

Segnali di arretramento nella tutela e valorizzazione del paesaggio e del patrimonio culturale

Il quadro complessivo che emerge dagli indicatori sul paesaggio e sulla ricchezza e la qualità del patrimonio culturale segnala in molti casi difficoltà e arretramenti, in parte riconducibili alla lunga crisi economica che ha caratterizzato gli ultimi anni¹. Si è, infatti, ridotta sensibilmente la spesa pubblica destinata alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale e continua a crescere – sia pure nel contesto di una generale contrazione della produzione edilizia – il tasso di abusivismo, che denuncia difficoltà nella capacità di governo del territorio e la sottrazione di una quota crescente dei processi di urbanizzazione al controllo della legalità.

Sembrano crescere le contraddizioni che fanno del paesaggio e del patrimonio culturale temi particolarmente rilevanti per l'analisi del benessere nel contesto italiano. Da un lato, l'insufficienza della spesa per la tutela e lo sviluppo del patrimonio culturale (e, più in generale, per la cultura) a fronte dello straordinario valore strategico che questa risorsa rappresenta – anche sul piano economico – per il futuro del Paese; dall'altro, la debolezza del contrasto alla violazione delle norme urbanistiche a fronte di un territorio strutturalmente fragile ed eccezionalmente ricco di valori storici.

Coerentemente con questi segnali negativi, aumenta – soprattutto fra i giovani – la quota delle persone insoddisfatte per la qualità del paesaggio del luogo di vita, e più di un italiano su cinque ritiene di vivere in luoghi “affetti da evidente degrado”. La preoccupazione per il deterioramento del paesaggio, invece, arretra nella graduatoria delle emergenze ambientali, segnalando un declino dell'attenzione al tema della sua tutela.

Infine, si confermano, anche in questo dominio, forti disparità regionali, non tanto negli indicatori di dotazione (beni culturali e verde storico), quanto in quelli riferibili alle politiche pubbliche: nella spesa comunale per la gestione del patrimonio culturale (i cui valori pro capite sono, al Nord, più che tripli rispetto a quelli del Mezzogiorno), nella diffusione dell'abusivismo edilizio (che in alcune regioni del Mezzogiorno supera ormai largamente il 50% della produzione di edilizia legale), nell'insoddisfazione per il paesaggio del luogo di vita (molto più diffusa nel Mezzogiorno) e nella preoccupazione per il deterioramento del paesaggio (più sentita al Nord).

L'Italia nel contesto internazionale

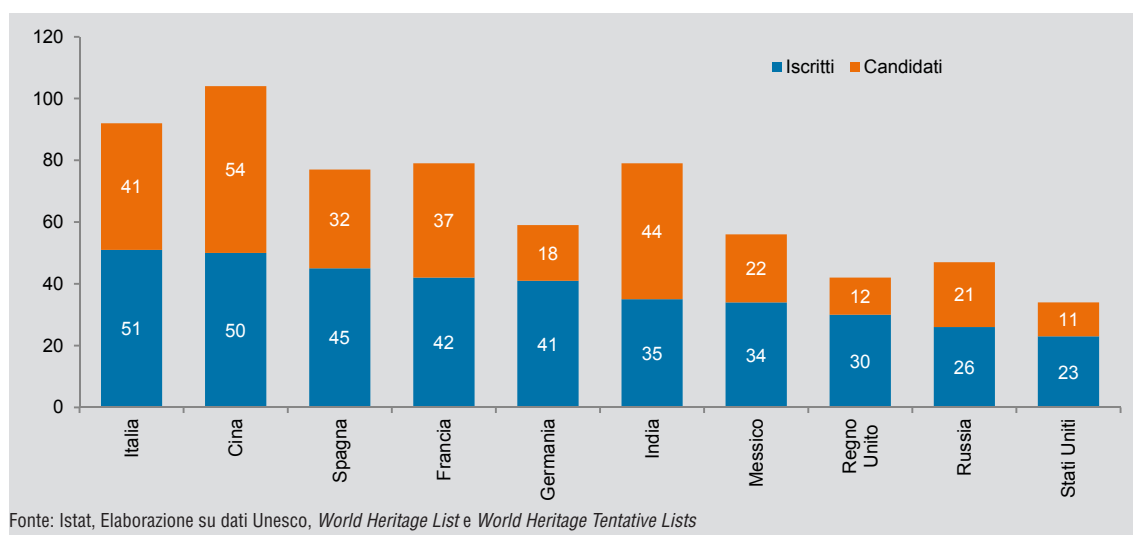
L'Italia conserva il primato nella *Lista del patrimonio mondiale* dell'Unesco per numero di beni iscritti (51, pari al 4,8% del totale), seguita – ormai a brevissima distanza – dalla Cina (50) e poi da Spagna, Francia e Germania (rispettivamente: 45, 42 e 41)². Tra i beni

¹ Questa edizione presenta un aggiornamento parziale del set di indicatori di *Paesaggio e patrimonio culturale*, quattro dei quali (*urbanizzazione delle aree sottoposte a vincolo paesaggistico*, *consistenza del tessuto urbano storico* e i due di *erosione dello spazio rurale – da abbandono e da urban sprawl*) sono basati su dati di censimento e non possono, quindi, essere aggiornati annualmente, mentre per altri due (*presenza di paesaggi rurali storici* e *valutazione dei Programmi regionali di sviluppo rurale in relazione alla tutela del paesaggio*) non sono disponibili aggiornamenti successivi al 2010. Questi ultimi due indicatori, che rappresentano aspetti di assoluta rilevanza per questo dominio, dovranno essere ridefiniti.

² Unesco, *World Heritage List* (<http://whc.unesco.org/en/list>). Dati riferiti a ottobre 2016.

italiani, 47 sono classificati come *culturali* (contro i 40 della Spagna, i 38 di Francia e Germania e i 35 della Cina) e quattro come *naturali* (11 in Cina, 3 in Spagna e Francia, 2 in Germania), mentre nessuno appartiene alla categoria dei beni *misti*, cioè selezionati sulla base di criteri culturali e naturali³. Dopo il primo riconoscimento, ottenuto nel 1979 per l'*Arte rupestre della Val Camonica*, l'Italia aveva iscritto fino al 1994 soltanto 9 beni, tutti culturali; successivamente si sono registrate 31 iscrizioni nel decennio 1995-2004 (tra cui, nel 2000, la prima di un bene naturale, le *Isole Eolie*) e altre 11 dal 2005 al 2015 (l'ultima in ordine di tempo è quella di *Palermo arabo-normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale*)⁴. I beni italiani attualmente candidati all'iscrizione sono 41 (28 culturali, 10 naturali e 3 misti): un numero ragguardevole ma inferiore a quelli di Turchia, Cina, Iran e India (rispettivamente: 69, 54, 47 e 44)⁵.

La Cina contende all'Italia il primato nel Patrimonio mondiale dell'Unesco



Fonte: Istat, Elaborazione su dati Unesco, *World Heritage List* e *World Heritage Tentative Lists*

Figura 1. Beni iscritti e candidati all'iscrizione nella Lista del patrimonio mondiale dell'Unesco per paese (primi 10 per numero di beni iscritti). Anno 2016 (valori assoluti)

L'Italia è anche, con la Francia, il paese che conta il maggior numero di beni (7, su un totale di 98) appartenenti alla categoria trasversale dei *paesaggi culturali*, introdotta nel 1992. I paesaggi culturali, definiti come “risultato combinato dell'opera della natura e dell'uomo”⁶, sono quelli che “riflettono tecniche specifiche di uso del suolo che garantiscono e sostengono la diversità biologica” o sono “associati nella percezione delle comunità con credenze e usanze di valore artistico o tradizionale”. I beni italiani classificati come paesaggi culturali sono: la *Costiera Amalfitana*; il *Parco nazionale del Cilento e Vallo di Diano*, con i siti archeologici di *Paestum e Velia* e la *Certosa di Padula*; *Portovenere*, *Cinque*

³ Per essere incluso nella Lista del Patrimonio mondiale, un bene deve soddisfare, oltre ad alcuni requisiti di carattere generale, almeno uno dei dieci criteri (sei “culturali” e quattro “naturali”) elencati nelle Linee guida per l'attuazione della Convenzione sul Patrimonio mondiale, in base ai quali viene quindi classificato. Cfr. Unesco, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* (<http://whc.unesco.org/en/criteria/>).

