

Le graduatorie 2008-2017 dei Comuni-Capoluogo di Provincia Italiani - Turisticamente sostenibili in relazione alla spesa pubblica locale

NOTE PER LA DISCUSSIONE INTERNA EBNT SULLA BASE DEL LAVORO SVOLTO

Introduzione

L'Osservatorio Nazionale sulla Spesa Pubblica e la Sostenibilità Turistica, dal 2008, è promosso dall'Ente Bilaterale Nazionale del Turismo (EBNT) e dall'Istituto di Bruno Trentin, con la partecipazione dell'Unione Province Italiane (UPI) e della Provincia di Rimini.

Compito principale, ma non esclusivo, dell'Osservatorio è la pubblicazione di una classifica annuale dei Comuni italiani più sostenibili turisticamente in relazione alla spesa pubblica locale. Tale lavoro si avvale di un *datawarehouse* predisposto *ad hoc* - in collaborazione con il Network degli Osservatori sui Bilanci degli Enti Locali e altri enti di ricerca di livello nazionale – e di un modello di valutazione “partecipata” della performance degli Enti Locali.

Il Coordinamento Scientifico dell'Osservatorio è stato affidato a Elena Battaglini, Responsabile dell'Area di Ricerca Economia territoriale della Fondazione Di Vittorio (FDV) e si avvale di un Team formato da Laura Serpolli, FDV, da Francesco Truglia, ISTAT e da Luigi Mastronardi dell'Università del Molise.

Il *datawarehouse*, dotato di più di **200 indicatori relativi ai comuni capoluogo di provincia italiani**, ha consentito la costruzione di circa **50 specifiche variabili di sintesi** relative alle seguenti dimensioni:

1) Turismo & Società: caratterizzazione occupazionale, con specifico focus sul turismo, demografia, ricettività turistica e cultura.

2) Ambiente & Paesaggio: accessibilità infrastrutturale, urbanizzazione, qualità paesistica, attrattività naturalistica e storico-culturale, caratterizzazione territoriale.

3) Turismo e diversificazione Economica: specializzazione economica e caratterizzazione imprese turistiche.

4) Spesa turistica locale: caratterizzazione strutturale e d'efficienza delle voci di entrata, spesa corrente e in conto capitale (investimenti) in relazione alla funzione turistica e alle altre funzioni direttamente o indirettamente correlate al turismo.

Tale sistema informativo, opportunamente trattato con tecniche di ricerca quantitative e qualitative, permette:

- la costruzione del sistema di *ranking* annuale;
- l'analisi territoriale in relazione alle funzioni e all'attrattività turistica dei comuni e delle diverse aree territoriali italiane, anche attraverso approfondimenti di tipo qualitativo costruiti *ad hoc*, specie qualora la Classifica venga presentata attraverso l'ospitalità di Enti Bilaterali del Turismo regionali;
- la predisposizione di un modello d'analisi da applicare nell'ambito della progettazione europea.

Nell'ultima Classifica predisposta, gli indicatori, costruiti nell'ambito dell'Osservatorio, hanno costituito la base per un'analisi multivariata che ha permesso la seguente tipizzazione delle "8 Italie del Turismo":

- **"I Potenzialmente turistici"**, comuni da potenziare turisticamente e in cui valorizzare le risorse e sostenere la spinta verso l'innovazione attraverso policy adeguate.
- **"I Leggeri e di qualità "**, comuni che fanno uso di energia rinnovabile (fotovoltaico), hanno una presenza di aziende bio e dop.
- **"Gli accoglienti"**, comuni con un'offerta e una ricettività turistica interessante e che mostrano attenzione e potenzialità verso la valorizzazione dell'ambiente e del territorio.
- **"I Green"**, comuni con propensione ad un turismo rurale (agriturismi e aziende bio) e elevata propensione all'innovazione.
- **"Gli Ancora troppo piccoli"**, comuni con interessante offerta turistica, ma ancora poco attrattivi per deficit di "sistema".
- **"I Poli della Competitività turistica"** comuni professionisti della ricezione, con una importante offerta turistica (mare, arte...).
- **"I Commerciali"**, comuni più attenti ai servizi da rivolgere ai turisti che a potenziare le risorse territoriali e la propensione all'innovazione.
- **"I Turistici tradizionali"**, comuni a specializzazione terziaria propensi ad un turismo scarsamente innovativo in riferimento alle potenzialità territoriali.

