

Segnali positivi in un quadro di forti disuguaglianze

Negli anni 2015-2016, si possono cogliere diversi segnali di discontinuità rispetto alle tendenze negative osservate negli anni precedenti. Torna a crescere la spesa pubblica per la cultura e si registra una ripresa degli investimenti nella tutela e nella valorizzazione del patrimonio culturale, un dato incoraggiante per la gestione di un patrimonio immenso, che i vincoli imposti dalla crisi economica hanno reso più fragile negli ultimi anni. Sale l'attenzione per il paesaggio nelle politiche agricole: il nuovo Registro nazionale dei paesaggi rurali storici mette in campo un approccio innovativo alla protezione di questo patrimonio, mentre la continua crescita dell'agriturismo testimonia l'efficacia delle strategie di sviluppo rurale basate sull'incentivazione della multifunzionalità e sulla valorizzazione del territorio. Il peso dell'abusivismo edilizio, aumentato durante la crisi economica congiuntamente alla pesante riduzione della produzione edilizia, conosce finalmente una battuta d'arresto. La pressione sul territorio diminuisce anche per la flessione dell'attività estrattiva (un altro effetto indotto dalla crisi economica), mentre aumentano gli incendi boschivi, ulteriore fattore di impatto che sollecita maggiore attenzione al governo del territorio.

Sul versante degli indicatori soggettivi, smette di crescere la quota di italiani insoddisfatti del paesaggio del luogo di vita, mentre resta stabile nell'ultimo anno la quota di quanti considerano il degrado del paesaggio un problema prioritario in campo ambientale.

L'intero quadro, tuttavia, è caratterizzato dal persistere di forti disuguaglianze regionali. Paesaggio e patrimonio culturale sono beni comuni che continuano a essere tutelati e valorizzati in diversa misura e con diversa efficacia sul territorio nazionale: ciò può tradursi, nelle aree più svantaggiate, in disagio, degrado, rischio ambientale e, più di tutto, nella dissipazione di una risorsa strategica per il benessere dei cittadini e il futuro del Paese.

Il confronto internazionale

Grazie ai due nuovi riconoscimenti ottenuti nel 2017, l'Italia si conferma il paese col maggior numero di beni iscritti nella *Lista del patrimonio mondiale* dell'Unesco (53 su 1.037, pari al 4,9%), seguita da Cina (52), Spagna (46), Francia (43) e Germania (42)¹. I nuovi beni iscritti per l'Italia sono entrambi *seriali* e *transfrontalieri*, cioè rientrano in designazioni collettive che abbracciano più siti, localizzati in diversi paesi. Si tratta delle *Opere di difesa veneziane tra XVI e XVII secolo: Stato da Terra-Stato da Mar occidentale* (sei siti distribuiti fra Italia, Croazia e Montenegro) e delle *Foreste primordiali di faggi dei Carpazi e di altre regioni d'Europa* (78 siti in 12 paesi)². Il riconoscimento di un bene come patrimonio dell'umanità non ha un valore puramente simbolico, ma istituisce uno speciale regime di protezione ed è un efficace veicolo di promozione turistica³. A seconda dei criteri con cui

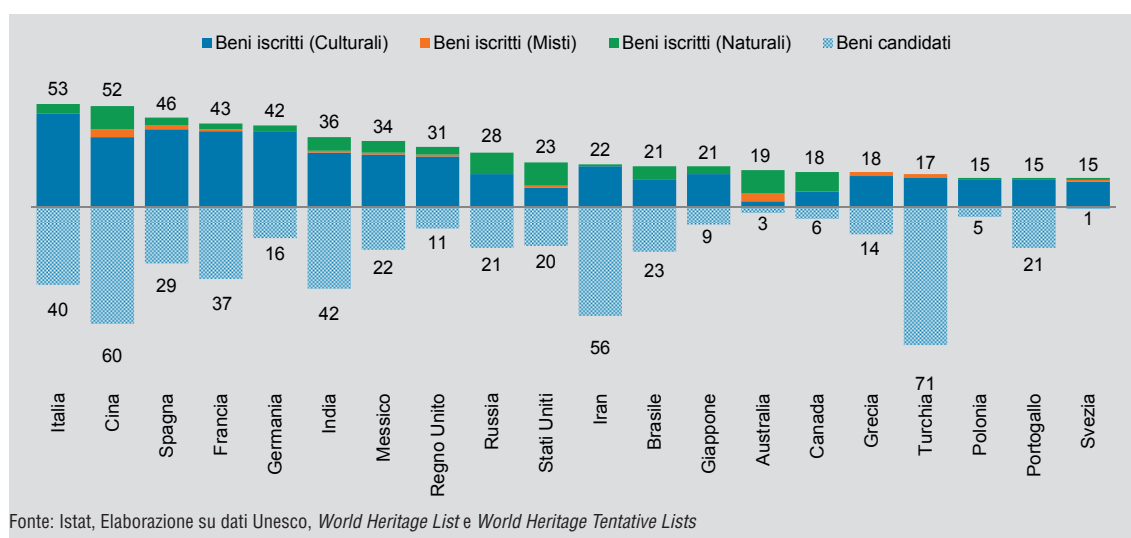
1 Fonte: Unesco, *World Heritage List* (dati riferiti a ottobre 2017).

2 Le *Opere di difesa veneziane fra XVI e XVII secolo* includono tre siti italiani: le città fortificate di Bergamo (Lombardia), Peschiera del Garda (Veneto) e Palmanova (Friuli-Venezia Giulia). Le *Foreste primordiali di faggi* includono dieci siti italiani: cinque in Abruzzo (Valle Cervara, Selva Moricento, Coppo del Morto, Coppo di Principe e Val Fondillo, nel Parco nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise), due nel Lazio (Monte Cimino e Monte Raschio), uno in Emilia-Romagna (Sasso Fratino, nel Parco nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna), uno in Puglia (Foresta Umbra, nel Parco nazionale del Gargano) e uno in Basilicata (Cozzo Ferriero, nel Parco nazionale del Pollino).

3 L'iscrizione nella Lista del Patrimonio mondiale è subordinata all'approvazione di un piano di gestione che deve definire appropriate misure di protezione e procedure di monitoraggio. L'Unesco, inoltre, contribuisce con un apposito fondo

sono stati selezionati, i beni della Lista si suddividono in *culturali* (77,5%), *naturali* (19,2%) e *misti* (3,3%). Per il nostro Paese, la quota dei beni culturali supera il 90%: a questa categoria appartengono infatti 48 dei 53 beni italiani, contro i 40 della Spagna, i 39 di Francia e Germania e i 36 della Cina. Gli altri cinque appartengono tutti alla categoria dei beni naturali, nella quale primeggiano Cina e Australia con 12 siti, seguite dagli Stati Uniti con 10. L'Italia è anche tra i paesi più attivi nella presentazione di nuove candidature, con una *Tentative list* di 40 beni (28 culturali, 9 naturali e 3 misti), un numero comunque inferiore a quelli di Turchia, Cina, Iran e India⁴.

L'Italia conserva il primato nella Lista del Patrimonio mondiale dell'Unesco



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

Figura 1. Beni iscritti nella Lista del patrimonio mondiale dell'Unesco per criterio di selezione e beni candidati all'iscrizione per paese (primi 20 paesi per numero di beni iscritti). Anno 2017. Valori assoluti

I beni iscritti nella Lista del patrimonio mondiale sono anche classificati per temi. Nella categoria *Città* rientrano 192 beni riconosciuti come paesaggi urbani di straordinario valore culturale (prevalentemente centri storici, ma anche complessi di archeologia industriale o esempi di urbanistica moderna), mentre a quella dei *Paesaggi culturali* appartengono 103 beni 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”⁵. L'Italia è prima per numero di beni della categoria Città (18), seguita da Spagna (14) e Messico (10), ed è seconda per numero di Paesaggi culturali con 7 beni iscritti, contro gli 8 della Francia. Alla categoria Città appartengono le *Opere di difesa veneziane* iscritte nel 2017, mentre l'ultima iscrizione di un paesaggio culturale italiano risale al 2014 con i *Paesaggi vitivinicoli del Piemonte: Langhe-Roero e Monferrato*.

Il ruolo di primo piano riconosciuto al nostro patrimonio culturale nelle liste dell'Unesco continua a non trovare un adeguato riscontro nell'entità della spesa pubblica destinata alla sua gestione, sebbene dai dati più recenti emerga qualche segnale positivo. Nel 2015, per

alla tutela dei beni iscritti, ma può richiedere agli Stati membri l'adozione di specifici provvedimenti se un bene non è adeguatamente gestito, e revocare l'iscrizione se la sua integrità risulta compromessa.

⁴ Fonte: Unesco, *World Heritage Tentative Lists* (dati riferiti a ottobre 2017).

⁵ Unesco, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*.

la prima volta negli ultimi anni, la spesa dell'Italia per *servizi culturali* è significativamente aumentata rispetto all'anno precedente (+9,2%), una crescita più accentuata di quella della media Ue (+2,6%). Tuttavia, l'intero ammontare della spesa pubblica per servizi culturali (di cui la spesa per la gestione del patrimonio culturale è una frazione) è stato pari allo 0,36% del Pil, un valore che, pur essendo in crescita rispetto all'anno precedente, rimane tra i più bassi d'Europa (la media Ue è 0,45%) ed è circa la metà di quello della Francia (0,73%)⁶.