⁴ Per l'elenco dei beni italiani iscritti nella Lista del Patrimonio mondiale dell'Unesco, v. Unesco, *World Heritage List* (cit.). I dati commentati nel testo sono riferiti a ottobre 2016.

⁵ Unesco, *World Heritage Tentative Lists* (<http://whc.unesco.org/en/tentativelists>). Dati riferiti a ottobre 2016.

⁶ Unesco, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* (cit.).

Terre e Isole (Palmaria, Tino e Tinetto); i Sacri Monti del Piemonte e della Lombardia; la Val d'Orcia; le Ville Medicee della Toscana e i Paesaggi vitivinicoli del Piemonte: Langhe-Roero e Monferrato.

Nel 2014, infine, è stata inclusa nella *Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale*⁷ la *Pratica agricola tradizionale della coltivazione della vite ad alberello nell'isola di Pantelleria*: un fatto che, insieme all'iscrizione, nello stesso anno, dei *Paesaggi vitivinicoli del Piemonte* nella Lista del patrimonio mondiale, rappresenta un importante segnale di attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali storici come parte integrante del patrimonio culturale.

Per quanto la numerosità dei beni iscritti nelle liste dell'Unesco non rappresenti, in sé, una misura del valore dei patrimoni culturali nazionali, è fuor di dubbio che l'Italia si collochi tra i primi paesi al mondo per la ricchezza di beni storici, artistici e paesaggistici. Alla gestione di un patrimonio così importante, tuttavia, sono destinate risorse relativamente scarse, dato che l'intero ammontare della spesa pubblica per *servizi culturali*, di cui la spesa per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale rappresenta una frazione, è stato pari, nel 2014, allo 0,32% del Pil: un valore inferiore alla media Ue (0,46%) e, in proporzione, meno della metà della Francia (0,77%)⁸. In una graduatoria basata su questa misura, l'Italia si colloca al 24° posto fra i 28 paesi dell'Unione, precedendo soltanto Portogallo, Regno Unito, Cipro e Grecia.

L'Italia agli ultimi posti in Europa per la spesa nella cultura

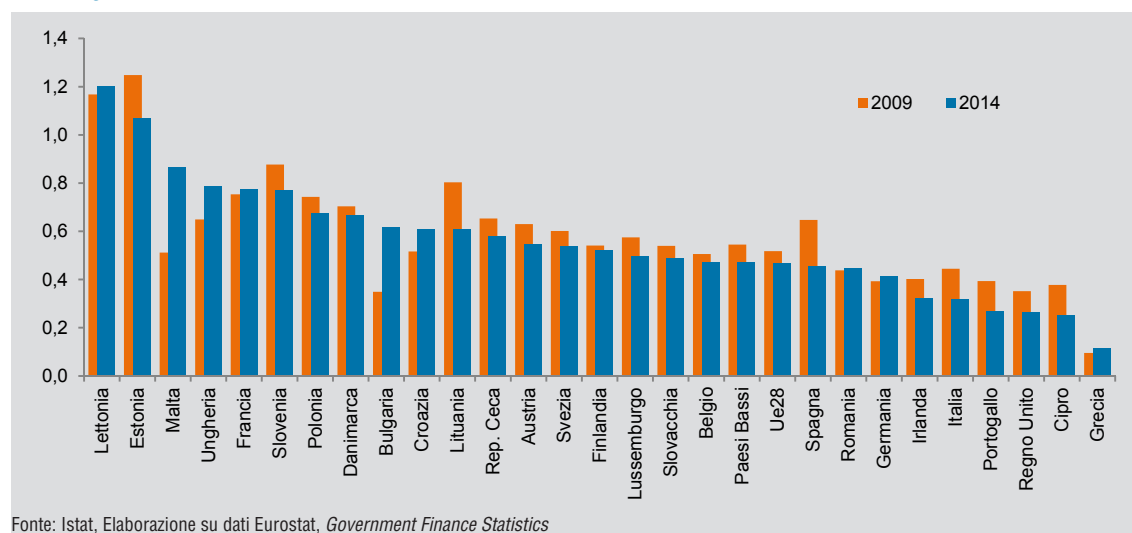


Figura 2. Spesa pubblica per servizi culturali in rapporto al Pil nei paesi dell'Unione europea. Anni 2009 e 2014 (valori percentuali)

⁷ Unesco, *Representative List of the Intangible Cultural Heritage of Humanity* (<http://whc.unesco.org/culture/ich/en/lists/>).

⁸ Eurostat, *Government Finance Statistics* (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database/>). Nei *Servizi culturali* – classe 08.02 della Classificazione internazionale della spesa pubblica per funzione (Cofog), adottata per il Sistema dei conti europei (Sec 95) – rientrano la *fornitura di servizi culturali*, l'*amministrazione di attività culturali*; la *vigilanza e regolamentazione di strutture culturali*; il *funzionamento o sostegno a strutture a scopo culturale*; la *produzione, funzionamento o sostegno a eventi culturali*; le *sovvenzioni, prestiti o sussidi a sostegno di singoli artisti, scrittori, disegnatori, compositori e altri operatori del settore o a organizzazioni impegnate nella promozione delle attività culturali*. Non si dispone di dati internazionali comparabili di maggiore dettaglio sul riparto della spesa pubblica per funzioni, e la diversità degli ordinamenti nazionali rende inconfondibile la spesa disaggregata per livelli di governo.

Rispetto all'anno precedente, peraltro, la spesa dell'Italia per servizi culturali è calata dell'1,9% in termini assoluti, a fronte di un aumento dello 0,4% nell'Eurozona (prezzi correnti). Prosegue, dunque, la tendenza negativa degli ultimi anni: rispetto al 2009, la spesa per la cultura è diminuita del 26% nel nostro Paese (soltanto Spagna, Portogallo e Cipro hanno effettuato tagli più severi), mentre nel complesso dell'Unione è cresciuta del 2,2% e nell'Eurozona è rimasta sostanzialmente invariata, con incrementi del 24,4% in Germania e del 13,2% in Francia⁹.

Il quadro nazionale

La classificazione della spesa pubblica *per missioni* consente di definire, nell'ambito delle spese per la cultura, l'entità delle risorse impegnate dallo Stato nella gestione del patrimonio culturale (ma non di fare confronti con altri paesi, non essendo applicata a livello internazionale)¹⁰. Nel 2015, le Amministrazioni centrali hanno speso per la *tutela e valorizzazione di beni e attività culturali e paesaggistici* (escluso il settore dello spettacolo) 1,07 miliardi di euro, pari allo 0,2% della spesa complessiva al netto del rimborso del debito

Crollano gli investimenti nella tutela e valorizzazione dei beni culturali e del paesaggio

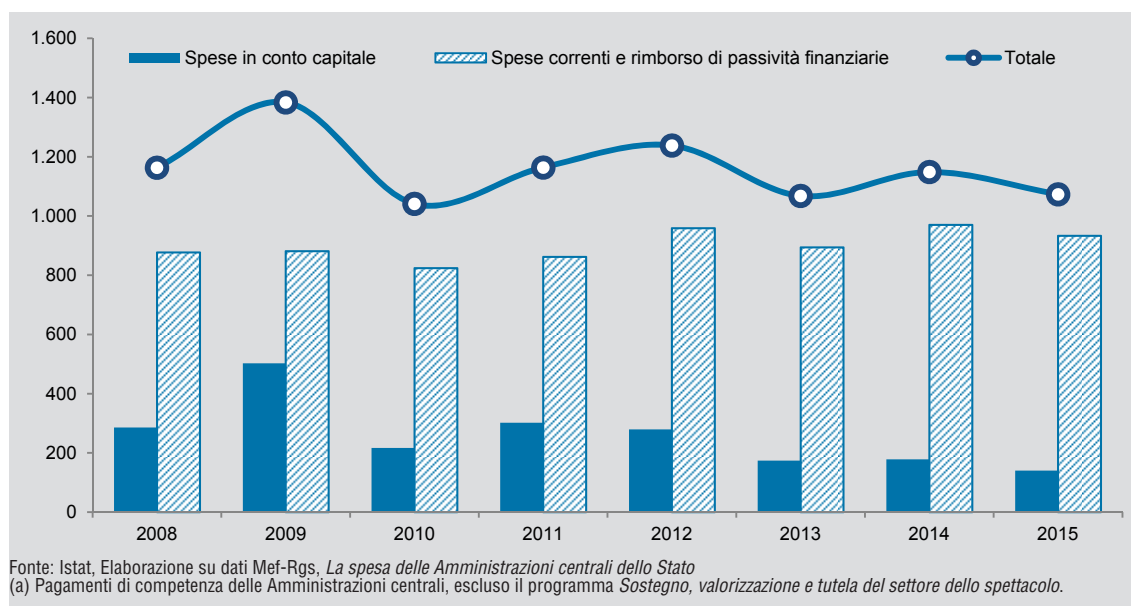


Figura 3. Spesa dello Stato per la missione "Tutela e valorizzazione di beni e attività culturali e paesaggistici" in complesso e per titolo di spesa (a). Anni 2008-2015 (milioni di euro)

⁹ Eurostat, *Government Finance Statistics* (cit.).