Con riferimento alla spesa pubblica turistica, è stato calcolato un **indice di bilancio in riferimento alla struttura e all'efficienza della spesa locale**, costruito sulle voci di entrata, spesa corrente e sugli investimenti dei bilanci consuntivi comunali nell'ultima annualità disponibile. L'incrocio di questo indice (IB) con quello di Sostenibilità Turistica (IST) rende conto delle politiche locali ad andamento virtuoso.

I risultati di analisi, consentono annualmente all'Osservatorio di sviluppare il benchmarking dell'efficienza dei flussi finanziari, supportando le amministrazioni pubbliche al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza della spesa indirizzata alla valorizzazione turistica sostenibile dei territori.

Nel lungo periodo il lavoro dell'Osservatorio, si pone l'obiettivo di generare un aumento degli investimenti destinati al settore del turismo e al suo sviluppo sostenibile e di contribuire a una spesa pubblica trasparente oltreché efficiente ed efficace, che metta in rete il sistema turistico italiano.

Il lavoro svolto e i suoi principali risultati

L'attività dell'Osservatorio, dedicando le sue analisi allo sviluppo sostenibile dei comuni italiani in relazione al turismo, complessivamente si pone l'obiettivo di supportare le politiche che affrontano le tensioni e le problematiche sociali, ambientali ed economiche urbane.

Il processo di urbanizzazione è un fenomeno che, negli ultimi decenni, ha registrato notevoli cambiamenti, i quali hanno avuto delle ripercussioni sulla distribuzione della popolazione mondiale tra aree urbane e rurali. L'aumento di popolazione nei centri urbani sta già creando problemi relativi alla produzione e allo smaltimento dei rifiuti e alla disponibilità e qualità della risorsa idrica, come anche problemi di sicurezza sanitaria nelle periferie che continuano ad espandersi in assenza di infrastrutture e servizi. In relazione a ciò, il modello di sviluppo urbano sostenibile assume una valenza strategica in termini sociali, economici ed ambientali. Ciò richiede di affrontare il problema delle dinamiche spaziali che intercorrono tra aree rurali ed aree urbane, l'uso sostenibile delle risorse, in primo luogo del suolo, ma anche, gli effetti che i mutamenti territoriali hanno prodotto sui paesaggi e sulle risorse naturali.

Il tema della sostenibilità urbana spesso è stato affrontato senza prendere in giusta considerazione il ruolo che il turismo ha nel processo di sviluppo delle città mediante la valorizzazione delle sue risorse culturali, ambientali, sociali ed economiche.

In effetti, il turismo può contribuire ad aumentare la vitalità economica delle città e a rafforzare il senso di identità urbana. Il turismo sostenibile contribuisce, inoltre, a mantenere l'integrità ambientale e culturale delle comunità, a conservare il patrimonio naturale e le zone ecologicamente sensibili.

Il turismo rappresenta, dunque, una componente strategica per ogni politica urbana che miri a proporre un'offerta competitiva volta a soddisfare le aspettative dei visitatori contribuendo, allo stesso tempo, in modo positivo allo sviluppo della città e al benessere dei suoi abitanti.

La classifica annuale e le analisi georeferenziate condotte sui dati del nostro *datawarehouse*, in questi anni, hanno permesso di riflettere principalmente su tre differenti aspetti:

- 1) sul ruolo della spesa pubblica nello sviluppo del turismo;
- 2) sul ruolo degli elementi naturali e semi-naturali del paesaggio nel processo di sviluppo del turismo;
- 3) sul ruolo del turismo come 'risorsa di varietà'.

1) Ruolo della spesa pubblica nello sviluppo del turismo

L'analisi della spesa turistica nei comuni italiani sugli indicatori costruiti dall'Osservatorio offre utili informazioni sul ruolo delle istituzioni nel processo di sviluppo locale e permette di verificare l'impatto dell'azione pubblica sul territorio. In particolare, tramite l'analisi della spesa è possibile delineare gli scenari di politica territoriale, quantificare le risorse impiegate per l'attuazione degli interventi, individuare l'effettiva ricaduta del sostegno per lo sviluppo ed identificare gli stakeholders coinvolti nei processi di formazione delle scelte di policy.