I servizi culturali includono la tutela del paesaggio come bene culturale, mentre la sua tutela come bene ambientale rientra nella funzione *Protezione della biodiversità e del paesaggio*⁷. La spesa per questa funzione, in Italia e negli altri paesi europei, è molto inferiore a quella per i servizi culturali. Nel 2015, l'Italia ha speso per la protezione della biodiversità e del paesaggio una cifra pari allo 0,19% del Pil, collocandosi, in questo caso, molto al di sopra della media Ue (0,08% nel 2015). In termini assoluti, tuttavia, questa voce di spesa è costantemente in calo dal 2008 ed è diminuita del 3,9% rispetto all'anno precedente.

Lo stato del paesaggio dipende anche dalla pressione delle attività antropiche. I Conti dei flussi di materia permettono di valutarne il livello, ad esempio per quanto riguarda le

L'Italia tra gli ultimi in Europa nella spesa per la cultura

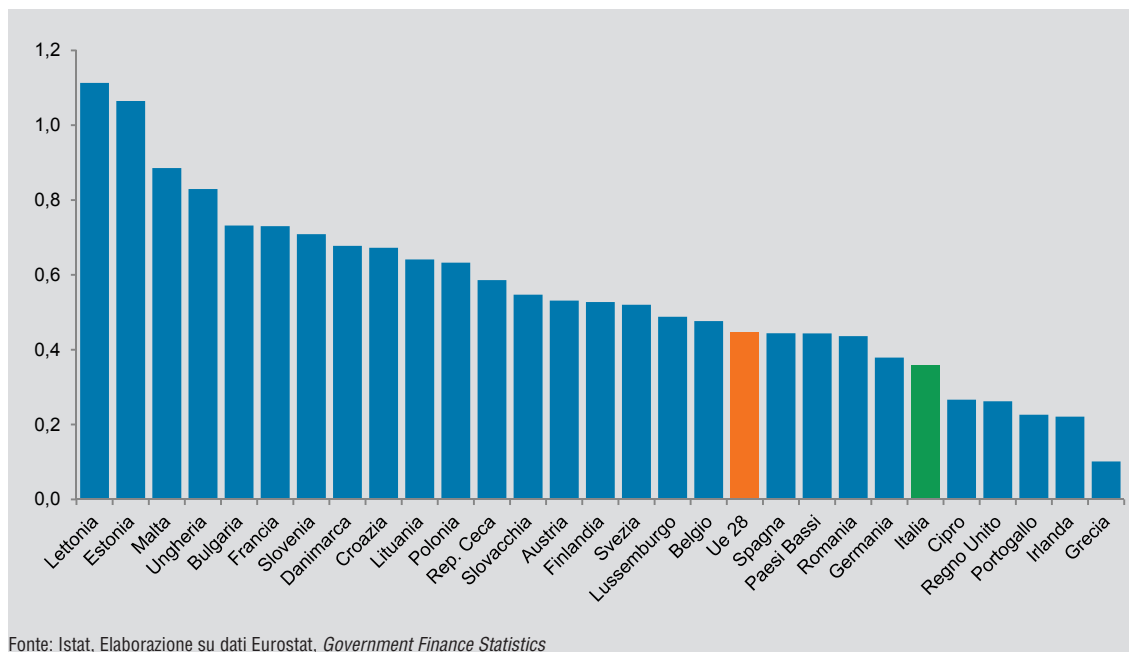


Figura 2. Spesa pubblica per servizi culturali nei paesi dell'Unione europea. Anno 2015. Punti percentuali di Pil

⁶ Fonte: Eurostat, *Government Finance Statistics*. La classe 08.2.1 (*Cultural services*) della Classificazione internazionale della spesa pubblica per funzione (Cofog) comprende: fornitura di servizi culturali, amministrazione di attività culturali; vigilanza, regolamentazione, funzionamento e sostegno di strutture culturali; produzione, funzionamento e sostegno a eventi culturali; sovvenzioni, prestiti o sussidi a sostegno di singoli artisti o organizzazioni impegnate nella promozione di attività culturali. Non si dispone di dati internazionali comparabili di maggiore dettaglio sul riparto della spesa pubblica per funzioni, mentre la diversità degli ordinamenti nazionali rende inconfondibile la spesa disaggregata per livelli di governo.

⁷ La classe 05.4.1 della Cofog (*Protection of biodiversity and landscape*) comprende: attività collegate alla tutela della flora, della fauna e dell'ambiente naturale; tutela dei paesaggi (incluse attività di recupero e riqualificazione); amministrazione, vigilanza, ispezione, funzionamento o supporto ad attività collegate alla protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici; sovvenzioni, prestiti o sussidi a sostegno di attività collegate alla protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici.

attività estrattive⁸. In particolare, utilizzando il conto dell'*estrazione interna di materiali*, si può calcolare un indicatore di pressione che rapporta le quantità estratte da cave e miniere alla superficie territoriale (intensità di estrazione). A partire dal 2007, si rileva una continua diminuzione delle quantità estratte, molto più consistente in Italia che nella media dei paesi dell'Unione, collegabile anche alla riduzione delle attività nelle costruzioni, pesantemente condizionate dalla crisi economica. Nel 2014, l'intensità di estrazione dell'Italia è scesa per la prima volta al di sotto della media Ue (circa 490 tonnellate per km² contro 720).

Forte riduzione della pressione delle attività estrattive

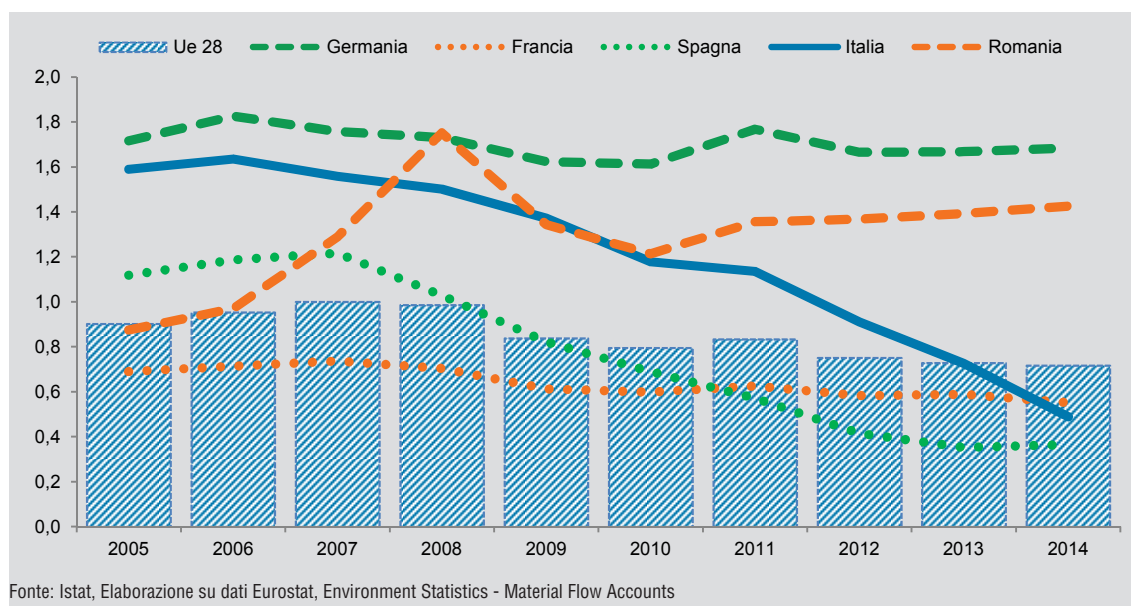


Figura 3. Intensità di estrazione di risorse minerali che non producono energia nell'Ue28 e nei primi 5 paesi per quantità estratte. Anni 2005-2014. Migliaia di tonnellate per km²

La situazione nazionale

Il set degli indicatori relativi a Paesaggio e patrimonio culturale quest'anno è stato in buona parte rinnovato, nell'intento di rafforzare la rappresentazione delle tendenze evolutive di breve periodo e offrire così un'analisi del dominio più coerente con la periodicità annuale del Rapporto. In particolare, sono stati introdotti quattro nuovi indicatori (su patrimonio museale, agriturismo, attività estrattive e incendi boschivi), mentre altri cinque (su dotazione di beni culturali, paesaggi rurali storici, urbanizzazione delle aree vincolate, programmi regionali di sviluppo rurale e tessuto urbano storico) sono stati accantonati per l'indisponibilità di aggiornamenti o perché riferiti a dotazioni tendenzialmente stabili nel tempo⁹.

A livello nazionale, l'entità delle risorse impegnate dallo Stato nella gestione del patrimonio culturale (e del paesaggio inteso come bene culturale) può essere quantificata analizzando la ripartizione della spesa pubblica per missioni¹⁰. Nel Bilancio dello Stato 2016,

⁸ Fonte: Eurostat, *Environment Statistics: Material Flow Accounts*.