¹⁰ La *Legge di contabilità e finanza pubblica* n. 196/2009 individua nel Bilancio dello Stato 34 *missioni* trasversali alle competenze delle Amministrazioni, ciascuna delle quali si articola in *programmi*, il cui numero e la cui definizione possono variare di anno in anno. Nel Bilancio 2015, la missione *Tutela e valorizzazione di beni e attività culturali e paesaggistici* comprende dieci programmi, tutti afferenti al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo: a) *Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo*; b) *Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale*; c) *Tutela dei beni archeologici*; d) *Tutela e valorizzazione dei beni archivistici*; e) *Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria*; f) *Tutela delle belle arti e tutela e valorizzazione del paesaggio*; g) *Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale*; h) *Coordinamento e indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale*; i) *Tutela del patrimonio culturale*; j) *Tutela e promozione dell'arte e dell'architettura contemporanee e delle periferie urbane*.

pubblico e allo 0,07% del Pil¹¹ (dunque, poco più del 20% della spesa per servizi culturali analizzata nel paragrafo precedente). La cifra è inferiore del 6,6% rispetto all'anno precedente, e negli ultimi anni, nonostante qualche oscillazione, la sua incidenza sul totale della spesa pubblica è andata progressivamente diminuendo (era pari allo 0,3% nel 2009). A diminuire, in realtà, è stata soltanto la spesa destinata agli investimenti: mettendo a confronto i valori del 2008 con quelli del 2015 si rilevano, infatti, una tendenza nettamente negativa per la spesa in conto capitale, e una moderatamente positiva per la spesa corrente, destinata alle retribuzioni e agli altri costi di funzionamento di strutture e servizi. Dinamiche simili, riconducibili all'impatto della crisi economica e delle conseguenti politiche di contenimento della spesa pubblica, si osservano anche in altri settori, ma la spesa per il patrimonio culturale è stata senz'altro una delle voci più penalizzate dal taglio degli investimenti pubblici.

A livello nazionale, è anche possibile tentare una quantificazione del patrimonio culturale, benché l'integrazione delle fonti amministrative di settore sia soltanto agli inizi e non garantisca ancora la produzione di statistiche robuste.

Il nuovo sistema informativo del Mibact *Vincoli in rete* censisce, nel 2016, oltre 200 mila beni immobili (architettonici, archeologici e museali) sottoposti a vincolo¹², in media 67,6 ogni 100 km²: una densità elevatissima di elementi di valore storico e artistico, distribuiti capillarmente sul territorio, al punto da costituire un tratto caratteristico del paesaggio italiano. Di questo patrimonio fanno parte i musei: 5.302 nel 2015, di cui 4.976 aperti al pubblico¹³. In particolare, un istituto su tre fa parte di reti o sistemi museali organizzati per la condivisione delle risorse umane, tecnologiche o finanziarie, e più di nove su dieci non appartengono allo Stato.

Il carattere diffuso del patrimonio culturale si manifesta anche nella consistenza e nella vitalità del patrimonio edilizio storico: nel 2011, gli edifici abitati costruiti prima del 1919 erano 1,8 milioni (circa il 15% del totale), con un tasso di conservazione in buono/ottimo stato del 61,2% dello stock censito dieci anni prima¹⁴.

A fronte di questa immensa ricchezza, si registra – anche a livello delle comunità locali – una evidente tendenza alla riduzione della spesa per la gestione del patrimonio culturale. Nel 2014, la spesa corrente dei comuni italiani per musei, biblioteche e pinacoteche è stata di 10 euro pro capite, contro i 10,2 dell'anno precedente e i 10,3 del 2012.

La vulnerabilità del patrimonio culturale e paesaggistico, naturalmente, non dipende soltanto dall'inadeguatezza dei livelli di spesa. Già il Censimento del 2011 aveva evidenziato come i paesaggi rurali, probabilmente la componente più fragile e meno protetta del nostro patrimonio culturale, siano fortemente esposti a forme di degrado, sia a causa dell'urbanizzazione che dilaga dalle periferie urbane e lungo le arterie di comunicazione (erosione da *urban sprawl*, rilevata su più del 20% del territorio nazionale), sia per effetto dell'*abbandono* delle pratiche agricole (oltre un terzo del territorio, concentrato nelle aree montane dell'entroterra)¹⁵.

11 Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato, *La spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato*. (<http://www.rgs.mef.gov.it/>).

12 Il considerevole aumento dei beni sottoposti a vincolo rispetto ai valori diffusi nelle precedenti edizioni del Rapporto è dovuto a un cambiamento nella fonte di dati utilizzata. Fino al 2015 i dati provenivano dalla *Carta del rischio del patrimonio culturale*, tenuta dall'Istituto superiore per la conservazione e il restauro (Mibact) e ora integrata nel sistema informativo *Vincoli in rete*. Il nuovo sistema, grazie all'interoperabilità tra diverse banche dati (oltre alla *Carta del rischio*, i sistemi informativi *Beni tutelati* e *Sitap* presso la Direzione generale Belle arti e paesaggio e il sistema informativo *Sigec web* presso l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione) è in grado di restituire una rappresentazione più completa e dettagliata del patrimonio culturale nazionale.

13 Fonte: Istat, *Indagine sui musei* (dati 2015 provvisori).

14 V. l'indicatore di *consistenza del tessuto urbano storico*.

15 V. gli indicatori di *erosione dello spazio rurale da urban sprawl* e *da abbandono*.

Un altro fattore di criticità, che si ripercuote in particolare sulla tutela del paesaggio ma riguarda anche, più in generale, il progresso civile della società italiana, è il fenomeno dell'abusivismo edilizio. Nonostante la forte contrazione della produzione edilizia abbia allentato, negli ultimi anni, la pressione dell'urbanizzazione sul territorio, si registra un deciso rialzo del *tasso di abusivismo*. La crisi economica, infatti, ha avuto un impatto differenziato sulla componente legale e su quella illegale del nuovo edificato: dal 2008 entrambe sono sistematicamente in calo, ma nel 2015 il flusso delle costruzioni a uso residenziale autorizzate dai comuni si è ridotto del 70,5% rispetto al 2007, mentre quello delle costruzioni realizzate illegalmente soltanto del 35,6%. Rispetto al 2014, in particolare, il numero delle nuove costruzioni è diminuito del 14,8%, ma del 16,3% per le costruzioni autorizzate e solo del 6,1% per quelle abusive¹⁶. Di conseguenza, si stima che nel 2015 siano state realizzate quasi 20 costruzioni abusive ogni 100 autorizzate, contro le 17,6 dell'anno precedente e le 9,3 del 2008. Questo significa che una quota rilevante e crescente dell'attività edilizia, e dunque del processo di urbanizzazione, si svolge senza controllo, producendo degrado del paesaggio e rischio ambientale.

