficienza", in relazione alle risorse di bilancio utilizzate. A ogni sezione verranno assegnati prima dei valori grezzi che, poi, verranno ponderati alla luce della *Consensus Conference*, di seguito illustrata. La sommatoria dei punteggi ottenuti produrrà la classifica finale. Questa potrà, quindi, anche essere letta a ritroso in maniera più analitica e permettere approfondimenti territoriali e

spessore argomentativo. Qualora a livello locale non fossero disponibili dei dati, si potrebbe decidere per un intervento sul campo con un'indagine *ad hoc*. Il progetto prevede la costruzione di un sistema di valutazione "partecipato": l'idea è quella di organizzare una *Consensus Conference* in cui alcuni enti locali ed enti di rappresentanza siano chiamati a condividere i criteri di valutazione del sistema. Inoltre, si potrebbe ipotizzare che siano gli stessi comuni, opportunamente "informati, a essere responsabilizzati direttamente nell'inserimento dei dati. Si potrebbe, infatti, allestire un sito WEB che disponga di una maschera interattiva in cui digitare i dati corrispondenti agli indicatori selezionati nel modello. Tutto questo al fine di garantire la partecipazione responsabile e *bottom-up*, in coerenza con la filosofia di fondo dell'intero progetto.

3.2 La classifica dei comuni "virtuosi" secondo il modello DPSIR

Il modello DPSIR (*Driving forces - Pressure - State - Impact - Response* in italiano: *Determinanti - Pressione - Stato - Impatto - Risposta*), è stato introdotto dall'Agenzia Ambientale Europea, e fornisce un quadro concettuale che consente di approfondire e analizzare i problemi socio-economico-ambientali derivanti dalle attività antropiche e, successivamente, di individuare, attraverso gli indicatori ambientali, il livello di qualità e le alternative di miglioramento. La logica DPSIR organizza gli indicatori in maniera sistematica stabilendo delle relazioni causali tra gli stessi. In questo modo si ottengono informazioni precise riguardo le attività economiche e sociali, ovvero i DETERMINANTI che esercitano PRESSIONI sull'ambiente e, di conseguenza, comportano cambiamenti sullo STATO dell'ecosistema, e sono causa di IMPATTI sulla salute umana, sulla biodiversità, sulle risorse naturali, ecc. Le conseguenti azioni di RISPOSTA possono essere indirizzate su ciascuno degli elementi del sistema descritto e, quindi, risultare direttamente o indirettamente nella riduzione delle pressioni e/o degli impatti o nell'adattamento ai cambiamenti dello stato dell'ambiente. Proprio per questo approccio sistemico, il DPSIR può essere considerato un utile strumento di supporto alle politiche per lo sviluppo sostenibile e nel nostro caso specifico, anche uno strumento per la valutazione degli effetti della spesa pubblica, che viene trattata come RISPOSTA, sul sistema turistico locale.

Schematizzazione del modello DPSIR



La strutturazione del modello DPSIR permette di collegare tra loro gli elementi che caratterizzano un qualsiasi fenomeno di alterazione ambientale e lo relazionano alle politiche di "risposta" che possono essere esercitate su di esso per eliminare o ridurre il problema.

Per produrre la classifica annuale, il procedimento ipotizzato adattando lo schema DPSIR è il seguente: vengono definite le macro-aree corrispondenti ai tre pilastri della sostenibilità e le aree DPSIR a cui corrispondono gli indici derivanti dai dati disponibili contenuti nella banca-dati dell'Osservatorio. Si procede alla *rank transformation*. Due le scelte possibili: costruire una tabella di classificazione che

corrisponde alla posizione "media" di ciascun comune rispetto ai diversi indici selezionati, oppure una tabella in cui la classificazione avviene attraverso il calcolo della posizione "relativa" del comune rispetto ai set di indici.

Con un opportuni calcoli statistici si applica la *rank transformation* su tutti i dati delle aree considerate. Due le ipotesi in merito:

1. **Classifica quantitativa.** Si costruisce una tassonomia; si scelgono dei valori "ideali" per ciascun indicatore prendendo in considerazione i valori minimi e massimi di tutti i valori osservati; si costruisce la classifica attraverso il confronto tra i dati di ciascun comune e il comune "ideale".
2. **Classifica "partecipata".** Si costruisce una classifica delle città per ciascun indicatore. Attraverso una Consensus Conference si assegna a ciascuno di essi un peso, in relazione al ruolo dinamico che ciascun indicatore occupa nella riduzione delle pressioni e/o degli impatti o nell'adattamento ai cambiamenti dello stato dell'ambiente. Si costruisce la classifica attraverso il confronto tra i dati di ciascun comune tenendo conto dei pesi attribuiti.

La principale differenza tra la classifica basata sul MEVAP o sul modello DPSIR consiste nel fatto che il MEVAP pone l'accento sull'**efficacia** della spesa rispetto agli obiettivi legislativi prefissati. Sebbene non si disponga di bilanci preventivi ma dei certificati del conto di bilancio, l'efficacia si misura in relazione agli obiettivi regolativi del turismo sostenibile, concordati in sede di Consensus Conference.

Il modello DPSIR permetterebbe, invece, di costruire una classifica dei comuni che fa perno in particolare sull'**efficienza** della spesa sulla macro-area individuata rispetto alla quantità di risorse impiegate. Entrambi i modelli implicano delle sessioni di lavoro in itinere, di tipo partecipativo, tra rappresentanti degli EE.LL. e i principali stakeholders delle politiche di sviluppo turistico sostenibile.

GANNT CHART DEL LAVORO DELL'OSSERVATORIO

| | I FASE | II FASE | III FASE | IV FASE |
|---|--------|---------|----------|---------|
| OSSERVATORIO NAZIONALE TURISMO SOSTENIBILE | | | | |
| Analisi della letteratura, operativizzazione obiettivi Carta di Rimini 2008 | | | | |
| Acquisizione e imputazione dati socioeconomici e ambientali | | | | |
| Estrazione dati di bilancio | | | | |
| Costruzione della matrice delle variabili elementari | | | | |
| Costruzione degli indicatori di contesto | | | | |
| Costruzione degli indici di bilancio | | | | |
| Analisi esplorativa attraverso opportune tecniche statistiche e uso GIS | | | | |
| Costruzione sito web | | | | |
| Approfondimenti analitici, nuove progettazioni | | | | |
| Applicazione del modello di analisi selezionato | | | | |
| Costruzione sistema di ranking | | | | |
| Organizzazione Consensus Conference | | | | |
| Elaborazione classifica | | | | |

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Antonelli G., Bagarani M., Mellano M., 1989, *Modelli di spesa e politica agraria regionale*, Milano, Franco Angeli.

Confturismo, 2007, *La spesa delle regioni per il turismo*, Roma, Tipografia Copygraphic.

Finuola R., "La spesa delle Regioni in agricoltura nel periodo 1976-1987: un tentativo di sintesi", 1989, in *Rivista di Politica Agraria*, n. 4.

ISTAT, 2004, *Statistiche del turismo*, Roma.

Lorenzini S. IRPET, 2005, *Impatto del Turismo sulla Finanza della Regione Toscana*, EdATS Working Papers Series, n. 5, aprile.

Marino D. (a cura di), 2005, *Nuovi percorsi per l'analisi della spesa pubblica per l'agricoltura. Uno studio per la Regione Molise*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.

Sotte F., *Spesa regionale per l'agricoltura. Metodologie per l'analisi e il controllo della politica agraria*, 1993, Roma, INEA.

WTO, 2004, *Guida degli indicatori di sviluppo sostenibile per le destinazioni turistiche*, Provincia di Rimini.