⁹ Per maggiori dettagli si rimanda al capitolo introduttivo.

¹⁰ La Legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 individua nel Bilancio dello Stato 34 missioni, ciascuna delle quali si articola in programmi, variabili di anno in anno per numero e definizione.

la spesa per la missione *Tutela e valorizzazione di beni e attività culturali e paesaggistici*¹¹, al netto del sostegno al settore dello spettacolo e del finanziamento del cosiddetto Bonus cultura, è stata di 1,16 miliardi di euro, pari allo 0,26% della spesa pubblica primaria¹² e allo 0,07% del Pil¹³. Nel 2016, anche la spesa per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale ha segnato un deciso incremento (+8,4%), sostenuto finalmente da una ripresa degli investimenti.

Anche la spesa corrente dei Comuni per la gestione del patrimonio culturale (musei, biblioteche e pinacoteche) manifesta lievi segnali di ripresa. Nel 2015, i comuni italiani hanno destinato al funzionamento delle proprie istituzioni culturali l'1,4% della spesa corrente (come nell'anno precedente). Dopo tre anni consecutivi di calo, si registra un leggero incremento della spesa complessiva (+0,9%), che si traduce in un aumento della spesa pro capite da 10 a 10,2 euro.

Ripresa degli investimenti pubblici nella gestione del patrimonio culturale

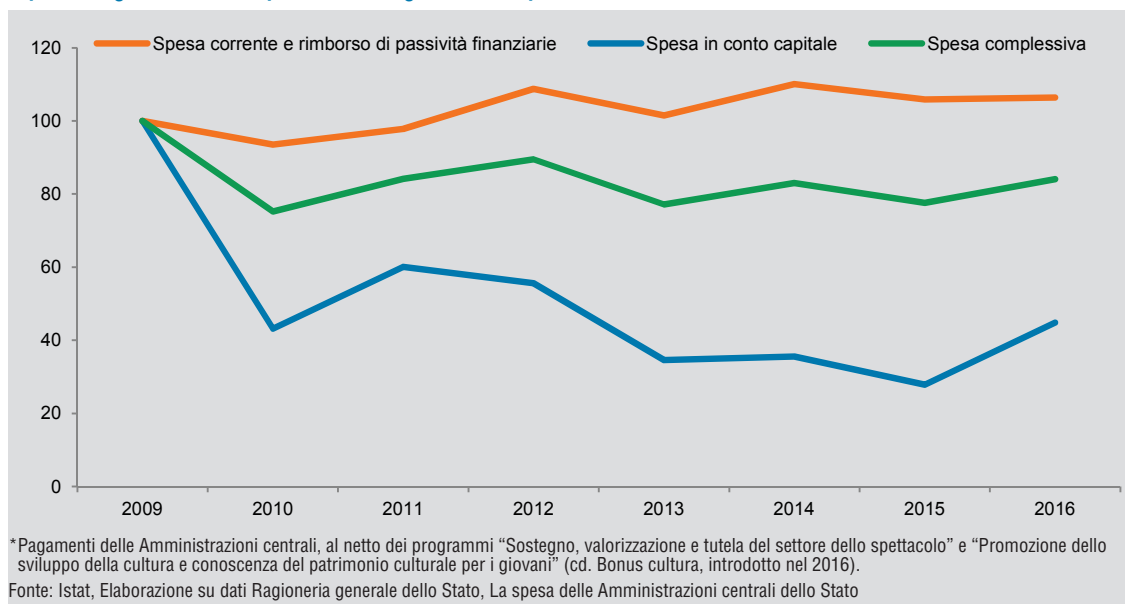


Figura 4. Spesa dello Stato per la missione "Tutela e valorizzazione di beni e attività culturali e paesaggistici" per titolo di spesa*. Anni 2009-2016. Numeri indici, base 2009=100

Le risorse destinate alla tutela del paesaggio come bene ambientale sono, invece, di più difficile quantificazione. Nella classificazione della spesa pubblica per missioni il tema rientra nella voce *Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente*, ma non si identifica con uno specifico programma di spesa¹⁴.

11 Nel Bilancio 2016, la missione *Tutela e valorizzazione di beni e attività culturali e paesaggistici* comprende 11 programmi, tutti di competenza del Mibact: *Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo*; *Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale*; *Tutela dei beni archeologici*; *Tutela e valorizzazione dei beni archivistici*; *Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria*; *Tutela delle belle arti e tutela e valorizzazione del paesaggio*; *Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale*; *Coordinamento e indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale*; *Tutela del patrimonio culturale*; *Tutela e promozione dell'arte e dell'architettura contemporanee e delle periferie urbane*; *Promozione dello sviluppo della cultura e conoscenza del patrimonio culturale per i giovani* ("Bonus cultura").

12 La spesa primaria è quella al netto del rimborso del debito pubblico.

13 Fonte: Ragioneria generale dello Stato, *La spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato*.

14 Nel Bilancio 2016, la missione *Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente* comprende dieci programmi: otto di competenza del Mttm (*Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e*

In questo ambito, possiamo tuttavia considerare come correlato della spesa per il paesaggio la spesa complessiva per i due programmi finalizzati alla tutela e conservazione di fauna, flora e biodiversità, che nel 2016 ammonta a 0,35 miliardi di euro e segna un incremento del 9% sull'anno precedente, interrompendo la tendenza negativa degli ultimi anni. Una misura dell'entità e della diffusione del patrimonio culturale sul territorio italiano è fornita dal sistema informativo dell'Istituto superiore per la conservazione e il restauro (Iscr), che censisce oltre 200 mila beni immobili (architettonici, archeologici e museali) sottoposti a vincolo: in media 68 ogni 100 km² (2017)¹⁵. L'apporto del patrimonio culturale al benessere dei territori, tuttavia, non si concretizza nella semplice presenza dei beni culturali, ma anche nella loro funzione di risorse per la società e l'economia locale. In questo senso, svolgono un ruolo chiave le istituzioni museali, la cui attività può considerarsi un buon indice della capacità di un territorio di produrre e offrire cultura.

Nel 2015, sono state censite in Italia 4.976 strutture espositive permanenti e aperte al pubblico (4.158 musei e gallerie, 282 siti archeologici e 536 monumenti): in media, 1,65 ogni 100 km². Di queste strutture, 439 (meno di una su dieci) sono gestite dallo Stato centrale: il patrimonio museale italiano si compone quindi, in massima parte, di istituzioni locali, pubbliche o private. Il numero dei visitatori ammonta a 110,6 milioni (in media, 22.220 per museo), di cui oltre il 40% nelle strutture statali, e la sua distribuzione è fortemente concentrata: le prime dieci strutture sommano quasi un quarto dei visitatori complessivi, mentre un terzo delle strutture contano meno di 1.000 visitatori. Il numero di visitatori delle strutture statali (per le quali si dispone delle serie storiche del Mibact) è in forte crescita: nel 2016 è aumentato del 3,9% sull'anno precedente e di oltre il 10% rispetto al 2011¹⁶.

Come le strutture museali, anche parchi, ville e giardini storici (riconosciuti "di notevole interesse pubblico" e specificamente tutelati dal Codice dei beni culturali e del paesaggio) sono una componente "attiva" del patrimonio culturale, in quanto svolgono un ruolo funzionale nell'ecosistema urbano, oltre a offrire ai cittadini il godimento della loro "non comune bellezza". Si tratta, inoltre, di una presenza rilevante anche in termini quantitativi: nel 2016, la densità del verde storico nell'insieme dei comuni capoluogo di provincia è di 1,9 m² ogni 100 di superficie urbanizzata e rappresenta quindi un contributo non trascurabile alla qualità del paesaggio urbano¹⁷.

Allo stesso modo si può guardare alla tutela dei paesaggi rurali storici e delle pratiche agricole tradizionali, che non soltanto preserva l'identità culturale dei luoghi, ma può diventare, soprattutto nelle aree interne, una risorsa strategica per le economie locali, conferendo alle produzioni agricole il valore aggiunto della tipicità e attraendo il turismo rurale. La tutela dei paesaggi rurali storici può, inoltre, rappresentare la forma più efficace (perché selezionata dall'uso) di difesa del suolo dall'erosione e dal dissesto¹⁸. A questo scopo è stato

dell'ecosistema marino; Valutazioni e autorizzazioni ambientali; Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali; Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale; Coordinamento generale, informazione e comunicazione; Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche; Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti; Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili), uno di competenza del Mipaaf (Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità) e uno di competenza del Mef (Sostegno allo sviluppo sostenibile).

¹⁵ Fonte: Mibact - Iscr, Sistema informativo *Vincoli in rete*.

¹⁶ Fonte: Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, *Visitatori e introiti di musei, monumenti e aree archeologiche statali*.

¹⁷ La dotazione di verde storico e parchi urbani di notevole interesse pubblico è, per definizione, una grandezza poco variabile nel tempo. In questa edizione, l'indicatore è stato ricalcolato su una base più ampia, considerando tutti i comuni capoluogo di provincia o centro di area metropolitana invece dei soli capoluoghi di regione.