La crisi dell'edilizia colpisce più la produzione legale che quella illegale

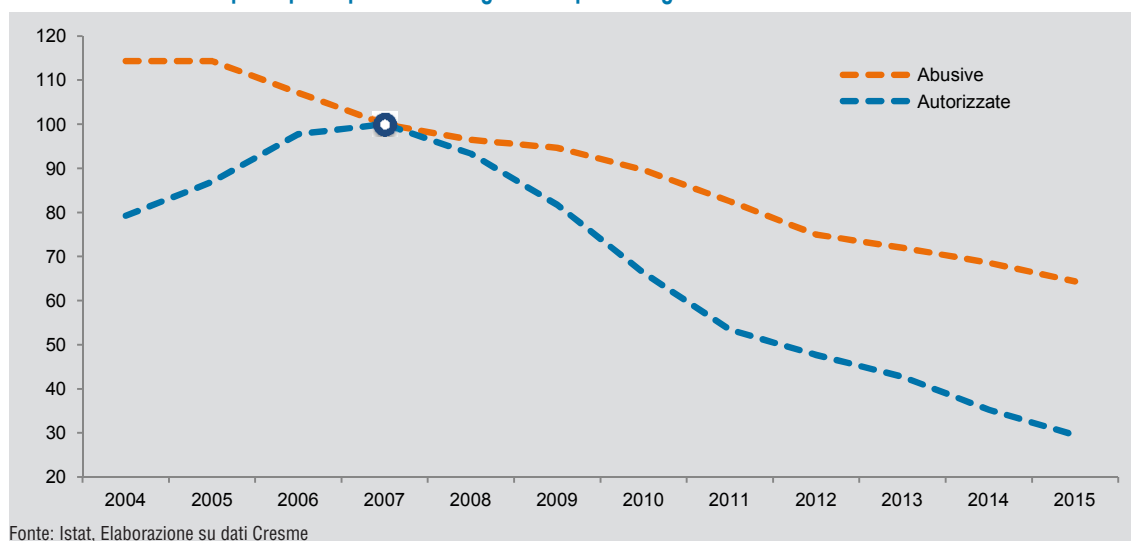


Figura 4. Costruzioni a uso residenziale autorizzate e abusive. Anni 2004-2015. Numeri indici, base 2007=100

Alla luce di questi dati, non sembra delinearsi alcun miglioramento dell'indicatore di *urbanizzazione delle aree sottoposte a vincolo paesaggistico*, che già al Censimento del 2011 rilevava nelle aree costiere, montane e vulcaniche protette dalla Legge Galasso del 1985¹⁷, un sensibile incremento delle costruzioni.

Il quadro prevalentemente negativo descritto dai diversi indicatori basati su misure oggettive trova riscontro nelle tendenze dei due indicatori che descrivono gli aspetti soggettivi della relazione fra paesaggio e benessere: *l'insoddisfazione per il paesaggio del luogo di vita e la preoccupazione per il deterioramento del paesaggio*. Il primo (in aumento) si riferisce al disagio che le persone sperimentano nella loro vita quotidiana per il degrado del paesaggio e indica chiaramente un peggioramento della qualità percepita degli spazi pub-

¹⁶ Fonte: Cresme (Centro di ricerche economiche, sociali e di mercato per l'edilizia e il territorio). Le stime del Cresme sono utilizzate dall'Istat nell'ambito della Contabilità nazionale.

¹⁷ Legge n. 431/1985, recepita dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (D. Lgs. n. 42/2004).

blici. Il secondo (in diminuzione) è piuttosto una misura dell'attenzione sociale al problema della tutela del paesaggio, che va interpretata alla luce degli altri indicatori: un calo della preoccupazione può essere valutato positivamente solo in presenza di segnali (oggettivi) di miglioramento della situazione che lo giustifichino, altrimenti indica più probabilmente una perdita di consapevolezza.

La quota degli italiani che si dichiarano insoddisfatti del paesaggio del luogo di vita, ritenendolo “affetto da evidente degrado”, continua a crescere e raggiunge nel 2015 il 22,1%, contro il 20,1% dell'anno precedente e il 18,3% del 2012¹⁸.

Aumenta la percezione del degrado dei luoghi di vita, diminuisce la preoccupazione per il paesaggio

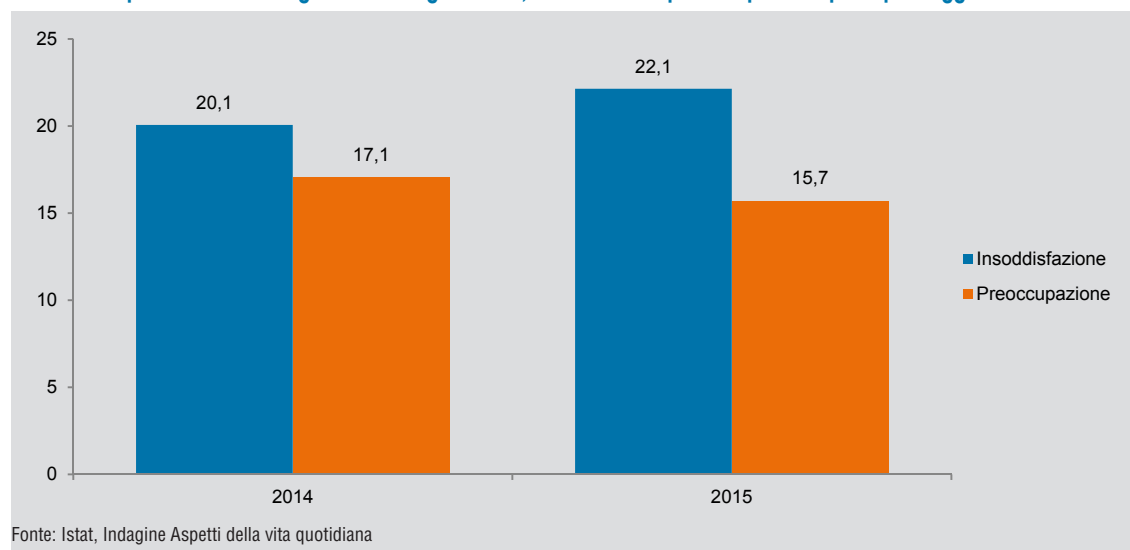


Figura 5. Insoddisfazione per il paesaggio del luogo di vita e preoccupazione per il deterioramento del paesaggio. Anni 2014-2015. Per 100 persone di 14 anni e più

Diminuiscono, invece, gli italiani che si dichiarano preoccupati per “la rovina del paesaggio causata dall'eccessiva costruzione di edifici”: nel 2015, la quota di quanti hanno indicato questa fra le cinque maggiori preoccupazioni in materia ambientale è scesa al 15,7% dal 17,1% dell'anno precedente¹⁹.

Le principali differenze

Le dotazioni del patrimonio culturale sono consistenti in tutte le regioni. La loro densità è maggiore nel Centro-Nord, in particolare in Liguria e Marche, dove si contano oltre 200 beni vincolati ogni 100 km² e in Veneto ed Emilia-Romagna (oltre 100). Da una lettura dei dati per tipologia di bene, la presenza di aree archeologiche appare più rilevante in Lazio e

