

PARADIGMI DI VALUTAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA *

ANALISI A LIVELLO REGIONALE DEL SETTORE TURISTICO (2000-2009)

di Fabrizio Antolini¹ e Nicola Boccella²

¹ Università degli Studi di Teramo

fantolini@unite.it

² Sapienza Università di Roma

nicola.boccella@uniroma1.it

1. L'OPPORTUNITÀ DI UN MONITORAGGIO DELLA SPESA PUBBLICA

È opinione largamente condivisa che uno dei principali problemi di politica economica per il nostro Paese vada ricercato nella dinamica della spesa pubblica. L'aumento del debito pubblico registrato nel corso di questi anni è da attribuire in modo particolare ad alcune precise componenti della spesa pubblica. Come è noto, il debito è alimentato ogni anno dal deficit finanziario (fabbisogno), mentre i dati di contabilità nazionale fanno riferimento all'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche di Contabilità Nazionale (CN)¹. Per l'Italia il deficit CN ha registrato una significativa contrazione, passando dal 10 per cento del PIL nel 1993, al 4,6 per cento nel 2010. La riduzione è stata maggiore di quanto registrato da Germania e Grecia che, nello stesso arco temporale, hanno ridotto il proprio deficit in rapporto al PIL rispettivamente dello 0,2 e del 3,1 per cento.

* Sebbene il lavoro sia il risultato della collaborazione congiunta tra i due autori, i paragrafi 1 e 2 possono essere attribuiti a Nicola Boccella, mentre i paragrafi 3, 4 e 5 a Fabrizio Antolini.

¹ Sono i dati di Contabilità Nazionale (CN).

Altri Paesi come la Francia e la Spagna hanno invece aumentato il proprio indebitamento netto, anziché diminuirlo, con incrementi rispettivamente dell'1,4 per cento e del 2,5 per cento. Va evidenziato che per il nostro Paese l'interpretazione riguardante l'andamento dei saldi contabili di finanza pubblica risulta falsata dall'elevato debito pubblico, sempre superiore all'incremento di ricchezza prodotto.

In Italia si è passati dal 115,7 per cento del PIL nel 1993, al 119,1 per cento nel 2010, ma un andamento ancora più negativo è stato riscontrato in Paesi esempio in Germania e in Francia. In Germania il rapporto debito pubblico / PIL è aumentato nel periodo considerato, dal 46,9 per cento, all'83,2 per cento; in Francia, dal 44,3, all'81,7 per cento. Nonostante il quadro appena delineato, nel nostro Paese la situazione si prospetta, però ben più complessa di quanto i dati fin qui richiamati facciano supporre. Il dato di fondo è che al miglioramento del deficit si è accompagnato un peggioramento del saldo primario; alla contrazione del saldo corrente (passato dal 6,8 per cento del PIL all'1,6 per cento) è seguita una sostanziale stabilità per la parte in conto capitale (3,6 per cento del PIL). Anche le entrate totali si sono mantenute stazionarie (42,4 per cento del PIL), diversamente la spesa pubblica si è ridotta nel periodo considerato del 5,7 per cento, attestandosi (nel 2010) al 50,6 per cento del PIL.

Sebbene l'evoluzione della spesa corrente sia stata fortemente condizionata dalla componente finanziaria², scorporando la quota interessi, la sua dinamica ha registrato comunque un andamento incrementale. Va qui evidenziato che la sola analisi contabile presenta dei limiti interpretativi perché non consente di conoscere *efficienza* ed *efficacia* degli interventi attuati. In questa prospettiva, l'analisi condotta per sottosettori istituzionali può fornire interessanti spunti di riflessione, confrontando la dinamica della spesa pubblica, con le competenze esistenti ai vari livelli di governo (par. 3).

Il territorio è una variabile che può influenzare l'andamento della spesa pubblica (ad esempio per la componente socio-demografica) ma, al tempo stesso, può esserne influenzato, in termini di vivibilità

² Nel 1993 la spesa per interessi era pari al 12,7 per cento del PIL, mentre nel 2010 la stessa quota, sebbene diminuita al 4,5 per cento, rimane tra le più elevata rispetto ai Paesi UE, essendo seconda solamente alla Grecia (5,6 per cento del PIL).

e di coesione sociale. Misurare l'efficienza della spesa pubblica non è compito agevole, che tuttavia abbiamo svolto effettuando un'analisi per voce economica, individuando nei redditi da lavoro dipendente e nei consumi intermedi due proxy di riferimento. Esse però, come vedremo, richiedono un'interpretazione circostanziata potendo offrire spunti di riflessione non sempre convergenti.