¹⁸ L'indicatore *Presenza di paesaggi rurali storici*, proposto nelle precedenti edizioni, si basava sui dati di uno studio pilota

istituito il *Registro nazionale dei paesaggi rurali di interesse storico, delle pratiche agricole e delle conoscenze tradizionali*, nel quale sono stati iscritti, negli ultimi due anni, cinque siti (*Colline vitate del Soave e Colline di Conegliano Valdobbiadene* in Veneto, *Paesaggi silvo-pastorali di Moscheta* in Toscana, *Oliveti terrazzati di Vallecorsa* nel Lazio e *Piana degli oliveti monumentali di Puglia*) e la pratica agricola della *Transumanza* (Molise e Puglia), mentre altre cinque candidature sono attualmente in attesa di approvazione¹⁹.

L'agriturismo è una forma di valorizzazione del paesaggio rurale particolarmente diffusa nel nostro Paese, anche grazie a una normativa specifica, che lo promuove come fattore di sviluppo rurale, consentendo l'esercizio di questa attività alle sole aziende agricole, e "in rapporto di connessione con le attività di coltivazione del fondo, di silvicoltura e di allevamento di animali"²⁰. Questo fa sì che il fenomeno assuma, in Italia, una valenza particolare, sia perché del tutto endogeno al mondo rurale, sia per il suo apporto, decisivo nelle aree interne, alla continuità e alla sostenibilità economica dell'agricoltura e delle sue vocazioni produttive tradizionali. Nel 2016, le aziende agrituristiche attive sono 22.261 – in media 7,5 ogni 100 km² – e sono presenti in più della metà dei comuni italiani (4.866). Il loro numero è cresciuto dell'1,9% nell'ultimo anno e del 35,2% rispetto al 2006. Nell'ultimo decennio, il *trend* espansivo è stato continuo e non sembra aver risentito dell'impatto della crisi economica, come testimonia la crescita, ancora più sostenuta, delle presenze turistiche, che ammontano a 12,1 milioni (+6,6% sull'anno precedente e +67,3% sul 2006)²¹.

In un ipotetico bilancio del paesaggio, alle voci attive rappresentate dai progressi nella tutela e nella valorizzazione, si contrappongono le passività, rappresentate dalle pressioni e dagli impatti dell'attività antropica sul territorio. L'indice di abusivismo edilizio segna per la prima volta dal 2008 una battuta d'arresto, attestandosi nel 2016 su 19,6 costruzioni abusive ogni 100 autorizzate, in lieve calo rispetto alle 19,9 dell'anno precedente. Si tratta di un segnale ancora debole, ma importante, che potrebbe indicare un cambiamento strutturale dopo una stagione particolarmente critica, durante la quale, sia pure nel quadro di un autentico crollo della produzione edilizia, l'incidenza dell'edilizia illegale è più che raddoppiata nel giro di pochi anni. Nel 2007, alla vigilia della crisi economica, la proporzione era di 9 costruzioni abusive ogni 100 autorizzate e i comuni italiani avevano rilasciato circa 250 mila permessi di costruire per abitazioni in nuovi fabbricati: già nel 2014, il numero dei permessi – ora in leggero rialzo – era sceso sotto quota 50 mila, mentre la flessione delle costruzioni abusive è stata assai più contenuta. L'Indice di abusivismo edilizio è così salito fino a quasi 20 costruzioni abusive ogni 100 autorizzate.

promosso dal Mipaaf (Agnoletti [ed.], *Paesaggi rurali storici*, Roma-Bari, 2011), che aveva individuato 131 siti su tutto il territorio nazionale, come nucleo di un istituendo Catalogo nazionale dei paesaggi rurali storici. Nel 2014 il progetto si è sviluppato in forma diversa, con la decisione di implementare un *Registro nazionale dei paesaggi rurali di interesse storico, delle pratiche agricole e delle conoscenze tradizionali* attraverso la valutazione di candidature proposte dagli attori locali, sul modello della *World Heritage List* dell'Unesco. Il Registro è gestito dall'omonimo Osservatorio, istituito dal Mipaaf con il D.M. n. 17070 del 19/11/2012.

19 Fonte: Rete rurale nazionale, *Registro nazionale dei paesaggi rurali storici*. Dal 2014 in poi sono state presentate in tutto 86 "domande di preselezione", di cui 81 riferite a paesaggi rurali. Come per i beni del Patrimonio mondiale, le iscrizioni sono passibili di revoca, quando si accerti la perdita dei requisiti di *significatività, integrità e vulnerabilità* che le avevano motivate: in questo modo, si cerca di attuare un modello di conservazione innovativo, che fa leva sull'interesse e sulla mobilitazione degli attori locali, piuttosto che basarsi sull'imposizione di vincoli.

20 Legge n. 96/2006 ("Disciplina dell'agriturismo"), art. 2. La previgente Legge-quadro sull'agriturismo (n. 730/1985) aggiungeva che le attività agricole "devono comunque rimanere principali", mentre la nuova legge demanda alle Regioni la definizione di criteri "per la valutazione del rapporto di connessione delle attività agrituristiche rispetto alle attività agricole che devono rimanere prevalenti".

21 Fonte: Istat, *Rilevazione "Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi"*.

Flessione dell'indice di abusivismo edilizio

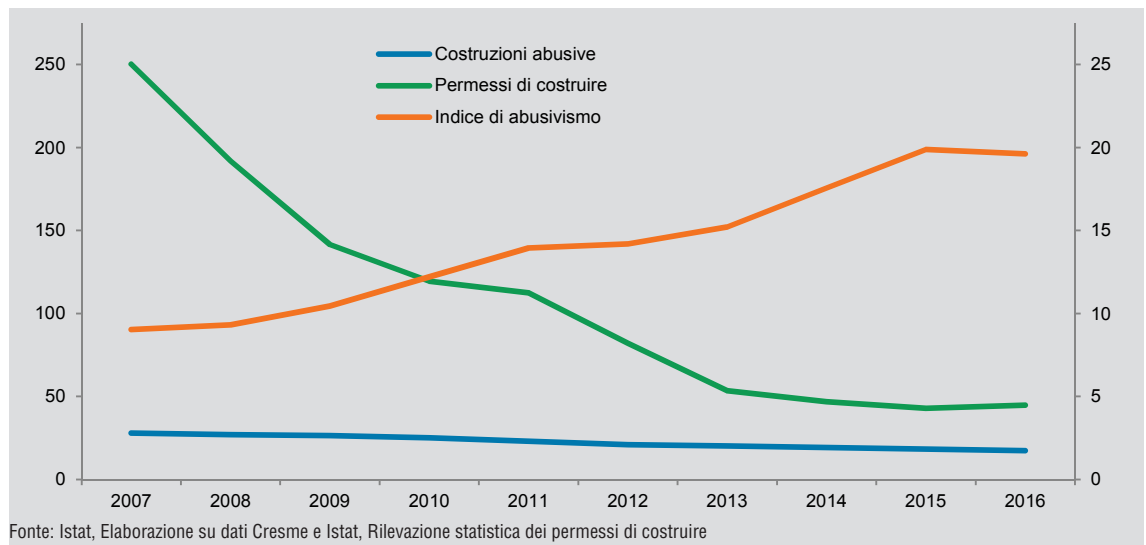


Figura 5. Indice di abusivismo edilizio (asse destro), nuove costruzioni abusive a uso residenziale e permessi di costruire per abitazioni in nuovi fabbricati residenziali (asse sinistro). Anni 2007-2016. Valori assoluti in migliaia e nuove costruzioni abusive ogni 100 autorizzate

Come l'abusivismo edilizio, anche il fenomeno degli incendi boschivi rappresenta un fattore rilevante di impatto sul paesaggio e sull'ambiente, ed evidenzia un deficit di efficacia nella tutela dei beni comuni e nel governo del territorio. Nel decennio 2006-2015 si sono registrati, in media, oltre 6 mila incendi l'anno e la somma delle superfici percorse dal fuoco ammonta a più di 750 mila ettari: un'estensione pari al 2,5% del territorio nazionale, di poco inferiore alla superficie del Friuli-Venezia Giulia²². L'andamento del fenomeno, che risente della variabilità delle condizioni meteo-climatiche, presenta oscillazioni molto ampie, ma la tendenza di fondo è quella di una riduzione del numero di eventi e delle superfici investite. Nel triennio 2013-2015, tuttavia, si osserva una nuova fase ascendente, che coincide con un rialzo delle temperature medie e una diminuzione delle precipitazioni (da 14,2 a 14,9° C e da 924 a 724 mm annui, rispettivamente)²³. Nel 2015, in particolare, si sono contati 5.442 incendi boschivi, che hanno percorso una superficie complessiva di 41.511 ettari: rispetto all'anno precedente, il numero degli eventi aumenta del 67,1% e l'estensione delle superfici investite del 14,9% (diminuisce, di conseguenza, la dimensione media degli incendi: da 11,1 a 7,6 ettari). L'indicatore proposto, che rapporta la superficie percorsa dal fuoco alla superficie territoriale, segnala quindi per il 2015 un aumento dell'impatto degli incendi boschivi sul paesaggio: da 1,2 a 1,4 km² di aree forestali bruciate ogni 1.000 km².