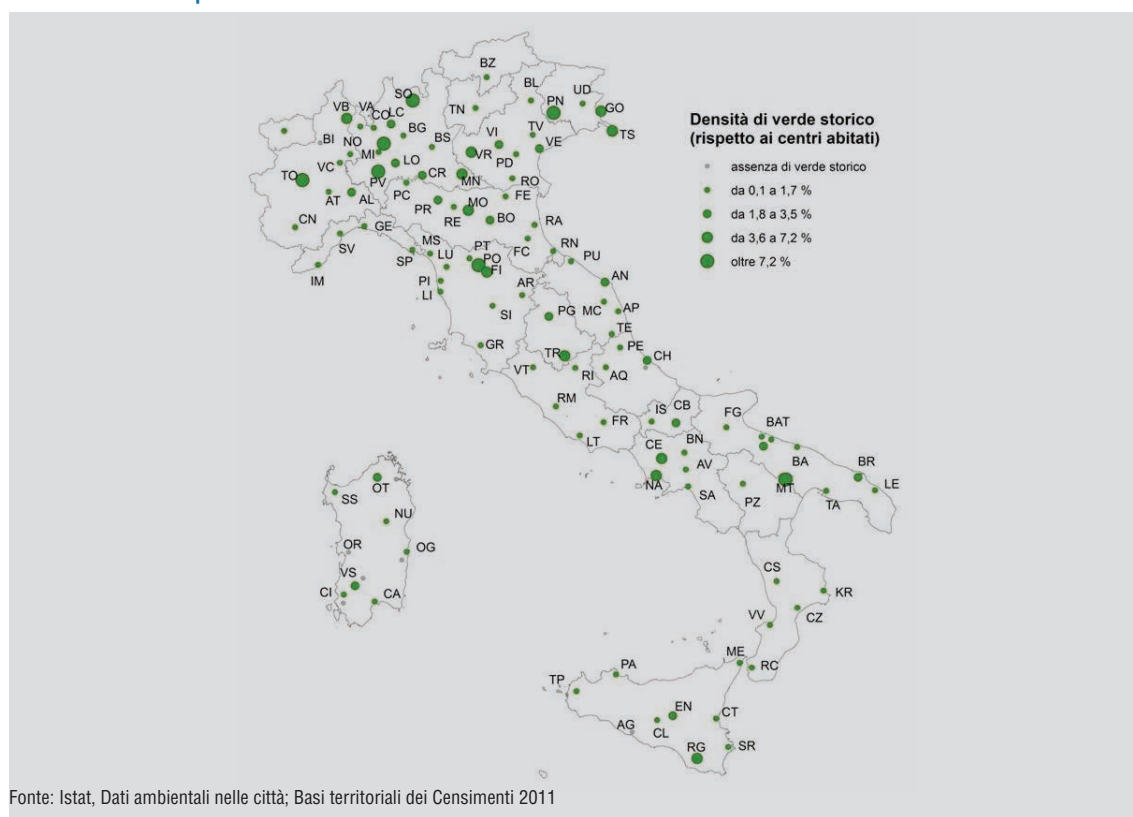
¹⁸Fonte: Istat, *Aspetti della vita quotidiana*. L'indicatore, espresso in frequenze percentuali, è la quota di risposte affermative al quesito “Ritiene che il paesaggio del luogo di vita sia affetto da evidente degrado? (edifici fatiscenti, ambiente degradato, panorama deteriorato)”, rivolto agli individui di 14 anni e più.

¹⁹Fonte: Istat, *Aspetti della vita quotidiana*. L'indicatore, espresso in frequenze percentuali, è la quota di quanti hanno risposto al quesito “Quali dei seguenti problemi ambientali la preoccupano maggiormente? (massimo 5 risposte)”, rivolto agli individui di 14 anni e più, indicando la “Rovina del paesaggio causata dall'eccessiva costruzione di edifici” in un elenco di 15 modalità.

Campania, che ospitano circa 11 beni archeologici per 100 km², mentre nel Nord si registra una maggiore densità di beni architettonici (oltre 75 per 100 km² a fronte di un valore medio di 61). La densità più elevata di musei censiti (circa 4 strutture ogni 100 km²) si rileva in Liguria e nelle Marche.

Anche il verde storico²⁰ è un elemento qualificante dei paesaggi urbani nazionali. La sua elevata valenza non è circoscritta al valore estetico e storico-culturale, ma deve essere considerata anche per le funzioni ecosistemiche che esplica: con le altre aree verdi delle città contribuisce alla regolazione del microclima urbano e all'assorbimento delle polveri sottili, oltre a essere parte integrante delle reti ecologiche. In ogni città queste aree rappresentano insieme fattori di benessere psico-fisico, legato alla fruizione ricreativa, e importanti elementi di riconoscimento identitario dei cittadini.

Elevato e diffuso il patrimonio del verde storico



Fonte: Istat, Dati ambientali nelle città; Basi territoriali dei Censimenti 2011

Figura 6. Densità delle aree del verde storico vincolate dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs n. 42/2004 e s.m.i.) nei comuni capoluogo di provincia. Anno 2014. Percentuale sulla superficie dei centri abitati

La dotazione è elevata e mostra una equilibrata distribuzione territoriale, anche se complessivamente stabile nel tempo: nei capoluoghi di provincia, include oltre 135 milioni di m², pari in media al 3,6% della superficie urbanizzata²¹.

²⁰ Aree verdi vincolate ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs 42/2004 e s. m.). Il valore di questo indicatore di dotazione è tendenzialmente stabile nel tempo. Le differenze rispetto ai valori pubblicati nella precedente edizione del Rapporto sono da attribuirsi essenzialmente a variazioni del denominatore (per l'incremento di superficie dei centri e nuclei abitati) e, in parte, a un affinamento dei metadati descrittivi di questa classe del verde urbano.

²¹ Centri abitati, come definiti dalle Basi territoriali dei Censimenti. v. Istat, *Basi territoriali e variabili censuarie* (<http://www.istat.it/it/archivio/104317>).

Il quadro degli altri indicatori regionali, soprattutto quelli legati alla spesa pubblica locale, presenta forti eterogeneità, confermando la divergenza tra il Mezzogiorno e il resto del Paese. La spesa corrente delle Amministrazioni comunali per la gestione di musei, biblioteche e pinacoteche – misura adottata per rappresentare l'impegno delle comunità locali nella gestione del patrimonio culturale – nel 2014 è pari a 10 euro pro capite²². I comuni delle province autonome di Trento e Bolzano si confermano quelli che destinano più risorse alla tutela del patrimonio culturale locale (rispettivamente 27 e 21,6 euro pro capite dedicati a musei, biblioteche e pinacoteche), seguiti dai comuni del Friuli-Venezia Giulia con 20 euro pro capite. Il differenziale con il Mezzogiorno è elevato: se si esclude la Sardegna, che si attesta su livelli di spesa intorno ai 14 euro, i comuni meridionali spendono in media 3,5 euro pro capite. Rispetto all'anno precedente, solo i comuni di Piemonte, Sardegna, Lombardia, provincia autonoma di Bolzano e Abruzzo vedono crescere le risorse dedicate; altrove si registra una generale flessione, più accentuata nel Lazio (-1,4 euro pro capite).

I dati più recenti confermano la tendenza negativa in atto dall'inizio del decennio. Rispetto al 2010, nel 2014 gli unici territori che fanno registrare un segno positivo della spesa sono i comuni di Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, mentre nel resto del Paese i livelli diminuiscono in media di 1 euro pro capite, con punte di -1,8 euro in Emilia-Romagna, -1,9 euro nella provincia autonoma di Trento e -2,8 euro in Molise.

La spesa culturale dei comuni nel Mezzogiorno è meno di un terzo di quella del Nord

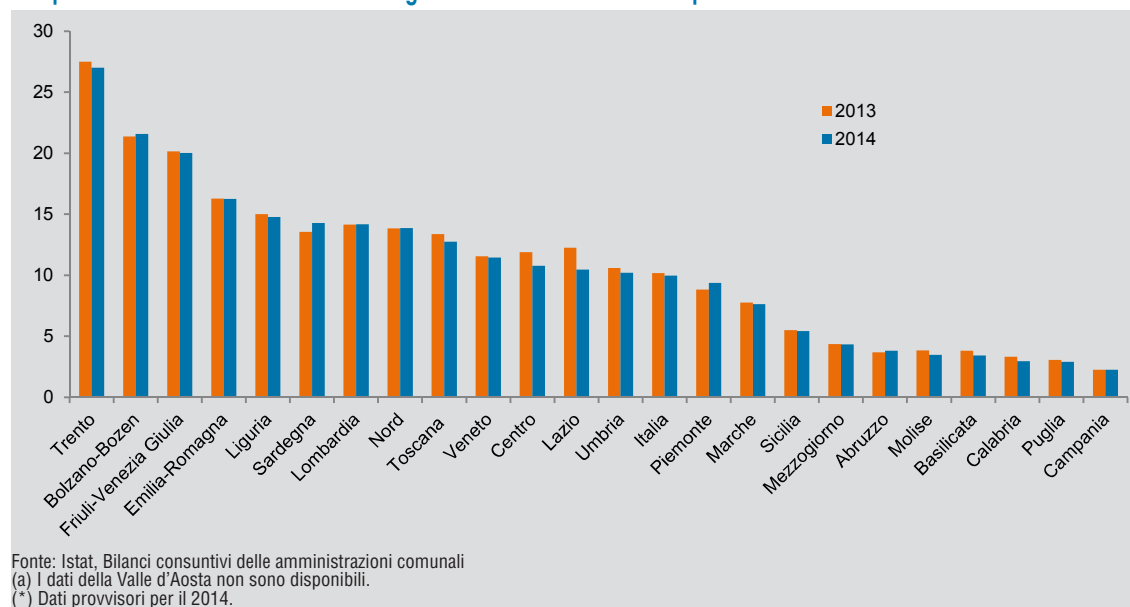


Figura 7. Spesa corrente delle Amministrazioni comunali per la gestione del patrimonio culturale, per regione e ripartizione geografica (a). Anni 2013-2014 (*). Euro pro capite

