

Rigenerazione urbana e territoriale nel PNRR

Laura Fregolent* e Elena Franco**

Gli investimenti previsti dal PNRR per la rigenerazione urbana e territoriale superano le settorialità funzionali – legate all’abitare, alle attività economiche, alla fruizione dei luoghi – a cui sono stati da sempre abituati i decisori pubblici, per offrire una lettura integrata delle possibilità di intervento a livello locale. Dalla territorializzazione dei risultati dei bandi relativi alle misure di sostegno alla rigenerazione – a scala urbana e di area vasta, come per i comuni minori – emergono, tuttavia, alcune criticità legate alla capacità di attrarre investimenti di alcune aree piuttosto che di altre, con il rischio di acuire quei divari che il PNRR di propone di mitigare. Non soltanto fra Nord e Sud del Paese, ma anche all’interno delle stesse regioni dove, da una lettura approfondita dell’assegnazione di risorse, emergono concentrazioni in capo ad alcune amministrazioni comunali – evidentemente più virtuose nella fase progettuale – a discapito di altre che, sebbene potenzialmente destinatarie degli investimenti, non sono state in grado di finalizzare i progetti. Il lavoro di osservazione svolto dal Comitato Scientifico delle Confesercenti Regionali di Lombardia, Piemonte e Veneto – composto da Elena Franco, Laura Fregolent e Luca Tamini – ha prodotto una cartografia tematica che, per le principali misure di sostegno alla rigenerazione urbana e territoriale, evidenzia i risultati dei bandi a scala nazionale¹.

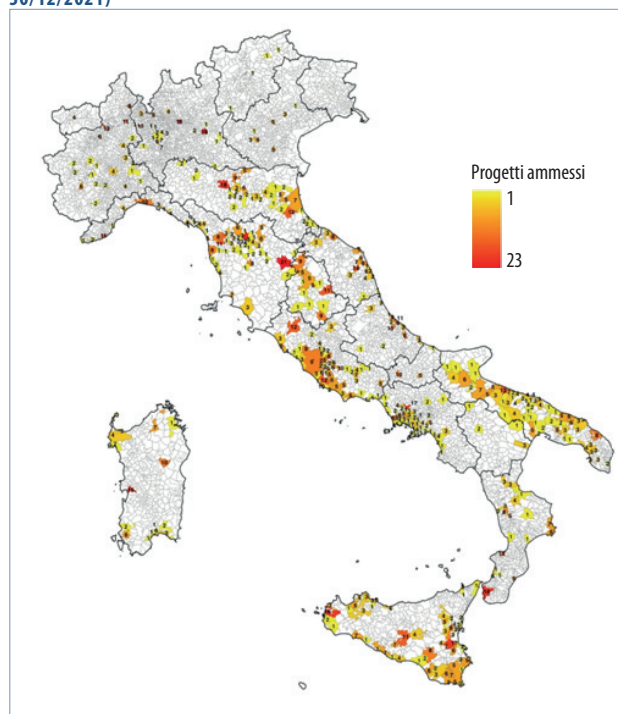
Questo lavoro analitico² evidenzia percorsi di opportunità e criticità su cui porre attenzione per ricomporre a carattere locale l’insieme degli investimenti articolati nelle sei missioni del PNRR che, grazie all’attuazione delle riforme, accompagneranno il Paese sino al 2026 e oltre. Investimenti e riforme sono, infatti, indispensabili per abilitare i territori al perseguimento di una visione di trasformazione quale elemento fondamentale per garantire la coesione sociale necessaria al compimento delle transizioni digitali ed ecologiche, su cui si basa Next Generation EU. Si apre, dunque, una stagione in cui, oltre all’attuazione degli interventi finanziati con il PNRR, andrà considerato anche l’Atlante della Domanda costituito dai progetti non finanziati. Dovrà, infatti, avvenire una ricostruzione sinergica, a livello territoriale, dei vari investimenti previsti dal piano con quelli che si sono avviati o si avvieranno anche grazie ai fondi connessi alla programmazione europea ordinaria 2021/27, a fondi nazionali e regionali, a sostegni di fondazioni di origine bancaria, per scongiurare l’acuirsi o la nascita di nuovi divari territoriali e orientare l’azione pubblica e privata verso politiche e progetti dal carattere integrato, plurale e attento alle relazioni di prossimità.