L'estrazione di minerali da cave e miniere è un'attività primaria che alimenta molti altri settori produttivi e, se da un lato concorre allo sviluppo economico, dall'altro esercita una forte pressione sull'ambiente e sul paesaggio. Per le sue caratteristiche geologiche, l'Italia è molto ricca di siti estrattivi: nel 2014 ne sono stati censiti 5.353 (attivi e non attivi: 5.210 cave e 143 miniere), in media, 1,8 ogni 100 km². La presenza è diffusa in tutte le regioni

²² Somma delle superfici totali percorse dal fuoco in incendi verificatisi su aree forestali (boscate e non boscate), che abbiano prodotto danni apprezzabili dal punto di vista economico o delle funzioni protettive o ricreative delle aree stesse. La superficie minima considerata è di 0,5 ha. La somma non tiene conto di possibili sovrapposizioni dovute al ripetersi di più incendi sulle stesse aree.

²³ Fonte: Mipaaf, CREA-AA, Statistiche meteorologiche.

Aumentano gli incendi nell'ultimo triennio

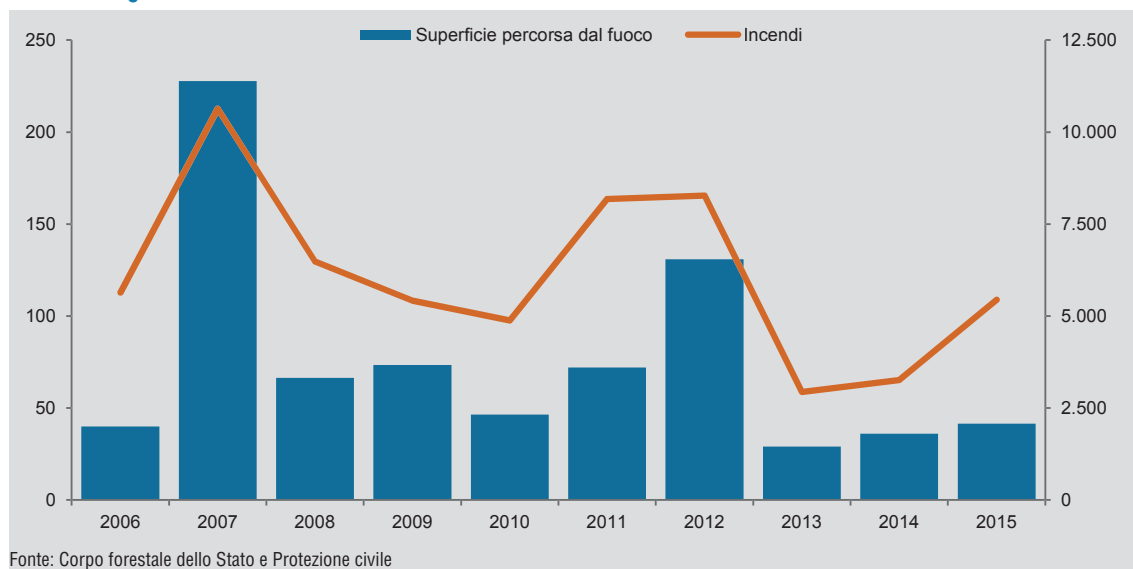


Figura 6. Incendi boschivi (asse destro) e superfici percorse dal fuoco (asse sinistro). Anni 2006-2015. Valori assoluti e migliaia di ettari

e interessa 2.105 comuni, il 40% dei quali ospita più di un sito. I siti attivi sono 4.612, ma di questi soltanto 2.737 sono in produzione (il 4,3% in meno dell'anno precedente). Una misura sintetica della pressione delle attività estrattive è data dal rapporto fra i volumi estratti in un anno e la superficie territoriale, ed è di 294 m³ per km² nel 2014, contro i 309 dell'anno precedente.

Resta sostanzialmente invariato, infine, il quadro descritto dai due indicatori riferiti alla dimensione soggettiva della relazione fra benessere e paesaggio, che considerano gli aspetti dell'*esperienza individuale* (insoddisfazione per il paesaggio del luogo di vita) e dell'*attenzione sociale* (preoccupazione per il deterioramento del paesaggio). Il primo indicatore è una misura della qualità percepita degli spazi pubblici che formano lo scenario della vita quotidiana, mentre il secondo può ritenersi una misura relativa della sensibilità al tema della tutela. Entrambi registrano, nel 2016, valori molto prossimi a quelli dell'anno precedente: 21,5% per l'indicatore di insoddisfazione e 15% per l'indicatore di preoccupazione. L'arresto della crescita della quota di insoddisfatti rappresenta senz'altro una novità positiva, ma la sua entità non è tale da modificare il dato di fondo degli ultimi anni, che rimane quello di una netta divergenza fra gli andamenti dei due indicatori, con una quota molto elevata di persone che ritengono di vivere in luoghi "affetti da evidente degrado" (più di una su cinque). In pratica, mentre la qualità percepita dei luoghi di vita tende a peggiorare, sempre meno italiani considerano prioritario il problema del degrado del paesaggio. Naturalmente, questa dinamica risente anche della concorrenza di nuove emergenze ambientali (in particolare, la preoccupazione per il cambiamento climatico guadagna più di 8 punti rispetto al 2013, passando dal 40,7 al 49,1%)²⁴; non si può escludere, tuttavia, che proprio la perdita di attenzione sociale per il paesaggio sia stata, in questi anni, una delle concause del degrado stesso.

²⁴ Giova ricordare che il quesito è a risposta multipla (in un elenco di 14 "problemi ambientali", il rispondente deve indicare i cinque che "lo preoccupano maggiormente"), il che attenua gli effetti della concorrenza fra le modalità di risposta.

Un italiano su cinque è insoddisfatto del paesaggio del luogo di vita, ma il degrado del paesaggio è sempre meno una priorità

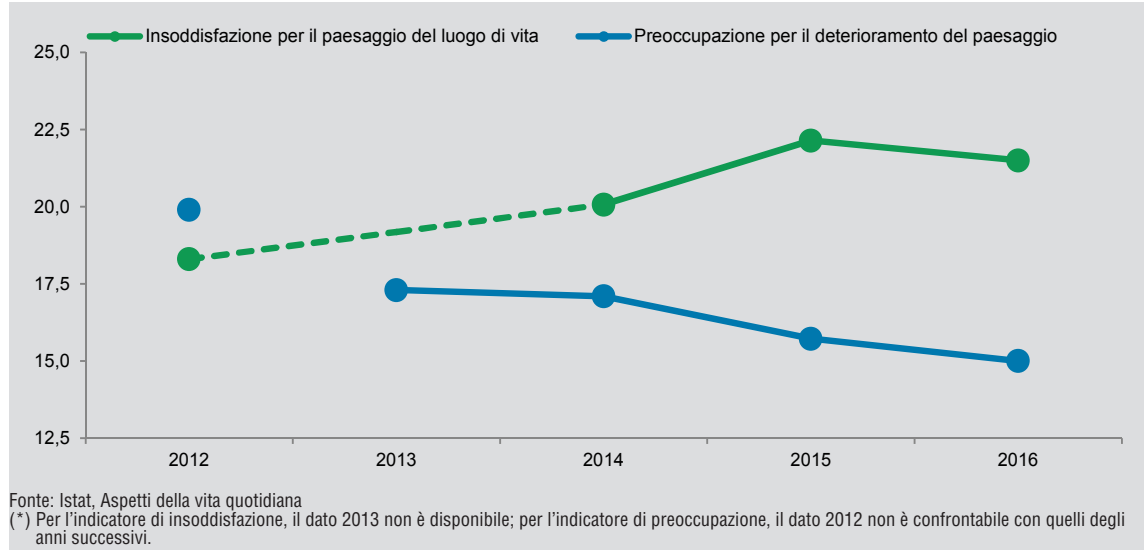


Figura 7. Insoddisfazione per il paesaggio del luogo di vita e Preoccupazione per il deterioramento del paesaggio. Anni 2012-2016*. Per 100 persone di 14 anni e più

Le principali differenze

La ricchezza del patrimonio museale italiano consiste non soltanto in una straordinaria concentrazione di eccellenze, ma anche nella larghissima diffusione di istituzioni minori e più legate al territorio. Si è cercato, pertanto, di rappresentare le differenze regionali nella distribuzione di questo patrimonio, tenendo conto, sia della diffusione delle strutture sul territorio, sia della loro rilevanza nei contesti di riferimento. L'indicatore di diffusione e rilevanza del patrimonio museale è stato quindi calcolato come una densità territoriale, ma attribuendo a ciascuna struttura un peso variabile in funzione del numero annuo di visitatori. Il risultato, espresso in unità (ponderate) per 100 km², evidenzia una presenza più significativa del patrimonio museale nelle regioni del Centro (3,9) rispetto a quelle del Nord (1,4) e del Mezzogiorno (0,8). I valori più elevati si rilevano, prevedibilmente, nelle regioni che ospitano i grandi poli di attrazione del turismo culturale (Lazio, Toscana, Campania e Veneto), mentre gran parte delle regioni del Mezzogiorno sono penalizzate dalla bassa frequentazione di un patrimonio museale non adeguatamente valorizzato. Tra i due estremi si colloca il gruppo più numeroso (tutte le altre regioni del Centro-Nord più la Sicilia), con valori compresi in un intervallo piuttosto ristretto: tra 0,9 e 1,7 unità ogni 100 km².