La carenza di risorse e di *governance* si traduce a livello locale in un diverso depauperamento dei beni, anche nella componente del patrimonio degli edifici storici, dove solo alcune regioni sembrano aver attivato politiche efficaci di conservazione (Umbria, Toscana, Marche Emilia-Romagna, province autonome di Trento e Bolzano e Friuli-Venezia Giulia *in primis*), mentre in altre emerge un forte depauperamento (in Campania, Sicilia e Calabria

²² Pagamenti di competenza (dati 2014 provvisori).

oltre il 40% degli edifici costruiti prima del 1919 risulta in mediocre o pessimo stato di conservazione).

La polarizzazione Nord-Sud è ancora più netta sul fronte del governo del territorio. Dal 2008 in poi, come si è visto, si assiste a un brusco ridimensionamento della produzione edilizia. La flessione più contenuta della componente illegale del flusso ha determinato tuttavia un rialzo generalizzato degli indici di abusivismo, particolarmente marcato nel Mezzogiorno, dove i valori erano già molto elevati prima della crisi. In particolare, in Campania, Calabria e Sicilia (dove già nel triennio 2012-2014 il numero degli edifici costruiti illegalmente è stimato in proporzioni variabili fra il 45 e il 60% di quelli autorizzati), nel 2015 la quota sale ancora raggiungendo in Calabria il 61,8% e in Campania il valore massimo di 63,3% (in entrambi i casi con progressioni superiori agli 11 punti percentuali in un solo anno). In tutte le altre regioni del Mezzogiorno, il numero degli edifici costruiti abusivamente supera il 30% della produzione legale. Un *trend* preoccupante caratterizza l'Umbria, dove i valori medi dell'indice di abusivismo sono raddoppiati rispetto al triennio precedente e, nel 2015, arrivano a superare il 28% (+3,8 punti). Incrementi significativi si registrano anche nel Lazio (dal 19,6% a 22,4%) e in Liguria (dal 16,5% al 18,5%).

Ulteriore impennata dell'abusivismo edilizio

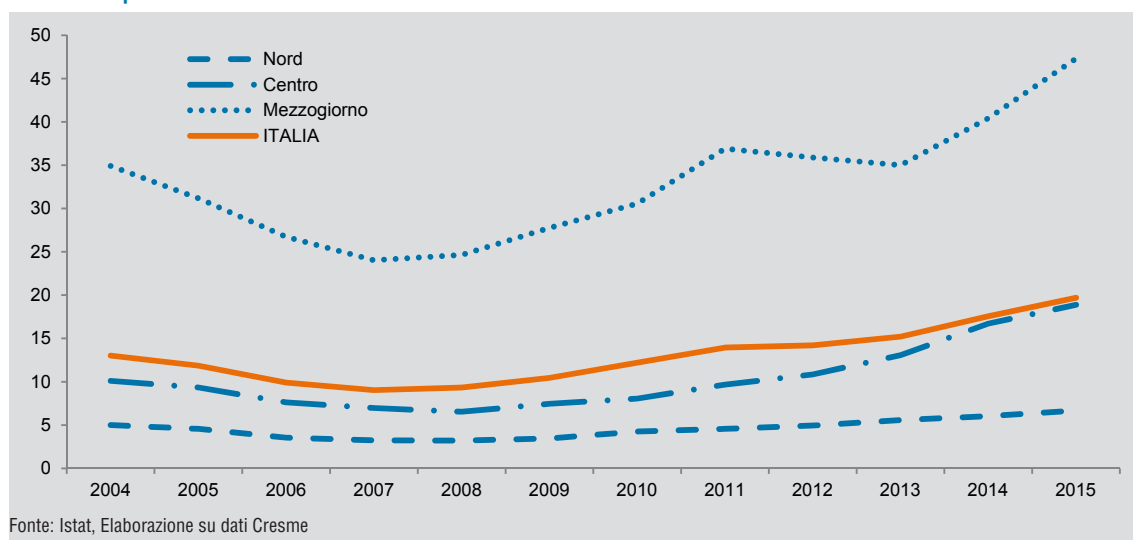


Figura 8. Indice di abusivismo edilizio per ripartizione geografica. Anni 2004-2015. Nuove costruzioni abusive a uso residenziale ogni 100 legali

Elevato e diffuso l'impatto delle costruzioni nelle aree vincolate²³, soprattutto lungo le fasce costiere (+4,3% nell'ultimo decennio 2001-2011) e in corrispondenza dei peculiari paesaggi che caratterizzano i territori vulcanici: il numero di edifici cresce di oltre il 6% nell'area dei Castelli romani e in quella Etna, e del 2% in quella Vesuviana.

Come già sottolineato nel precedente rapporto, l'evoluzione degli indicatori di erosione dello spazio rurale descrive un contesto difficile, caratterizzato a livello regionale da situazioni particolarmente critiche come quelle del Veneto, dove il 56,9% delle aree rurali

²³ Si fa riferimento alla già citata Legge Galasso (n. 431/1985), che sottopone a vincolo paesaggistico, fra gli altri, "i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 m dalla linea di battigia", "le montagne per la parte eccedente 1.600 m s.l.m. per la catena alpina e 1.200 m s.l.m. per la catena appenninica e per le isole" e "i vulcani". V. l'indicatore di *urbanizzazione delle aree sottoposte a vincolo paesaggistico*.

subisce la diffusione dello *sprawl* urbano, e del Lazio (53,6%), mentre l'abbandono incide soprattutto nelle piccole regioni a territorio prevalentemente montano (Molise e Valle d'Aosta), ma anche in Liguria e Calabria, con evidenti conseguenze, oltre che sulle valenze paesaggistiche, sul dissesto idrogeologico dei territori.

Il giudizio dei cittadini sul paesaggio, espresso in termini di insoddisfazione (per il degrado del paesaggio del luogo di vita) e di preoccupazione (per la sua rovina, a causa dell'eccessiva edificazione) integra il quadro sopra descritto, basato su indicatori oggettivi. Nel 2015, l'insoddisfazione continua a crescere, più di 2 punti percentuali rispetto all'anno precedente, in particolare nel Mezzogiorno (dal 26% al 29,6%) e al Centro (dal 19,7% al 22%), mentre resta sostanzialmente invariata al Nord, dove è anche più contenuta (16,6%). L'indicatore non mostra variabilità legata al genere, ma l'insoddisfazione per il paesaggio risulta più diffusa fra i giovani e fra le persone più istruite: la percentuale di insoddisfatti raggiunge il 25,4% nella classe 20-24 anni e scende al 18,5% fra le persone di 65 anni e più, ed è più alta fra i laureati (23,4%) che fra i possessori di licenza media o elementare o di nessun titolo (21,1%).

Le situazioni critiche, dove oltre il 30% della popolazione avverte come evidente il degrado del paesaggio del luogo di vita, si rilevano in Campania, Calabria, Puglia e Sicilia; queste ultime due regioni sono anche quelle dove è maggiore l'incremento rispetto al 2015. Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia sono invece le regioni dove si rilevano le percentuali più basse di giudizi negativi, spesso anche in calo rispetto all'anno precedente: sono ambiti dove la pressione antropica è più contenuta e anche meglio governata, il che si traduce in una migliore opinione dei cittadini verso le condizioni paesaggistiche del proprio territorio.