Nel periodo esaminato (1993-2010), i redditi nominali da lavoro dipendente delle Amministrazioni Pubbliche sono aumentati del 72,4 per cento, con una variazione media annua del 3,3 per cento; i consumi intermedi a prezzi correnti sono invece aumentati del 107,4 per cento, registrando una variazione media annua del 4,4 per cento. Entrambi gli aggregati, se analizzati per le Amministrazioni Locali, per i redditi da lavoro dipendente hanno fatto registrare un incremento del 98,4 per cento, con una variazione media annua del 4,1 per cento; i consumi intermedi invece sono aumentati del 141,5 per cento, con una variazione media del 5,3 per cento. Più analiticamente fra i due aggregati, la spesa per consumi intermedi si presta meglio a essere utilizzata come proxy per misurare l'efficienza della spesa pubblica. Per contro la valutazione sull'andamento incrementale dei redditi da lavoro dipendente, se decontestualizzata, può fornire spunti di riflessione fuorvianti.

Nel corso degli anni, infatti, in molte regioni la pubblica amministrazione ha spesso compensato l'insufficiente grado d'industrializzazione esistente, finendo con l'assumere il ruolo (improprio) in assenza di adeguate misure di politica sociale e di politica industriale. Vi è un ulteriore aspetto che deve essere evidenziato e riguarda l'interpretazione esclusivamente contabile che viene data alla spesa pubblica. Ci sono, infatti, alcune categorie di spese come, ad esempio la spesa per ricerca e sviluppo e quella per la formazione, per le quali risulta difficile attualizzare i benefici futuri. Ma vi sono anche gli interventi di politica sociale – si pensi al sostegno alle famiglie quando hanno i propri figli in giovanissima età – che possono avere dei benefici indiretti sulla produttività, oppure sull'occupazione o, più semplicemente, sulla qualità della vita³.

³ Sarà sufficiente osservare come il tasso di occupazione femminile nel nostro Paese per le donne sia notevolmente più basso rispetto a Paesi dove i sistemi di welfare erogano servizi dedicati.

Occorre quindi impostare, a partire dai criteri contabili, una valutazione complessiva che misuri la qualità totale della spesa effettuata.

Un primo tentativo in questa direzione è rinvenibile nel «Libro Verde» del 2007, limitatamente ad alcuni comparti del settore pubblico. Per la giustizia si rilevava ad esempio l'esistenza di economie di scala non sfruttate e una dimensione troppo limitata degli uffici giudiziari. Il sistema universitario presentava una discontinuità nei finanziamenti pubblici, prevalentemente basati sul criterio della spesa storica e su una politica di assunzioni non sempre coerente con i vincoli finanziari. L'efficacia e l'efficienza della sanità, erano fortemente condizionate dal territorio e, quindi, dal modo in cui le singole strutture erano gestite e lo stesso avveniva nel comparto della finanza locale. D'altra parte, un criterio di trasferimenti basati sulla spesa storica, come quello sino ad ora esistente, ha determinato decisioni politiche non sempre coerenti. Si rammenti, inoltre, che la spesa pubblica ha anche un effetto moltiplicatore sul reddito, molto differente, a seconda se effettuato a livello centrale, oppure a livello locale. Ma decentralizzare la spesa, senza condividere ex-ante con gli enti locali i criteri con i quali erogare i trasferimenti, rischia di creare situazioni non desiderate, ad esempio rispetto all'obiettivo di una riduzione della spesa pubblica.

In queste condizioni, infatti, si può assistere paradossalmente ad una centralizzazione *de facto* della spesa, condizionata dai trasferimenti erogati dall'Amministrazione Centrale con criteri avulsi dal contesto locale e, soprattutto in assenza di una contemporanea decentralizzazione delle entrate locali. Inoltre, utilizzando meri criteri contabili, si rischia di vedere premiati gli enti locali che non avviano alcuna politica rispetto ad altri che, invece, avviando iniziative, sfiorano le soglie prefissate. Né va sottovalutato il fatto che nel caso si assistesse ad una decentralizzazione delle entrate, si dovrebbe considerare la diversa base imponibile esistente, complice l'esistenza di territori non omogenei sotto il profilo del reddito prodotto (Fig. 1)⁴.

⁴ Si pensi ad esempio al differente gettito IVA, oppure alle risorse che lo stesso turismo può determinare nell'incrementare il reddito prodotto a livello locale.

È importante anche in questo caso, stabilire ex-ante dei criteri perequativi, predisponendo interventi graduali ma costanti nel tempo, poiché i mercati valutano la tendenza, non il singolo intervento.