La debolezza del Mezzogiorno sul terreno della valorizzazione delle risorse culturali trova conferma nei dati della spesa comunale per la gestione del patrimonio culturale. A fronte di una media Italia di 10,2 euro pro capite (2015), i comuni del Nord ne spendono 14,1 e quelli del Centro 11,4, mentre i comuni del Mezzogiorno soltanto 4,2 (meno della metà di quelli del Centro e meno di un terzo di quelli del Nord)²⁵. I valori più alti si registrano in Trentino-Alto Adige (27,6 euro pro capite in provincia di Bolzano e 24 in provincia di Trento) e Friuli-Venezia Giulia (20,6), mentre quelli più bassi – dai 5,1 euro pro capite della Sicilia fino ai 2,3 della Campania – in tutte le regioni del Mezzogiorno, tranne la Sardegna (14,8). Rispetto all'anno precedente, le variazioni sono prevalentemente

²⁵ Fonte: Istat, Bilanci consuntivi di Comuni, Province e Aree metropolitane (pagamenti di competenza, dati 2015 provvisori).

Musei poco valorizzati nel Mezzogiorno. Spiccano i grandi "magneti" del turismo culturale

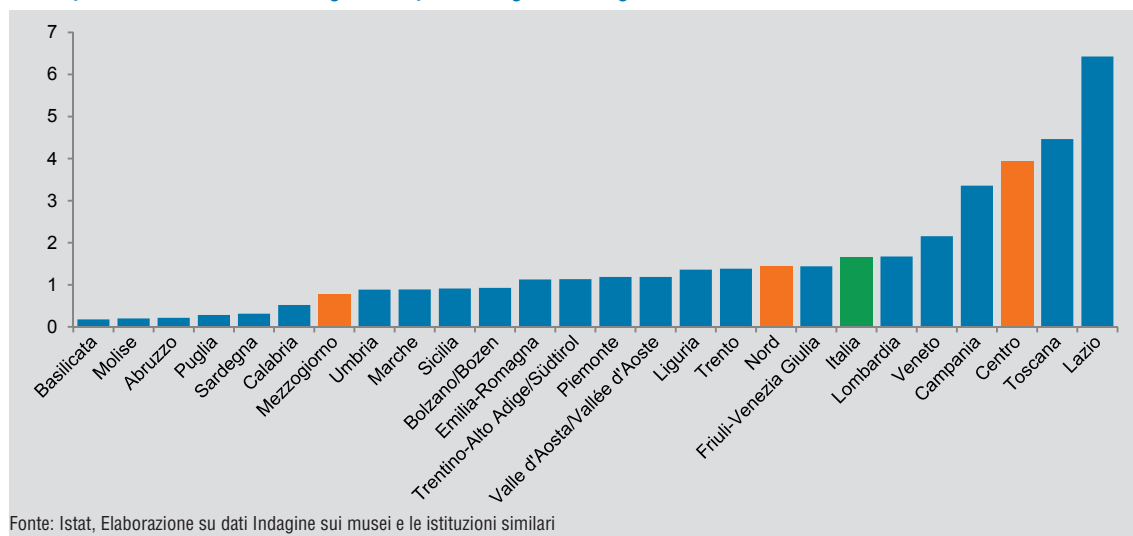


Figura 8. Diffusione e rilevanza del patrimonio museale per regione e ripartizione geografica. Anno 2015. Strutture museali ponderate con il numero dei visitatori per 100 km²

positive. Gli incrementi più consistenti si registrano in provincia di Bolzano (2,5 euro pro capite in più), Toscana (1 euro in più), Lazio e provincia di Trento (0,9 euro in più). La spesa pro capite diminuisce, invece, di 0,7 euro in Umbria, di 0,5 in Veneto e di 0,4 in Puglia.

La presenza di parchi, ville e giardini storici riconosciuti e tutelati come beni culturali è mediamente più diffusa nelle città del Nord (2,5 m² ogni 100 di superficie urbanizzata) che in quelle del Centro (1,8) e del Mezzogiorno (1,2). Considerando l'insieme dei comuni capoluogo di provincia, la regione con la più alta densità di verde storico è il Friuli-Venezia Giulia (6,9 m² ogni 100), seguito da Basilicata (4,2), Campania (3,8) e Piemonte (3,7).

Forti disuguaglianze fra Centro-Nord e Mezzogiorno nella spesa dei Comuni per il patrimonio culturale

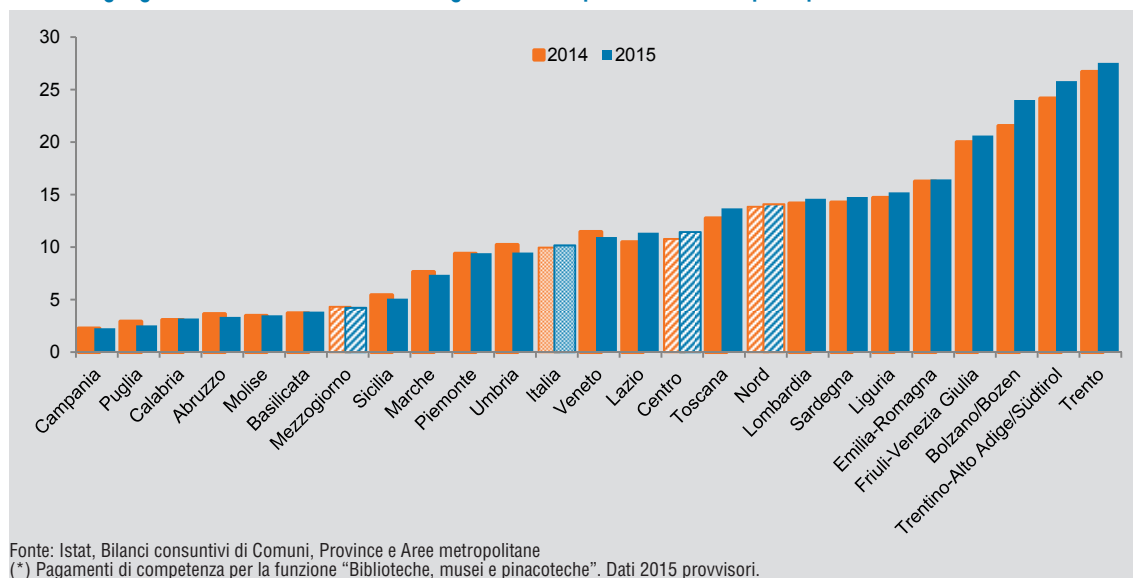


Figura 9. Spesa corrente delle Amministrazioni comunali per la gestione del patrimonio culturale. Anni 2014 e 2015*. Euro pro capite

La diffusione delle aziende agrituristiche può essere un buon indice dell'orientamento dei territori alla valorizzazione del paesaggio rurale. Anche in questo settore, le differenze di livello fra le ripartizioni sono molto nette: nell'Italia centrale si contano 13,4 aziende ogni 100 km² (2016), contro le 8,7 del Nord e le 3,6 del Mezzogiorno (la media nazionale è 7,5). La densità più elevata di aziende agrituristiche si rileva, tuttavia, nella provincia di Bolzano (42,6 aziende ogni 100 km²), seguita a molta distanza da Toscana (19,7) e Umbria (14,8). Non si osservano divergenze di rilievo, invece, nelle tendenze dell'ultimo decennio: tra il 2006 e il 2016, infatti, il numero delle aziende è aumentato quasi nella stessa proporzione nel Nord (+36,6%), nel Centro (+32,3%) e nel Mezzogiorno (+37%).

La crescita dell'agriturismo non ha risentito della crisi economica

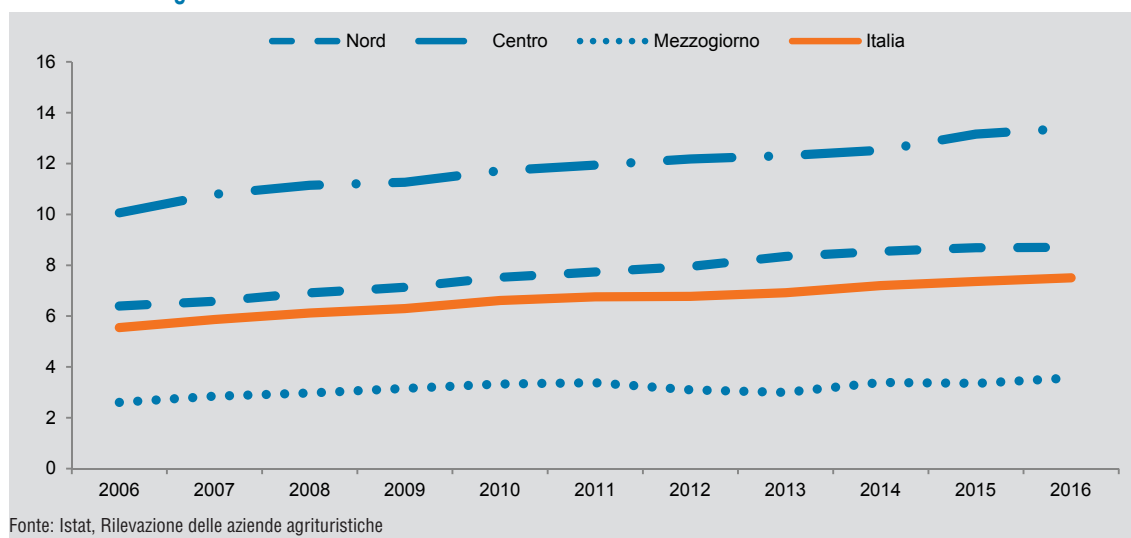


Figura 10. Densità delle aziende agrituristiche per ripartizione geografica. Anni 2006-2016. Aziende per 100 km²

Per la prima volta negli ultimi anni, l'indice di abusivismo edilizio non cresce in misura significativa in nessuna delle ripartizioni, ma gli ampi divari territoriali non accennano a ridursi. I livelli del fenomeno restano preoccupanti nelle regioni del Centro, dove si stima che nel 2016 le nuove costruzioni residenziali abusive equivalgano a quasi un quinto di quelle autorizzate, e ancor più nel Mezzogiorno, dove la proporzione sfiora il 50%. Gli indici di abusivismo sono particolarmente elevati in Molise, Campania, Basilicata, Calabria e Sicilia (tutti ampiamente superiori alla media del Mezzogiorno).