La qualità e l'efficienza della spesa pubblica rappresentano un fattore chiave per la crescita del sistema economico e per la società nel suo complesso.

Al riguardo, la Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, nel Libro verde sulla spesa pubblica del 2007, mette in luce che nella nostra spesa pubblica ciò che lascia a desiderare non è tanto il suo elevato livello (circa il 50 per cento del prodotto interno lordo, leggermente superiore alla media europea), quanto la qualità insufficiente rispetto ai bisogni dei diversi territori italiani.

Riorientare la spesa è perciò divenuto un imperativo urgente e ineludibile; per lo Stato, ma anche per Regioni, Province e Comuni: solo attraverso una forte riqualificazione nell'uso delle risorse che i contribuenti conferiscono alla collettività, governi e amministrazioni possono sospingere la crescita, elevare il benessere, rinsaldare il loro rapporto di fiducia con la società, offrire una prospettiva ai giovani.

E' quindi cruciale poter disporre di una base conoscitiva adeguata sulle caratteristiche e tendenze di fondo della spesa e sul grado di efficienza ed efficacia delle azioni che con essa vengono intraprese. In Italia, tale esigenza è rafforzata dalla consapevolezza che "spendere meglio", utilizzare cioè al meglio le risorse pubbliche, è un obiettivo non più rinunciabile affinché il Paese possa ritrovare la strada di una crescita elevata e sostenibile.

Alla luce dei risultati che abbiamo ottenuto in questi anni di attività dell'Osservatorio, possiamo affermare che i comuni che hanno ottenuto gli indici di turismo sostenibile più elevati sono anche quelli la cui spesa pubblica turistica è altrettanto alta sia in termini di struttura che di efficienza.

2) Ruolo degli elementi naturali e semi-naturali del paesaggio nel processo di sviluppo del turismo sostenibile delle città.

Le nostre analisi hanno messo in luce come nei comuni che hanno indice di qualità del paesistica e territoriale elevato, l'indice di economia turistica risulta più basso. Viceversa, nei comuni in cui la qualità del paesaggio è più bassa, il tasso di sviluppo turistico risulta maggiore.

E' da ritenere, dunque, che il paesaggio considerato nei suoi valori estetici e naturali non veda riconosciuto appieno il suo ruolo di risorsa economica. Le imprese turistiche, infatti, non riescono a cogliere le potenzialità che ha il paesaggio di attrarre flussi turistici soprattutto nelle aree contigue alla città. Per le imprese localizzate nei comuni più turistici, il paesaggio ha sostanzialmente natura di bene complementare di altre attività economiche, possibili anche a prescindere da esso, come ad esempio le attività ricreative legate alla cultura, al mare oppure alla neve.

Il paesaggio è certamente un elemento molto importante nei processi di competitività su base territoriale, ma da solo non appare in grado di innervare la crescita del turismo di città ubicate in aree di qualità naturalistica e paesaggistica.

In relazione a ciò, è necessario implementare politiche di carattere turistico-territoriali, in cui connettere gli interventi relativi al patrimonio naturalistico, con quelli riguardanti le cosiddette rural amenities (beni architettonici, cultura, stili di vita ecc.), dando priorità alle aree con maggiore qualità del paesaggio.

E' necessario, altresì, sostenere la crescita di tipologie ricettive di piccole e medie dimensioni, a basso impatto ambientale, e che ben si prestano allo sviluppo delle attività legate al turismo nelle aree naturalistiche di pregio, come ad esempio l'agriturismo e l'albergo diffuso.

In definitiva, le politiche per il turismo debbono essere diversificate e prestare particolare attenzione alla differenziazione territoriale, prevedendo, ad esempio, incentivi per le aziende congruenti con il paradigma della sostenibilità, fondati su sistemi di ranking, definiti sulla base degli elementi di naturalità e

diversità del paesaggio delle aree in cui le imprese sono localizzate.

3) Ruolo del turismo come risorsa di varietà

Il territorio è da noi inteso come un contesto relazionale in cui avviene la costruzione sociale dell'innovazione. In questa prospettiva, i fattori evidenziati, in questi anni, nelle analisi dell'Osservatorio possono fornire le coordinate conoscitive di base per delineare scenari sostenibili di sviluppo integrato da costruire con politiche territoriali appropriate.