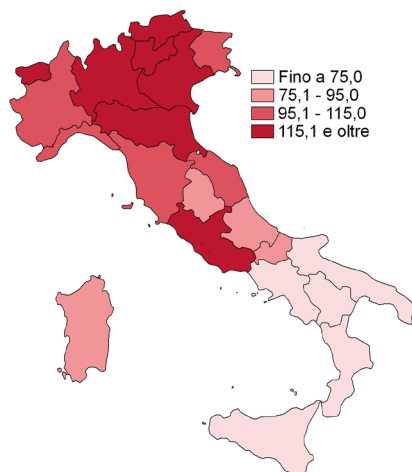


Fig. 1
PIL procapite nelle regioni italiane 2009 (numero indice Italia base = 100).

2. LE POLITICHE PUBBLICHE NEI DATI DI CONTABILITÀ NAZIONALE

La valutazione quantitativa delle politiche pubbliche sotto il profilo delle risorse spese, può essere sviluppata analizzando la classificazione funzionale presente nello Sna93 (Sna93, AnnexV). La classificazione funzionale della spesa pubblica consente di comprendere le finalità per le quali è stata decisa. Lo strumento per svolgere questo tipo di valutazione è la classificazione COFOG (Classification of the Functions of Government, United Nations, 1999) che, utilizzata anche dagli altri Paesi europei, permette anche un'analisi comparativa (Tab. 1).

Tab. 1
Articolazione funzionale della spesa pubblica di 1° Livello (COFOG).

-
1. Servizi generali delle Pubbliche Amministrazioni
 2. Difesa
 3. Ordine pubblico di sicurezza
 4. Affari economici
 5. Protezione dell'ambiente
 6. Abitazioni e assetto territoriale
 7. Sanità
 8. Attività ricreative, culturali e di culto
 9. Istruzione
 10. Protezione sociale
-

Essa si articola in tre livelli gerarchici che sono le divisioni che rappresentano i fini primari perseguiti dalle Amministrazioni; i gruppi che individuano le aree d'intervento delle politiche pubbliche; le classi che descrivono i singoli obiettivi in cui si articolano le aree di intervento⁵. Nel periodo 2000-2008 (vd. par. 3), nella sua composizione percentuale media, i valori della funzione Servizi generali sono stati più alti in Belgio, Italia Grecia e Cipro, per una motivazione prevalentemente legata agli interessi pagati sul debito pubblico. Lo stesso avviene per l'Italia per la funzione Difesa e, in maniera più incisiva, per l'Ordine pubblico e la Sicurezza. Sempre per l'Italia, in linea con i valori UE è la spesa per la protezione dell'ambiente, mentre non altrettanto può dirsi per la funzione Abitazione e assetto del territorio. In questo caso, infatti, il valore registrato – pari al 4 per cento della spesa pubblica complessiva – è superiore a quanto mediamente fatto registrare negli altri Paesi.

⁵ La quantificazione della spesa funzionale a livello di divisione, per poi essere successivamente articolata, tiene conto delle indicazioni contenute in numerosi manuali di contabilità nazionale.

3. QUALE ANALISI È POSSIBILE PER IL SETTORE TURISTICO?

Definire il settore turismo non è solamente un problema di armonizzazione nella definizione adottata, quanto piuttosto un problema concettuale. Se per settore turistico s'intende l'insieme degli operatori che svolgono attività turistiche, il fenomeno turistico è circoscritto all'offerta ricettiva. Se invece nel turismo si includono anche quelle attività che indirettamente favoriscono la permanenza e gli arrivi dei turisti, allora la definizione, più sfumata, diviene più ampia. Questo tra l'altro è uno dei principali problemi riscontrati nel riuscire a quantificare la spesa turistica e, quindi, nel riuscire a sviluppare schemi di contabilità satellite, che sappiano fornire informazioni attendibili sul reddito prodotto dal «turismo». Per un'analisi corretta è importante poter verificare il modo in cui la spesa pubblica per il turismo si viene a ripartire tra le diverse amministrazioni, in modo da verificare la coerenza tra gli andamenti tendenziali della sua composizione percentuale e le competenze esistenti ai vari livelli di governo.

In molti Paesi, ivi inclusa l'Italia, la governance del settore ha subito nel corso del tempo un incisivo decentramento, essendo diventato di esclusiva competenza regionale. L'importanza di conoscere in maniera dettagliata la tipologia di interventi, nonché gli operatori che gestiscono le risorse finanziarie, diviene ancora più importante se si considera l'elevato numero di imprese pubbliche che gestiscono la promozione turistica a livello locale⁶. Per l'insieme di queste considerazioni, è necessario ampliare il concetto di settore pubblico per ricomprendervi anche le imprese locali oppure gli enti controllati indirettamente dalle Amministrazioni Locali.