Rigenerazione urbana, PINQuA e PUI³

Gli Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, per comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, finanziano progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre problemi di emarginazione e degrado sociale, migliorando la qualità del decoro urbano e il contesto ambientale. I contributi erano pari a 3.383.574.492,74 €, per 2.418 progetti presentati e 2.325 opere ammesse, di cui 1.784 opere ammesse e finanziate, 483 enti locali beneficiari. Gli esiti sono stati molto contestati dalle regioni del Nord che si sono sentite penalizzate poiché il grosso dei finanziamenti è stato dis-

tribuito nelle regioni di Centro e Sud, siccome i fondi sono stati ripartiti seguendo l’indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM). La mappatura di figura 1 restituisce la distribuzione delle risorse e il numero di progetti presentati dai singoli comuni. A seguito della richiesta di revisione della graduatoria da parte delle regioni del Nord, il 4 aprile 2022 è stato approvato un Decreto di scorrimento per altri 900.861.695,41 €, che ha incluso centinaia di progetti in precedenza non finanziati (Tab. 1) portando il finanziamento complessivo a 4.284.436.188,15 €.

Figura 1
INTERVENTI IN PROGETTI DI RIGENERAZIONE URBANA (DECRETO 30/12/2021)



Fonte: elaborazione di Enrico Breggion; dati Allegato 2 D.M. del 30/12/2021

Tabella 1
NUMERO PROGETTI DI RIGENERAZIONE URBANA FINANZIATI

Regione	Decreto 30/12/2021	Decreto scorrimento 4/4/2022
Abruzzo	66	4
Basilicata	7	1
Calabria	85	1
Campania	225	2
Emilia Romagna	115	46
Friuli Venezia Giulia	1	29
Lazio	214	0
Liguria	42	0
Lombardia	100	191
Marche	74	9
Molise	16	0
Piemonte	79	43
Puglia	185	4
Sardegna	64	0
Sicilia	246	5
Toscana	183	19
Trentino Alto Adige	4	9
Umbria	50	6
Valle D'Aosta	4	0
Veneto	24	192

Fonte: Allegato 2 D.M. del 30/12/2021

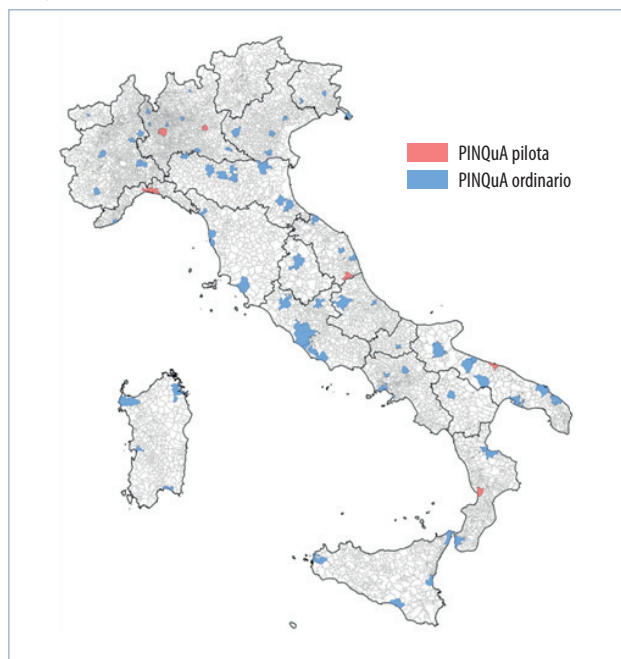
¹ L’approfondimento nato in seno al Comitato Scientifico delle Confesercenti regionali di Lombardia, Piemonte e Veneto ha avuto due momenti di disseminazione durante la sessione SO.36.01 “PNRR e servizi di prossimità, Quali le sfide a scala regionale?” alla XLIII Conferenza scientifica annuale AISRE 5/6 settembre 2022 e durante il Convegno “La dimensione territoriale del PNRR”, svoltosi allo IUAV il 18.10.22.