L'insoddisfazione per la qualità del paesaggio è più sentita e in crescita nel Mezzogiorno

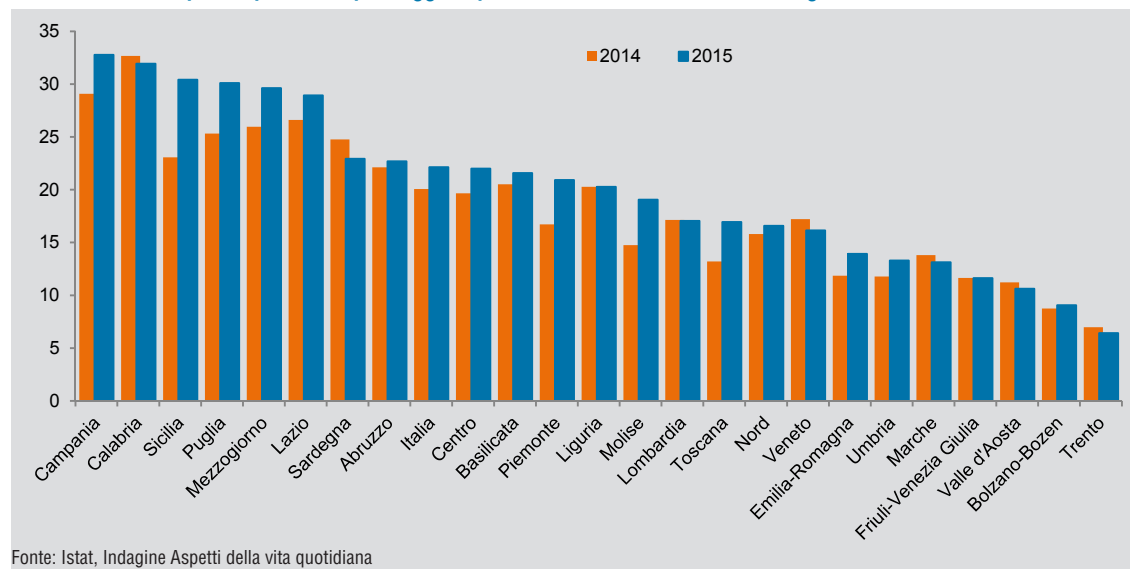


Figura 9. Persone di 14 anni e più che ritengono il paesaggio del luogo di vita affetto da evidente degrado. Anni 2014-2015. Per 100 persone di 14 anni e più

Al contrario di quanto avviene per il primo indicatore, il secondo, quello che riguarda il livello di preoccupazione dei cittadini per il deterioramento del paesaggio, mostra una generalizzata tendenza alla riduzione. L'indicatore è costruito chiedendo di indicare 5 principali

preoccupazioni, su un set di 15 problematiche²⁴, e dunque le risposte risentono, nel tempo, oltre che del grado assoluto di sensibilità al singolo problema anche della “competizione”, nella percezione degli intervistati, di preoccupazioni riferite ad altri importanti problemi ambientali, influenzate dalla esposizione al rischio o da sue effettive manifestazioni nei territori dove la popolazione risiede.

La preoccupazione per il deterioramento del paesaggio risulta più sentita nella popolazione giovane e anziana, con una curva per età quasi speculare a quella dell’insoddisfazione: la percentuale più alta (17,4%) si registra nella classe 65-74 anni e la più bassa (14,8%) nella classe 35-44. Come l’insoddisfazione, anche la preoccupazione per il paesaggio tende ad essere più diffusa fra le persone più istruite – in questo caso, anzi, il divario è più ampio: dal 14,2% delle persone con licenza media o elementare o nessun titolo al 18,9% dei laureati.

Rispetto alla media (15,7%), in molte regioni del Nord (Lombardia, Piemonte, Valle d’Aosta, Veneto, Liguria e nelle province autonome di Bolzano e Trento) circa un cittadino su cinque include la rovina del paesaggio causata dall’eccessiva costruzione di edifici tra i cinque problemi ambientali più preoccupanti, mentre il problema è meno avvertito come prioritario nel Mezzogiorno (in particolare in Calabria, Basilicata, Campania e Molise da circa un cittadino su dieci).

La lettura congiunta delle due misure sembra mettere in luce come la *preoccupazione* presenti una variabilità regionale fortemente complementare a quella *dell’insoddisfazione* e che queste insieme descrivano un generale e marcato dualismo territoriale.

La preoccupazione per le eccessive costruzioni è complessivamente più avvertita al Nord

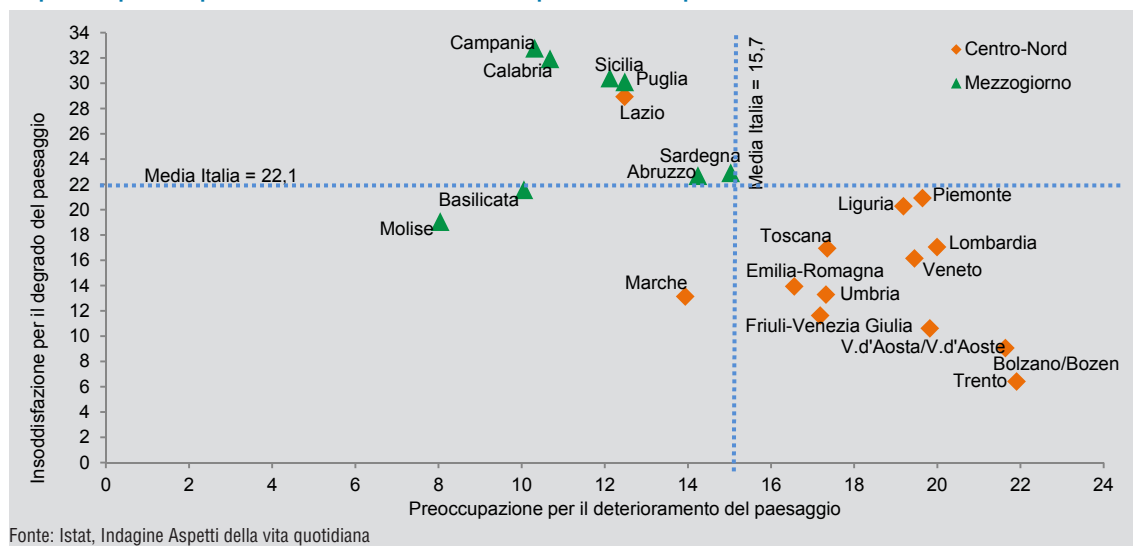


Figura 10. Preoccupazione per il deterioramento delle valenze paesaggistiche e insoddisfazione per la qualità del paesaggio del luogo di vita. Anno 2015. Per 100 persone di 14 anni e più

Solo il Lazio (tra le regioni del Centro-Nord) si colloca al di sotto della media per quota di cittadini che includono tra le prioritarie criticità ambientali anche il deterioramento del paesaggio ad opera della sovra-edificazione. Dalla lettura congiunta dei due indicatori, Marche, Basilicata e Molise si qualificano come territori dove sono più contenute sia la preoccupazione sia l’insoddisfazione per le caratteristiche dei propri paesaggi.