I Conti Pubblici Territoriali consentono di effettuare questo tipo di valutazione in maniera agevole, dal momento che prendono a riferimento nel valutare i flussi economico-finanziari, il Settore Pubblico Allargato (SPA). Nel SPA, infatti, si trovano le unità presenti nel setto-

⁶ A livello territoriale questa trasformazione ha riguardato le aziende erogatrici di servizi pubblici locali che da aziende municipalizzate sono state trasformate in aziende speciali, le quali a loro volta, in alcune realtà territoriali, sono state trasformate in società per azioni.

re pubblico a cui si aggiungono le imprese locali «controllate» ai vari livelli di governo⁷. La corrispondenza tra il SPA e la realtà economico-istituzionale relativamente agli operatori che si trovano nel settore turistico, non riesce comunque a essere completamente esaustiva. Nel caso specifico del turismo, in alcune regioni, gli enti rilevati nei Conti Pubblici Territoriali (SPA) hanno una copertura dell'85 per cento (Cuccu - De Luca, 2006)⁸.

4. UNA PRIMA ANALISI DEL SETTORE TURISMO NEI DATI DI CONTABILITÀ NAZIONALE

Se si analizza il livello aggregato delle divisioni, elencate nella *Tabella 1*, non è possibile avere un'immediata e diretta rappresentazione del settore turismo. Per comprenderne la sua evoluzione tenuto conto della pluralità degli operatori che gestiscono le risorse, è possibile, analizzando la divisione relativa agli Affari economici, avere una rappresentazione indiretta del settore turismo, in modo che sia comparabile con quanto avviene negli altri Paesi. All'interno di questa funzione, infatti, è possibile individuare la spesa per finalità turistica effettuata dagli enti pubblici; essa comprende i servizi turistici, inclusi i trasporti e l'attività di promozione, i contributi erogati per il miglioramento dell'offerta ricettiva; infine le altre imprese che beneficiano delle presenze turistiche. Partendo dall'analisi aggregata della spesa per la divisione Affari economici, prendendo in considerazione i valori medi nel periodo 2000-2008 (*Tab. 2*), si evidenzia come l'Italia concentra in questa funzione

⁷ Il settore pubblico presente nei CTP può essere fatto coincidere con le Amministrazioni Pubbliche di Contabilità Nazionale (S.13 Sec95 parr. 2.68 e 2.69). Il Settore Pubblico Allargato (SPA), invece, è stato introdotto con Legge n. 468/1978 (è stato recentemente abrogato dalla Legge 196/2009) di riforma della contabilità di Stato. Per poter includere nel SPA un'impresa è necessario che essa sia soggetta al «controllo pubblico», con riscontro di *condizioni di potere* e di *beneficio*, intendendo la gestione dell'unità controllata, oppure ottenendo un qualsiasi beneficio o vantaggio economico. L'applicazione di questo criterio alle imprese locali (o ad altra forma giuridica simile) ha consentito di inserire nel SPA 2.200 unità.

⁸ L'anno delle citate verifiche, anche di livello settoriale, è il 2004.

(8,2 per cento della spesa totale) la stessa quota EU 16 (8,3 per cento della spesa totale). Un valore inferiore rispetto a Spagna (12,4 per cento), Portogallo (10,1 per cento) e Grecia (11,3 per cento), mentre è superiore a quanto fatto registrare da Francia (5,8 per cento) e Germania (7,4 per cento). L'analisi per categoria economica evidenzia invece una prevalenza delle uscite correnti rispetto a quelle in conto capitale⁹. Proprio perché il turismo è strettamente legato anche ad altri aspetti, è opportuno estendere l'analisi ad altre funzioni che indirettamente possono esercitare un'influenza sugli arrivi e le presenze turistiche. Innanzitutto, si analizza la funzione Protezione dell'ambiente nella quale troviamo la spesa effettuata per la «riduzione dell'inquinamento», oppure per la «protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici». A questa funzione l'Italia riserva una quota di spesa superiore (1,8 per cento della spesa totale) rispetto a quanto fatto registrare da Francia (1,5 per cento), Grecia (1,2 per cento) e Portogallo (1,3 per cento), ma inferiore alla Spagna (2,2 per cento).

Per quanto riguarda, invece, le Attività ricreative, culturali e di culto, nelle quali rientra la «fornitura ed il sostegno di servizi ed eventi culturali»¹⁰, l'Italia riserva mediamente una quota (1,8 per cento) inferiore rispetto a quanto fatto registrare da Spagna (3,7 per cento) Portogallo (2,4 per cento) e Francia (2,6 per cento), ma superiore alla Germania (1,6 per cento).