Anche l'impatto degli incendi boschivi è più forte nel Mezzogiorno, dove i fattori di rischio legati alle condizioni meteo-climatiche sono più rilevanti: nel 2015 le regioni più colpite sono Calabria e Campania, con 4,3 km² di superficie percorsa dal fuoco ogni 1.000 km² (la media Italia è 1,4). Valori molto elevati si registrano anche nel Lazio (3,5) e in Sicilia (2,5). In quasi tutte le regioni, i valori dell'indicatore risultano, comunque, sensibilmente inferiori a quelli medi del decennio 2005-2014.

La pressione delle attività estrattive sul paesaggio e sull'ambiente, in termini di volumi estratti da cave e miniere per unità di superficie, è invece molto maggiore al Nord e al Centro (364 e 345 m³/km² nel 2014, contro i 203 del Mezzogiorno). A livello regionale, il valore massimo si rileva in Lombardia (745 m³/km²), seguita a molta distanza dall'Umbria (460) e poi da Puglia, Molise e Lazio (intorno a 400), mentre il valore più basso si registra in Valle d'Aosta (45). Le variazioni osservate rispetto all'anno precedente sono prevalentemente

L'abusivismo edilizio resta su livelli allarmanti nel Centro-Sud

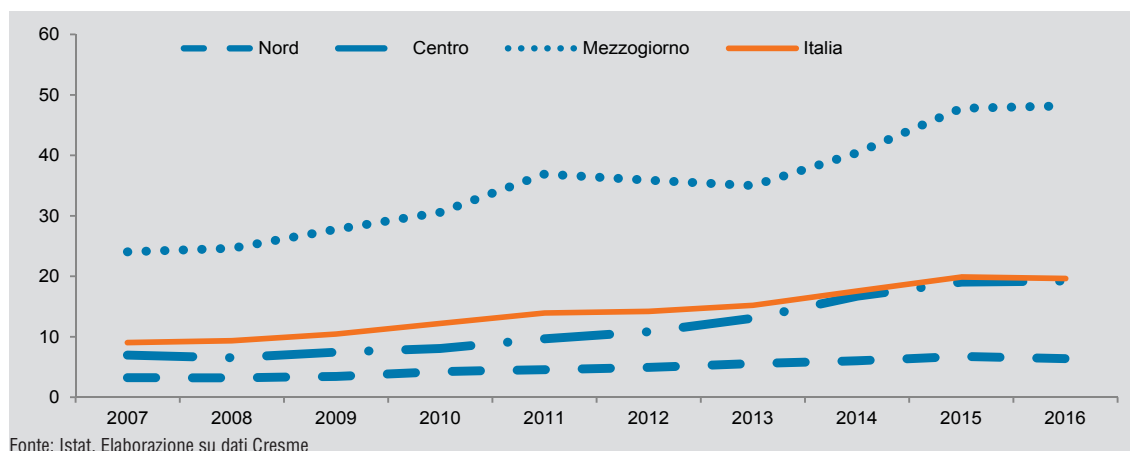


Figura 11. Indice di abusivismo edilizio per ripartizione geografica. Anni 2007-2016. Nuove costruzioni abusive a uso residenziale ogni 100 autorizzate

mente negative (-5,1% in media Italia): in particolare, i volumi estratti diminuiscono di oltre il 10% in Sicilia, Marche, Liguria, Abruzzo, Veneto e Puglia. In controtendenza, si riportano incrementi di oltre il 5% in Valle d'Aosta, provincia di Bolzano, Emilia-Romagna e Calabria.

In Lombardia è più forte la pressione delle attività estrattive

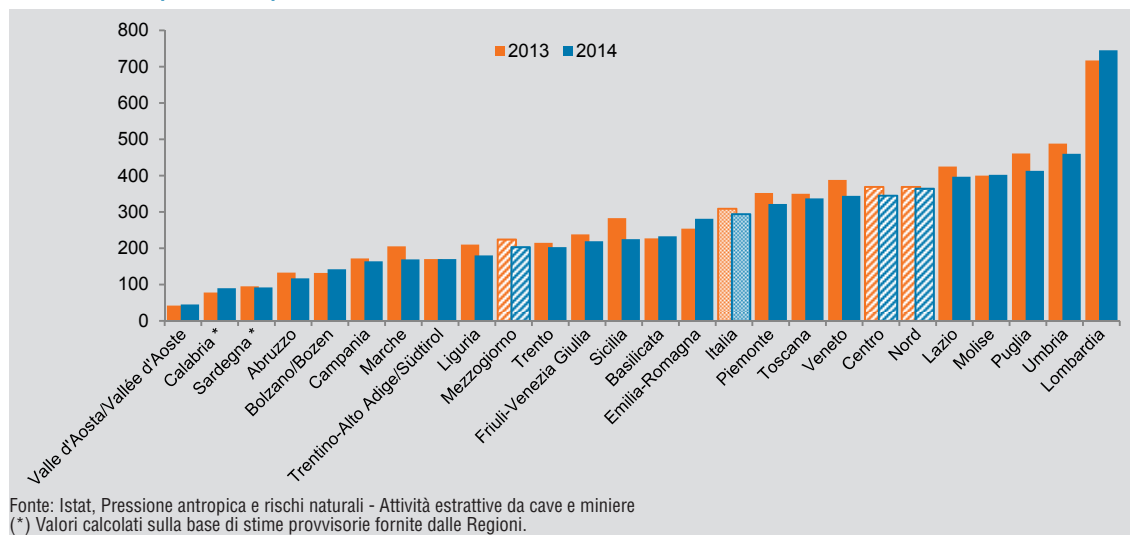


Figura 12. Pressione delle attività estrattive da cave e miniere per regione e ripartizione geografica. Anni 2013 e 2014. m³ di risorse minerali estratte per km²

Il quadro delle differenze regionali fin qui tracciato trova riscontro nei due indicatori di percezione (insoddisfazione per il paesaggio del luogo di vita e preoccupazione per il deterioramento del paesaggio), che presentano anch'essi una significativa variabilità territoriale. La quota di quanti ritengono di vivere in un paesaggio degradato è del 16,2% nel Nord (5,8% in provincia di Trento), sale al 22,5% nel Centro e raggiunge il 28,1% nel Mezzogiorno (32,5% in Campania). All'inverso, la quota di quanti si dichiarano preoccupati per il deterioramento del paesaggio diminuisce andando verso Sud: dal 17,8% del Nord

(22,5% in provincia di Bolzano) al 15,1% del Centro, fino all'11,3% del Mezzogiorno (8,8% in Molise). Tra i due indicatori, soltanto quello di insoddisfazione mostra variazioni di rilievo in rapporto alla popolazione del comune di residenza o all'età degli intervistati. La quota di persone insoddisfatte del paesaggio cresce con la dimensione del comune di residenza: raggiunge il 36,4% nei comuni centrali delle aree metropolitane e scende al 12,1% nei comuni fino a 2 mila abitanti. La percezione di un degrado dei luoghi frequentati nella vita quotidiana, inoltre, è più diffusa fra i giovani: la quota degli insoddisfatti supera il 25% nella classe 20-24 anni e scende sotto il 20% solo nelle classi di età più anziane (65 anni e più). Sia l'insoddisfazione, sia la preoccupazione per il paesaggio tendono a crescere, infine, con il livello di istruzione: per entrambi gli indicatori, i valori più elevati si registrano fra i laureati (23,6% di insoddisfatti e 18,5% di preoccupati), e i più bassi fra le persone in possesso di licenza elementare o media o prive di titolo di studio (19,9% di insoddisfatti e 13,2% di preoccupati).