24 V. nota 19.

Gli indicatori

- 1. Dotazione di risorse del patrimonio culturale:** Numero di beni archeologici, architettonici e museali per 100 km².
Fonte: Elaborazione su dati Istituto Superiore per la Conservazione ed il Restauro - Sistema Vincoli in Rete.
- 2. Spesa corrente dei Comuni per la gestione del patrimonio culturale:** Pagamenti di competenza per la gestione di musei, biblioteche e pinacoteche in euro pro capite.
Fonte: Elaborazione su dati Istat, Bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali.
- 3. Indice di abusivismo edilizio:** Numero di costruzioni abusive per 100 costruzioni autorizzate dai Comuni.
Fonte: Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio (Cresme).
- 4. Indice di urbanizzazione delle aree sottoposte a vincolo paesaggistico:** Numero di edifici costruiti dopo il 1981 per 100 km² nelle aree di cui al D. Lgs. n. 42/2004, art. 142, lett. a), d), l) (ex Legge Galasso).
Fonte: Elaborazione su dati Mibact, Carta del rischio del patrimonio culturale; Istat, Censimento degli edifici, Basi territoriali dei censimenti.
- 5. Erosione dello spazio rurale da dispersione urbana (urban sprawl):** Incidenza percentuale delle regioni agrarie interessate dal fenomeno sul totale della superficie regionale.
Fonte: Elaborazione su dati Istat, Censimento generale dell'agricoltura, Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, Basi territoriali dei censimenti.
- 6. Erosione dello spazio rurale da abbandono:** Incidenza percentuale delle regioni agrarie interessate dal fenomeno sul totale della superficie regionale.
Fonte: Elaborazione su dati Istat, Censimento generale dell'agricoltura, Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, Basi territoriali dei censimenti.
- 7. Presenza di paesaggi rurali storici:** Punteggi normalizzati attribuiti in base a numerosità ed estensione dei siti censiti nel Catalogo nazionale dei paesaggi rurali storici.
Fonte: Elaborazione su dati Mipaaf, Catalogo nazionale dei paesaggi rurali di interesse storico.
- 8. Valutazione dei Programmi regionali di sviluppo rurale (Psr) in relazione alla tutela del paesaggio:** Punteggi attribuiti ai Psr in relazione alle misure adottate in materia di paesaggio rurale nell'ambito del Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale 2007-2013.
Fonte: Mipaaf, Paesaggio e Sviluppo Rurale. Il ruolo del paesaggio all'interno dei Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013.
- 9. Densità di Verde storico e Parchi urbani di notevole interesse pubblico:** Superficie in m² delle aree di Verde storico e Parchi urbani di notevole interesse pubblico (D. Lgs. n. 42/2004, artt. 10 e 136) per 100 m² di superficie urbanizzata (centri abitati) nei Comuni capoluogo di provincia.
Fonte: Elaborazione su dati Istat, Dati ambientali nelle città, Basi territoriali dei censimenti.
- 10. Consistenza del tessuto urbano storico:** Percentuale di edifici in ottimo o buono stato di conservazione sul totale degli edifici abitati costruiti prima del 1919.
Fonte: Elaborazione su dati Istat, Censimento degli edifici.
- 11. Insoddisfazione per il paesaggio del luogo di vita:** Percentuale di persone di 14 anni e più che dichiarano che il paesaggio del luogo di vita è affetto da evidente degrado sul totale delle persone di 14 anni e più.
Fonte: Istat, Aspetti della vita quotidiana.
- 12. Preoccupazione per il deterioramento del paesaggio:** Percentuale di persone di 14 anni e più che indicano la rovina del paesaggio causata dall'eccessiva costruzione di edifici tra i cinque problemi ambientali più preoccupanti sul totale delle persone di 14 anni e più.
Fonte: Istat, Aspetti della vita quotidiana.

Indicatori per regione e ripartizione geografica

REGIONI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	1 Dotazione di risorse del patrimonio culturale (a)	2 Spesa corrente dei comuni per la gestione del patrimonio culturale (b)	3 Indice di abusivismo edilizio (c)	4 Indice di urbanizzazione delle aree sottoposte a vincolo paesaggistico (d)	5 Erosione dello spazio rurale da dispersione urbana (urban sprawl) (e)	6 Erosione dello spazio rurale da abbandono (e)
	2016	2014	2015	2011	2011	2011
Piemonte	53,0	9,4	5,9	1,0	18,5	41,4
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	10,8		5,9	1,8	0,0	66,5
Liguria	270,9	14,8	18,5	296,0	31,8	57,4
Lombardia	66,6	14,2	6,8	1,5	24,0	31,0
Trentino-Alto Adige/Südtirol	13,0	24,3	1,5	0,6	0,0	28,4
<i>Bolzano/Bozen</i>	<i>12,0</i>	<i>21,5</i>	<i>....</i>	<i>0,7</i>	<i>0,0</i>	<i>31,3</i>
<i>Trento</i>	<i>14,3</i>	<i>27,0</i>	<i>....</i>	<i>0,5</i>	<i>0,0</i>	<i>24,9</i>
Veneto	127,7	11,4	7,2	4,6	56,9	23,1
Friuli-Venezia Giulia	69,4	20,0	4,6	17,1	7,0	54,2
Emilia-Romagna	115,3	16,3	8,1	25,9	27,0	42,6
Toscana	73,8	12,8	14,6	64,0	14,2	47,7
Umbria	65,6	10,2	28,4	0,6	8,3	50,0
Marche	227,5	7,6	13,2	59,4	14,7	38,8
Lazio	74,3	10,4	22,4	101,4	53,6	15,4
Abruzzo	36,1	3,8	32,0	7,6	16,3	43,1
Molise	81,8	3,5	69,5	504,2	6,9	74,4
Campania	65,3	2,2	63,3	262,6	29,6	34,2
Puglia	45,1	2,9	38,9	727,0	33,1	17,1
Basilicata	18,2	3,4	53,9	4,8	14,5	38,2
Calabria	31,2	3,0	61,8	46,8	22,0	54,3
Sicilia	31,3	5,4	56,0	152,1	16,9	29,5
Sardegna	20,1	14,3	29,9	172,3	6,5	27,1
Nord	85,5	13,9	6,7	4,0	24,3	37,5
Centro	97,7	10,8	18,9	72,2	25,1	37,0
Mezzogiorno	36,2	4,3	47,3	91,1	18,8	34,2
Italia	67,6	10,0	19,7	29,8	22,2	36,1

(a) Beni archeologici, architettonici e museali per 100 km².

(b) Euro pro capite. Dati provvisori.

(c) Costruzioni abusive per 100 costruzioni autorizzate dai Comuni. Il valore di Piemonte e Valle d'Aosta si riferisce all'insieme delle due regioni.

(d) Edifici per 100 km².

(e) Percentuale sul totale della superficie regionale.

(f) Punteggi attribuiti in base a numerosità ed estensione dei siti censiti nel Catalogo nazionale dei paesaggi rurali storici.

(g) Punteggi attribuiti in base a una valutazione delle misure adottate dai Psr in materia di paesaggio rurale.

(h) m² per 100 m² di superficie dei centri abitati dei capoluoghi di regione.

(i) Edifici abitati in ottimo/buono stato per 100 edifici abitati costruiti prima del 1919.

(l) Per 100 persone di 14 anni e più.

9. Paesaggio e patrimonio culturale

141

7 Presenza di paesaggi rurali storici (f)	8 Valutazione dei Programmi regionali di sviluppo rurale (Psr) in relazione alla tutela del paesaggio (g)	9 Densità di verde storico e parchi urbani di notevole interesse pubblico (h)	10 Consistenza del tessuto urbano storico (i)	11 Insoddisfazione per il paesaggio del luogo di vita (l)	12 Preoccupazione per il deterioramento del paesaggio (l)
2010	2010	2014	2011	2015	2015
0,774	-1,5	7,4	64,9	20,9	19,6
0,500	2,5	0,9	57,3	10,6	19,8
0,726	1,5	1,1	68,4	20,3	19,2
0,750	1,0	0,6	63,7	17,0	20,0
....			81,4	7,7	21,8
0,071	0,0	0,1	81,4	9,1	21,6
0,167	1,5	1,1	81,4	6,4	21,9
0,774	3,5	2,4	61,7	16,2	19,4
0,476	2,5	5,0	64,8	11,6	17,2
0,298	0,0	3,3	67,9	13,9	16,6
0,607	-7,0	4,6	74,9	16,9	17,4
0,821	5,5	2,2	84,8	13,3	17,3
0,583	2,0	2,0	65,9	13,1	13,9
0,274	-2,0	1,7	61,3	28,9	12,5
0,464	-3,0	0,3	55,6	22,7	14,2
0,643	-1,0	2,3	56,2	19,1	8,0
0,560	-0,5	4,7	46,9	32,8	10,3
0,607	-1,0	0,2	57,6	30,1	12,5
0,500	0,0	0,2	54,4	21,6	10,1
0,536	-4,0	0,1	44,6	31,9	10,7
0,631	-5,5	1,4	36,5	30,4	12,1
0,238	0,0	0,5	52,3	22,9	15,0
....	-		65,6	16,6	19,2
....	-		71,1	22,0	14,5
....	-		48,3	29,6	11,8
....	-		61,2	22,1	15,7