⁹ Occorre però considerare che per l'Italia alcune operazioni straordinarie hanno condizionato il flusso di risorse, che hanno interessato la funzione Affari economici, nonché la ripartizione tra uscite correnti e quelle in conto capitale. In termini di valori assoluti, la spesa risulta particolarmente bassa nel 2000 per gli introiti relativi alla cessione UMTS, mentre è crescente per il periodo 2001-2005 per i trasferimenti in conto capitale erogati in favore delle Ferrovie dello Stato; nel 2006 e 2007, invece, per le operazioni straordinarie relative alla cancellazione dei crediti dello Stato nei confronti della TAV, ad alcune cartolarizzazioni e alla sentenza Corte di Giustizia europea sul rimborso IVA dovuto dallo Stato. È solamente nel 2008 che si registra una riduzione della spesa per una diminuzione dei trasferimenti in conto capitale, per l'andamento delle *acquisizioni nette di attività non finanziarie passate* da -13.764 milioni di euro del 2000 a -7 milioni del 2008.

¹⁰ È bene ricordare che le celebrazioni nazionali, regionali o locali destinate principalmente ad attirare turisti sono incluse negli Affari economici, in particolare nella *classe* del turismo 04.7.3

LUSSEMBURGO MALTA PAESI BASSI PORTOGALLO SLOVACCHIA SLOVENIA SPAGNA EU16

ANNO 2000-2008 (VALORI MEDI)

Servizi generali	11,2	15,2	17,2	14,5	14,4	12,6	12,8	14,7
Difesa	0,6	1,8	3,2	3,0	4,5	2,9	2,8	2,9
Ordine pubblico e sicurezza	2,4	3,6	3,7	4,2	5,7	3,9	4,8	3,4
Affarie economiche	10,9	15,2	10,6	10,1	13,5	9,8	12,4	8,3
Protezione dell'ambiente	2,8	2,9	1,8	1,3	1,9	1,8	2,3	1,6
Abitazioni e assetto del territorio	1,9	2,2	2,3	1,4	2,2	1,4	2,5	2,2
Sanità	11,9	13,1	10,4	15,0	14,1	14,0	14,1	14,0
Attività ricreative, culturali e di culto	4,6	1,4	3,1	2,4	2,5	2,9	3,8	2,3
Istruzione	11,6	12,9	11,1	15,2	9,5	14,0	11,2	10,4
Protezione sociale	42,1	31,6	36,5	33,0	31,7	36,7	33,5	33,5
TOTALE	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: EUROSTAT e ISTAT.

5. LA SPESA PUBBLICA TURISTICA IN ITALIA

Per avere una valutazione più articolata dell'andamento della spesa pubblica turistica italiana, occorre, come già detto, considerare il Settore Pubblico Allargato. A livello territoriale esistono, però, diversi problemi connessi alla redazione dei bilanci degli enti territoriali. Spesso, da questi bilanci non si riesce a specificare il settore economico di appartenenza di alcuni enti e, quindi, non si comprende in modo chiaro e definito l'ambito settoriale delle risorse finanziarie erogate nella promozione dello sviluppo locale. Si pensi ad esempio ai trasferimenti esistenti in favore degli agriturismi, essi devono essere classificati nell'agricoltura, ma il loro impatto in termini di reddito prodotto, si manifesta nel turismo. Fatta questa premessa, per comprendere le difficoltà che possono riscontrarsi in sede di attribuzione dei flussi finanziari, è importante iniziare l'analisi, procedendo per sottosectori istituzionali. Il livello della spesa, infatti, varia, nel corso del tempo, in maniera non sempre coerente rispetto alle competenze attribuite ai vari livelli di governo (*Tab. 3*).

Non tanto per le Amministrazioni Centrali che sono l'unico settore a registrare una diminuzione della spesa pubblica turistica in termini assoluti e relativi, che, infatti, passa dai 43,4 mln di euro nel 2000 ai 40,2 mln di euro nel 2008, mentre la sua quota, dal 3 al 2,4 per cento della spesa turistica totale. Le Amministrazioni Regionali, invece, registrano una contrazione della spesa pubblica turistica, da 699 mln a 622,7 mln, con la relativa quota che diminuisce dal 47,6 per cento, al 38 per cento. Le Amministrazioni Locali e le Imprese Pubbliche Locali, sono gli unici settori per i quali si registra un incremento, sia in termini assoluti che relativi, pur non avendo competenze specifiche. Per le Amministrazioni Locali, la spesa assoluta è passata dai 621 mln del 2000 ai 762,2 mln del 2008, mentre il rapporto con la spesa pubblica totale, si è incrementato passando dal 42,4 al 46,5 per cento. Le Imprese Pubbliche Locali, infine, per le quali (incluse nel SPA), la spesa turistica è passata dai 101 mln del 2000, ai 215,7 mln del 2008, con la quota che sale dal 7,4 per cento, al 13,2 per cento. L'andamento della spesa pubblica, quindi, dimostra il proprio andamento crescente nelle Imprese Pubbliche Locali, un'articolazione non coerente con le competenze esistenti a livello territoriale.