Insoddisfazione per il paesaggio più diffusa nel Mezzogiorno e nelle grandi città

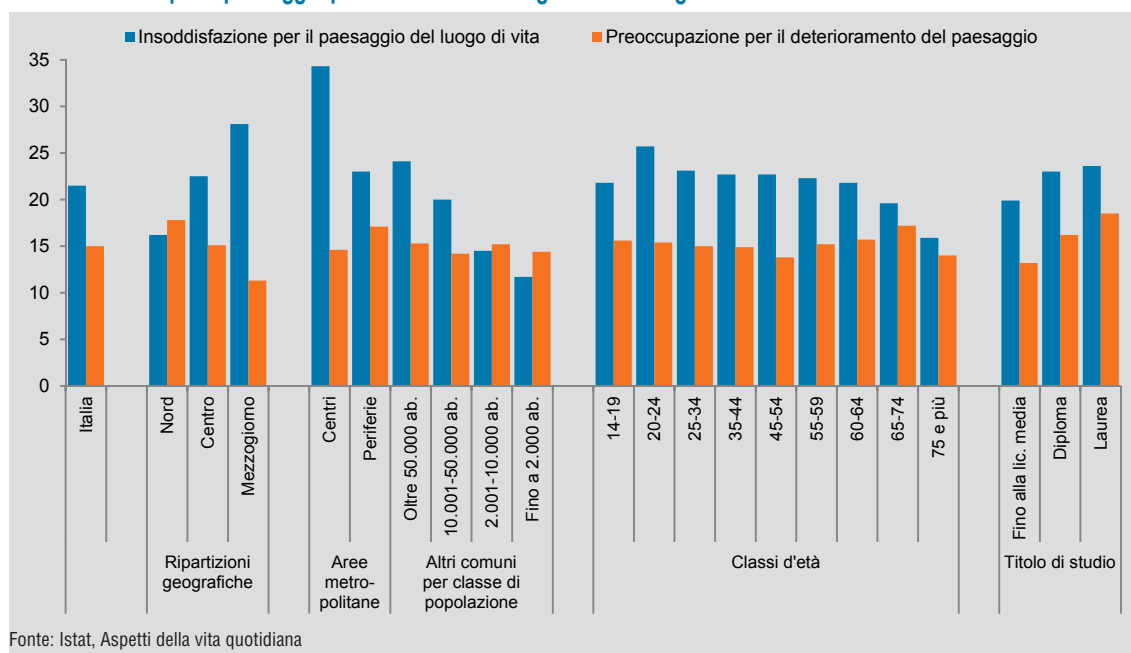


Figura 13. Insoddisfazione per il paesaggio del luogo di vita e Preoccupazione per il deterioramento del paesaggio, per ripartizione geografica, per tipo di comune, classe di età e titolo di studio. Anno 2016. Per 100 persone di 14 anni e più

Gli indicatori

- 1. Spesa corrente dei Comuni per la gestione del patrimonio culturale:** Pagamenti di competenza per la gestione dei musei, biblioteche e pinacoteche in euro pro capite.
Fonte: Istat, Elaborazione su dati Bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali.
- 2. Densità e rilevanza del patrimonio museale:** Numero di strutture espositive permanenti per 100 km² (musei, aree archeologiche e monumenti aperti al pubblico). Valori ponderati con il numero dei visitatori.
Fonte: Istat, Indagine sui musei e le istituzioni similari.
- 3. 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. Erosione dello spazio rurale da dispersione urbana:** Incidenza percentuale delle regioni agrarie interessate dal fenomeno sul totale della superficie regionale.
Fonte: Istat, Elaborazione su dati Censimento generale dell'agricoltura, Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, Basi territoriali dei censimenti.
- 5. Erosione dello spazio rurale da abbandono:** Incidenza percentuale delle regioni agrarie interessate dal fenomeno sul totale della superficie regionale.
Fonte: Istat, Elaborazione su dati Censimento generale dell'agricoltura, Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, Basi territoriali dei censimenti.
- 6. Pressione delle attività estrattive:** Volume di risorse minerali estratte (metri cubi) per km².
Fonte: Istat, Pressione antropica e rischi naturali (Attività estrattive da cave e miniere).
- 7. Impatto degli incendi boschivi:** Superficie forestale (boscata e non boscata) percorsa dal fuoco per 1.000 km².
Fonte: Istat, Elaborazione su dati del Corpo forestale dello Stato.
- 8. Diffusione delle aziende agrituristiche:** Numero di aziende agrituristiche per 100 km².
Fonte: Istat, Rilevazione delle aziende agrituristiche.
- 9. Densità di Verde storico:** 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 e nuclei abitati) nei Comuni capoluogo di provincia.
Fonte: Istat, Elaborazione su dati Indagine Dati ambientali nelle città, Basi territoriali dei censimenti.
- 10. 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.
- 11. 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	Spesa corrente dei comuni per la gestione del patrimonio culturale (a)	Densità e rilevanza del patrimonio museale (b)	Abusivismo edilizio (c)	Erosione dello spazio rurale da dispersione urbana (d)	Erosione dello spazio rurale da abbandono (d)	PreSSIONE delle attività estrattive (e)
	2015	2015	2016	2011	2011	2014
Piemonte	9,4	1,2	5,8	18,5	41,4	322
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	....	1,2	5,8	0,0	66,5	45
Liguria	15,2	1,4	15,9	31,8	57,4	180
Lombardia	14,6	1,7	6,8	24,0	31,0	745
Trentino-Alto Adige/Südtirol	25,8	1,1	2,0	0,0	28,4	170
<i>Bolzano/Bozen</i>	<i>24,0</i>	<i>0,9</i>	....	<i>0,0</i>	<i>31,3</i>	<i>142</i>
<i>Trento</i>	<i>27,6</i>	<i>1,4</i>	....	<i>0,0</i>	<i>24,9</i>	<i>203</i>
Veneto	11,0	2,2	7,3	56,9	23,1	344
Friuli-Venezia Giulia	20,6	1,4	3,5	7,0	54,2	219
Emilia-Romagna	16,4	1,1	7,1	27,0	42,6	281
Toscana	13,7	4,5	12,2	14,2	47,7	337
Umbria	9,5	0,9	26,8	8,3	50,0	460
Marche	7,4	0,9	12,1	14,7	38,8	169
Lazio	11,4	6,4	23,8	53,6	15,4	397
Abruzzo	3,3	0,2	32,7	16,3	43,1	117
Molise	3,5	0,2	71,1	6,9	74,4	402
Campania	2,3	3,4	64,3	29,6	34,2	164
Puglia	2,5	0,3	39,1	33,1	17,1	413
Basilicata	3,9	0,2	55,8	14,5	38,2	233
Calabria	3,2	0,5	64,1	22,0	54,3	90
Sicilia	5,1	0,9	57,7	16,9	29,5	225
Sardegna	14,8	0,3	30,0	6,5	27,1	92
Nord	14,1	1,4	6,4	24,3	37,5	364
Centro	11,4	3,9	19,2	25,1	37,0	345
Mezzogiorno	4,2	0,8	48,2	18,8	34,2	203
Italia	10,2	1,6	19,6	22,2	36,1	294

(a) Euro pro capite. Dati provvisori.

(b) Numero di musei e strutture similari per 100 km², ponderato in base al numero di visitatori.

(c) Costruzioni abusive per 100 costruzioni a uso residenziale autorizzate dai Comuni.

(d) Percentuale sul totale della superficie regionale.

(e) Metri cubi estratti per Km² di superficie regionale. Per Calabria e Sardegna il valore è calcolato sulla base di stime provvisorie fornita dalla Regione.

(f) m² di superficie percorsa dal fuoco, valori per 1.000 km².

(g) Numero di aziende per 100 km².

(h) m² per 100 m² di superficie di centri e nuclei abitati dei capoluoghi di provincia.

(i) Per 100 persone di 14 anni e più.

Impatto degli incendi boschivi (f)	Diffusione delle aziende agrituristiche (g)	Densità di verde storico (h)	Insoddisfazione per il paesaggio del luogo di vita (i)	Preoccupazione per il deterioramento del paesaggio (i)
2015	2016	2016	2016	2016
1,1	5,1	3,7	15,8	17,4
..	1,9	0,9	9,8	20,8
2,0	11,5	0,8	24,4	16,4
1,0	6,8	2,9	18,0	18,5
..	26,3	0,7	7,1	20,5
..	42,6	0,1	8,5	22,5
..	6,9	1,0	5,8	18,5
..	8,1	1,8	15,3	20,7
0,1	8,3	6,9	12,1	15,4
0,1	5,1	1,5	13,7	14,1
0,2	19,7	2,2	15,0	14,5
0,2	14,8	2,6	12,1	11,2
..	11,3	1,3	16,4	14,4
3,5	5,5	1,4	30,6	16,3
1,0	5,3	0,7	17,6	12,3
1,9	3,0	0,1	20,2	8,8
4,3	4,7	3,8	32,5	10,4
1,6	3,7	0,5	27,5	10,1
1,6	1,6	4,2	23,0	11,3
4,3	4,0	0,2	26,9	13,2
2,5	2,9	1,0	30,8	11,0
1,1	3,3	0,3	19,9	15,5
0,6	8,7	2,5	16,2	17,8
1,1	13,4	1,8	22,5	15,1
2,3	3,6	1,2	28,1	11,3
1,4	7,5	1,9	21,5	15,0