L'esame della spesa in generale e di quella del turismo nello specifico di questo Osservatorio, rimane un tema centrale ed utile per orientare ed individuare, soprattutto in momenti di crisi economica e sociale come quella che stiamo vivendo, nuovi modelli di sviluppo più turisticamente, socialmente e culturalmente sostenibili.

Perché il termine crisi, nella sua etimologia (dal greco *κρίσις*), ha una valenza positiva che va colta, non tanto nel suo significato letterario di 'separazione', quanto in quello più lato di 'scelta'. E in questo momento storico, i Comuni italiani potenziando e valorizzando le conoscenze e le competenze delle imprese turistiche possono favorire il dinamismo economico e le *risorse di varietà* (Jacobs 1969) e permettere la fertilizzazione incrociata di imprese appartenenti a settori diversi.

LA CLASSIFICA 2018 E GLI SCENARI FUTURI. ALCUNE PROPOSTE

Tra le conseguenze e le sfide poste dalla globalizzazione, una è quella di aver fatto emergere l'importanza della dimensione locale. Oggi sono proprio i "territori" i luoghi privilegiati in cui poter sperimentare patterns e performance d'impresa innovativi e dai quali provengono i più significativi impulsi allo sviluppo, anche turistico. Prima dell'avvento della globalizzazione la gara competitiva riguardava, invece, le singole imprese o singoli gruppi d'impresa, che potevano uscirne vincitori o perdenti.

Ciò di cui oggi gli studiosi e gli operatori di sviluppo sono sempre più consapevoli è che il destino delle imprese sia legato a quello del loro territorio. E questo è tanto più vero nel settore turistico. Se un luogo "fallisce", vengono marginalizzate anche le imprese che in quel territorio operano e, viceversa. Il successo di un luogo si correla quindi a un rapporto di causalità circolare che lega il successo delle imprese, che in esso insistono, alle scelte strategiche che tutti i portatori attivi di interesse a livello locale devono compiere sia per competere a livello globale, sia per assicurare le adeguate condizioni insediative e la qualità della vita ai suoi abitanti.

Si tratta di un cambiamento di paradigma che induce a un ripensamento radicale delle politiche ai vari livelli, da quello globale a quello del più piccolo dei comuni.

È proprio questa la prospettiva di analisi attraverso cui l'Osservatorio EBNT-FDV si occupa di sviluppo territoriale. Attualmente stiamo predisponendo la classifica del 2018, che contiamo di presentare entro l'estate. Il lavoro di tipo quantitativo descritto sarà rafforzato dall'inserimento in matrice di nuovi indicatori territoriali che daranno maggior conto della caratterizzazione ambientale dei comuni italiani riferendosi ai seguenti aspetti: produzione culturale intensiva, biodiversità, inquinamento suoli. Essi sono il frutto della collaborazione istituzionale che il nostro gruppo di ricerca ha avviato, diversi anni fa con alcuni ricercatori ISPRA. Al fine di perfezionare annualmente il data/entry dei dati grezzi, che ci permette approssimazioni (proxi) più accurate nella caratterizzazione del territorio del turismo italiano, abbiamo altresì avviato altre collaborazioni in particolare quella con Università di Teramo (Prof. Andrea Ciccarelli) e con quella del Molise



(Proff. Davide Marino e Luigi Mastronardi).

Per presentare la classifica 2018, consegniamo quindi all'EBNT queste note (insieme alla metamatrice degli indicatori e alla matrice) come base di discussione in seno all'Ente. Per far sì che questo lavoro sia tarato il più possibile sugli scopi istituzionali e le politiche promosse dalle strutture Bilaterali del Turismo, suggeriamo quindi di organizzare una Consensus Conferences, coordinati dalla Presidenza dell'Ente e dal gruppo di ricercatori FDV dell'Osservatorio, in cui gli attori territoriali EBT e le altre organizzazioni di rappresentanza di imprese e lavoratori del turismo siano chiamati a condividere la selezione svolta, aggiungendo dei criteri di "pesatura" sul sistema di indicatori costruiti.

Roma, febbraio 2018

Il Responsabile Scientifico

Elena Battaglini

A handwritten signature in black ink that reads 'Elena Battaglini'.