Tab. 3
Spesa pubblica per il turismo (valori assoluti) - Anni 2000-2009.

ANNI	AMMINISTRAZIONI CENTRALI	AMMINISTRAZIONI LOCALI	AMMINISTRAZIONI REGIONALI	IMPRESSE PUBBLICHE LOCALI	TOTALE
2000	43,44	620,97	699,03	101,05	1.464,49
2001	38,36	583,25	696,60	69,63	1.387,84
2002	45,07	550,15	719,26	92,91	1.407,39
2003	74,38	610,86	792,74	136,76	1.614,75
2004	103,44	728,01	704,18	221,18	1.756,81
2005	33,90	743,12	736,62	187,78	1.701,41
2006	45,82	743,65	780,16	196,95	1.766,57
2007	50,10	760,64	742,14	202,74	1.755,61
2008	40,18	762,24	622,73	215,71	1.640,86
2009	69,29	762,67	688,73	239,01	1.759,70

Fonte: Conti Pubblici Territoriali.

È possibile inoltre rilevare il notevole incremento della spesa avuto a tutti i livelli di governo nel 2004, in modo particolare per le Amministrazioni Centrali; in questo anno la spesa pubblica ha registrato un valore pari a 103,4 mln¹¹. L'analisi se condotta sulle variazioni annue anziché sui livelli, dimostra una variabilità elevata per tutti i livelli di governo, testimoniando indirettamente la difficoltà di attuare un'efficace programmazione finanziaria. Il turismo è però un settore importante e trasversale rispetto al sistema economico, a maggior ragione in Paesi come l'Italia, caratterizzati da un patrimonio di bellezze artistiche e paesaggistiche d'indiscusso valore. Le politiche per promuovere lo sviluppo del turismo, quindi, devono poter comprendere svariati settori, dai trasporti al paesaggio. Al momento è stato possibile quantificare la spesa pubblica turistica connessa allo sviluppo che, nel 2008 è aumentata rispetto al 2000 del 17,4 per cento, passando da 553 a 649 mln (Tab. 4); anche questa tipologia di spesa ha subito, nel 2004, un effetto trascinato dovuto ai trasferimenti ricevuti dalla Regione Piemonte.

Il 2009 merita invece un'analisi a parte dal momento che la spesa pubblica per il turismo, osservando anche la tabella relativa alla ripartizione percentuale della spesa pubblica per il turismo (Tab. 4) registra un incremento tendenziale rispetto al 2008, a tutti i livelli di sub-settore istituzionale, fatto salvo che per le Amministrazioni Locali rimaste sostanzialmente stabili.

Più analiticamente, per le Amministrazioni Centrali la spesa pubblica per il turismo raggiunge 69,29 mln di euro (+1,5 per cento rispetto al 2008); per le Amministrazioni Regionali 688, 73 mln di euro (+ 4,2 per cento); infine un lieve incremento nei valori si registra anche per le imprese pubbliche locali che raggiungono i 239 mln di euro (+0,4 per cento). Il 2009, dunque, si configura come un anno nel quale complessivamente la spesa torna ai livelli del 2004. Ma maggiori risorse finanziarie non sempre significano maggiore efficienza.

È possibile inoltre analizzare la spesa pubblica connessa allo sviluppo del turismo, così come si desume dalla *Tabella 5*.

¹¹ Esso è dovuto ai trasferimenti in conto capitale effettuati in favore delle Regione Piemonte per un importo pari 67,2 mln di euro, mentre per la parte corrente è il Lazio la regione che ha ricevuto l'importo maggiore pari a 31,6 mln di trasferimenti correnti.

Tab. 4
Spesa pubblica per il turismo (ripartizione percentuale) - Anni 2000-2009.

ANNI	AMMINISTRAZIONI CENTRALI	AMMINISTRAZIONI LOCALI	AMMINISTRAZIONI REGIONALI	IMPRESE PUBBLICHE LOCALI	TOTALE
2000	2,97	42,40	47,73	6,90	100
2001	2,76	42,03	50,19	5,02	100
2002	3,20	39,09	51,11	6,60	100
2003	4,61	37,83	49,09	8,47	100
2004	5,89	41,44	40,08	12,59	100
2005	1,99	43,68	43,29	11,04	100
2006	2,59	42,10	44,16	11,15	100
2007	2,85	43,33	42,27	11,55	100
2008	2,45	46,45	37,95	13,15	100
2009	3,94	43,34	39,14	13,58	100

Fonte: Conti Pubblici Territoriali.

Tab. 5
Spesa connessa allo sviluppo delle regioni (importi assoluti in ln euro e relativi indici) - Anni 2000-2009.

REGIONI	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var. Media	C.V.	MEDIANA
Piemonte	41,41	57,29	68,90	108,69	215,66	105,54	79,28	89,05	42,42	33,16	-2,4	60,0	74,09
Valle d'Aosta	23,46	14,52	12,19	10,78	9,28	14,13	9,25	18,57	13,86	12,54	-6,7	29,8	13,20
Lombardia	30,71	21,60	45,90	41,78	50,81	53,57	37,59	35,00	25,38	27,05	-1,4	28,2	36,30
Veneto	13,02	14,27	25,40	32,03	50,60	52,76	35,15	30,81	16,71	12,51	-0,4	49,7	28,10
Fri.Ven. G.	13,32	14,28	8,32	10,27	21,96	16,77	19,68	20,41	21,16	16,42	2,3	27,3	16,59
Liguria	20,00	36,88	21,22	14,41	18,41	19,32	17,10	18,75	20,25	19,32	-0,4	27,9	19,32
Emilia Romagna	32,76	11,19	8,74	21,83	26,86	22,57	23,17	18,51	17,85	9,09	-13,3	38,7	20,17
Toscana	27,09	9,49	27,75	50,86	30,93	43,83	12,57	17,82	10,39	10,33	-10,2	57,7	22,45
Umbria	5,74	5,50	5,28	7,39	5,86	5,79	6,93	8,57	7,54	11,21	7,7	24,9	6,40
Marche	12,95	15,90	10,09	4,10	9,18	6,71	6,70	8,34	7,27	9,93	-2,9	35,2	8,76
Lazio	14,46	7,04	5,40	12,44	10,69	12,68	24,30	19,52	16,48	35,15	10,4	52,7	13,57
Abruzzo	17,50	12,69	11,51	35,47	33,13	22,16	15,74	13,72	22,69	41,70	10,1	44,5	19,83
Molise	16,08	18,32	3,80	4,64	6,98	8,01	7,92	4,73	5,89	7,45	-8,2	55,4	7,22
Campania	15,40	12,63	4,20	17,32	23,16	31,45	18,62	24,63	41,23	84,76	20,9	78,5	20,89
Puglia	20,60	12,65	2,95	9,39	5,04	8,50	10,54	14,90	25,95	20,12	-0,3	53,2	11,59
Basilicata	16,71	15,48	10,38	15,50	13,63	13,24	12,04	13,22	14,68	16,93	0,2	13,9	14,15
Calabria	8,42	33,85	25,37	25,03	13,86	10,86	19,44	44,97	30,80	12,29	4,3	49,5	22,24
Sicilia	69,77	100,18	39,03	67,06	59,02	65,71	85,92	120,13	103,41	177,77	11,0	42,1	77,85
Sardegna	76,31	36,74	108,13	114,09	51,95	52,38	59,44	60,60	48,10	52,45	-4,1	37,1	55,94
Prov. Aut. di Trento	39,98	33,44	30,20	46,96	63,85	86,86	87,17	45,89	44,43	25,84	-4,7	41,3	45,16
Prov. Aut. di Bolzano	37,49	29,43	35,65	34,33	28,89	44,99	28,37	20,32	17,84	19,41	-7,1	28,0	29,16
Italia	553,16	513,37	510,39	684,36	749,74	697,83	616,93	648,45	554,33	655,43	1,9	12,7	632,69
Mediana	20,00	15,48	12,19	21,83	23,16	22,16	19,44	19,52	20,25	19,32	-	-	-

Fonte: Conti Pubblici Territoriali.

A livello territoriale nel 2000, il Piemonte, la Valle d'Aosta, la Lombardia, le Province Autonome di Bolzano e Trento, l'Emilia Romagna, la Toscana, la Puglia, la Sicilia e la Sardegna sono le regioni che presentano valori superiori al valore mediano (pari a 20 mln). La situazione di alcune regioni però muta nel 2009; ad esempio per la Valle D'Aosta, L'Emilia Romagna, la Calabria, la Toscana, che, nell'annualità considerata, fanno registrare un valore di spesa inferiore al valore mediano pari a 19,3 mln. Infine la Sicilia, che si caratterizza per aver visto aumentare la spesa pubblica connessa allo sviluppo del turismo (da 69,7 a 177,7 mln di euro). Altre regioni, pur non mutando la loro posizione relativa rispetto al valore mediano nelle annualità considerate, hanno ridotto in maniera considerevole l'ammontare di spesa per lo sviluppo nel settore turistico; è il caso delle Marche (dai 12,9 mln del 2000 ai 9,9 mln del 2009), del Molise (dai 16,1 mln a 7,4 mln), in particolare l'Emilia Romagna (32,8 mln a 9,1 mln) e la Sardegna (dai 76,3 mln ai 52,4 mln del 2009). Tuttavia per comprendere l'efficienza delle politiche pubbliche e avere una visione più «globale», abbiamo assunto come ipotesi di base che le regioni che nel tempo hanno registrato una minor variabilità della spesa connessa allo sviluppo turistico, siano anche quelle che avrebbero dovuto avere una maggior facilità nell'effettuare la programmazione finanziaria. È ragionevole ritenere che la stabilità nei flussi di spesa, sia uno degli elementi che indirettamente dimostrano una continuità nella programmazione e, come tale sia un primo timido segnale di comportamento virtuoso. Per ovviare al problema della diversa dimensione delle regioni e quindi della diversa grandezza media del fenomeno considerato, si è calcolato, per ciascuna regione, il *coefficiente di variazione* della spesa connessa allo sviluppo turistico, nel periodo 2000-2009. In seguito sono stati individuati sulla distribuzione, il primo e il terzo quartile e si è proceduto a verificare le regioni che hanno valori del proprio coefficiente di variazione rispettivamente inferiori al primo (28,2) e superiori al terzo quartile (52,7). Le regioni che si trovano al di sotto del primo quartile (Tab. 6), presentando minor variabilità nella spesa connessa allo sviluppo, dovrebbero poter esprimere indirettamente una maggior continuità negli interventi e quindi una migliore programmazione; evidentemente la considerazione opposta vale per le regioni che registrano valori superiori al terzo quartile.

Tab. 6
Regioni con maggiore/minore variabilità nella spesa.

REGIONI CON MAGGIOR VARIABILITÀ DI SPESA Valori () > III quartile pari a 52,7	REGIONI CON MINOR VARIABILITÀ DI SPESA Valori () < I quartile pari a 28,2
Piemonte	Umbria
Puglia	Basilicata
Molise	Prov.Autonoma Bolzano
Toscana	Lombardia
Campania	Liguria
	Friuli Venezia Giulia

Fonte: nostra elaborazione su dati.

6. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Antolini, F.- Boccella, N. (2010). *Gli Osservatori regionali: quali i compiti quali i progetti*, Presentazione al Convegno Internazionale sul Turismo, Firenze.
- Cellini, R. - Torrisi, G. (2009). *The regional public spending for tourism in Italy: an empirical analysis*, München, Personal RePEc Archive.
- Conti Pubblici Territoriali (2007). *Guida alla lettura delle tavole*, Roma.
- Cuccu, O. - De Luca, S. (2006). *Le politiche e gli strumenti di programmazione per il turismo*, in Svimez, *Rapporto sull'industria turistica nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- EUROSTAT (1999). *Metodologia dei Conti Regionali: tavole delle amministrazioni pubbliche*, Luxemburg.
- EUROSTAT (2011). *Methodological manual for tourism statistics*, Luxemburg.
- EUROSTAT (2006). *Esa95*, Luxemburg.
- OECD (2011). *Studies on tourism Italy*, Paris.
- Rosignoli, S. (2009). *Incidenza del turismo sull'economia regionale: stima del contributo effettivo ed esercizio di valutazione del potenziale*, Firenze, Irpet.
- United Nations (2010). COFOG (Classification of the Functions of Government), <http://unstats.un.org>.

RIASSUNTO

L'analisi della spesa pubblica nel corso di questi anni ha assunto un ruolo sempre più centrale nel dibattito sulla politica economica del nostro Paese. Tuttavia, le analisi fin ad oggi effettuate, prevalentemente orientate a una visione contabile, non sono riuscite a misurare la qualità della spesa e ad individuare con precisione i benefici generati. Con una prospettiva meramente contabile della spesa pubblica si corre il rischio di fornire un quadro interpretativo parziale della finanza pubblica, suggerendo introduzione di riforme che, seppure teoricamente condivisibili, possano rivelare nel concreto effetti opposti rispetto a quelli desiderati. La cultura della «valutazione globale» della spesa pubblica deve ancora diffondersi. E non si può non evidenziare che in settori trasversali come il turismo tale obiettivo diviene ancora più difficile da raggiungere. Se, però, si pone in relazione la composizione della spesa pubblica per il turismo con le competenze esistenti ai vari livelli di governo, si può ottenere una prima valutazione circa l'efficienza della spesa. Un analogo procedimento può essere sviluppato analizzando la «spesa pubblica connessa allo sviluppo del turismo» effettuata dalle regioni, studiando la sua variabilità nel corso tempo.

Parole chiave: debito pubblico, politica economica, reddito, spesa pubblica, spesa settore turistico.