² I primi risultati del lavoro di osservazione circa gli investimenti in rigenerazione urbana e territoriale del PNRR sono presentati in E. Franco, L. Fregolent, L. Tamini (a cura di) (2022), *PNRR e servizi di prossimità*, Maggioli.

³ Si veda: L. Fregolent (2022), “La rigenerazione urbana nel PNRR” in E. Franco, L. Fregolent, L. Tamini (a cura di), *PNRR e servizi di prossimità*, Maggioli, pp. 115-132.

Il secondo intervento e cioè il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare (PINQuA) – avviato con la legge di bilancio 160/2019 e poi inserito nel PNRR – risponde all’esigenza di incentivare interventi di edilizia residenziale pubblica e sociale in un quadro organico e coerente a tutto il territorio nazionale. Riqualficare i centri urbani, ridurre il disagio abitativo e favorire l’inclusione sociale sono gli obiettivi delle 271 proposte PINQuA presentate (per un totale di 4.266.644.470,29 €). Inizialmente era previsto uno stanziamento di 853.800.000 €, aumentato poi di 2.800.000.000 € con il Fondo complementare e altri 20.000.000 € (derivanti da residui 2019 e 2020). I 159 progetti finanziati puntano alla riqualficazione dei centri storici attraverso il recupero di immobili da destinare a nuova residenza, a interventi sul patrimonio ERP non adeguatamente utilizzato o da riqualficare, a interventi per il *social housing* e la valorizzazione degli spazi pubblici. Dei 159 progetti finanziati, 8 sono classificati come “Progetti pilota ad alto rendimento” (art. 14 - D.I. n 395/2020), ovvero ad alto impatto strategico, finanziabili fino a 100.000.000 € (Fig. 2).

Figura 2
PINQUA PRESENTATI DA COMUNI



Fonte: elaborazione di Enrico Breggion; dati Allegati 1 e 2 D.M. 383 del 07/10/2021

Si tratta di interventi da guardare con interesse non solo per risorse economiche messe in campo ma per la dimensione e la scala degli interventi, per la potenziale capacità di innescare trasformazioni virtuose per l’intero contesto urbano a partire da un intervento specifico. Il terzo tipo di intervento è quello dei Piani Urbani Integrati – PUI destinati a finanziare progetti per le città metropolitane. I PUI (Tab. 2) si concentrano sulla riqualficazione di aree degradate e sulla loro rivitalizzazione economica. Obiettivo dei PUI è migliorare le periferie delle Città metropolitane, migliorare ampie aree urbane degradate attraverso la rigenerazione e rivitalizzazione anche economica creando servizi alla persona in aree sottodimensionate da questo punto di vista, intervenendo sui sistemi di mobilità e dando maggiore accessibilità a contesti isolati e poco serviti. I progetti dovranno essere focalizzati sulla manutenzione e il riuso di aree pubbliche e di strutture edilizie pubbliche esistenti per finalità di interesse pubblico, sul miglioramento complessivo della qualità dell’abitare guardando sia alla dimensione fisica che sociale dei contesti di riferimento e, quindi, potenziando i servizi e le attività sociali, culturali e sportivi in chiave sostenibile e con particolare attenzione al consumo energetico. Nel caso dei PUI una qualche difficoltà nella stesura di progetti organici va imputata anche alla scarsa operatività che alcune Città metropolitane hanno dimostrato nel proporre progettualità coerenti con i loro piani strategici e con il loro aggiornamento.

Borghi e Green Communities⁴

Il Piano per l’Attrattività dei Borghi ha previsto un finanziamento complessivo pari a 1.020 milioni di euro ed è suddiviso in due linee d’intervento: la Linea A dedicata a *Progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei Borghi a rischio abbandono e abbandonati*, con una dotazione finanziaria di 420 milioni di euro, e la Linea B, dedicata a *Progetti locali per la Rigenerazione Culturale e Sociale*, con una dotazione finanziaria complessiva di 580 milioni di euro. La gestione di entrambe le linee è di competenza del Ministero della Cultura. Dalla lettura comparativa della tipologia dei Comuni selezionati per la Linea A, in cui ricadono i 21 borghi selezionati, si deve accennare al fatto che essi differiscono in maniera significativa rispetto al numero di abitanti. Si va, infatti, dagli 83 abitanti di Elva (CN), in Piemonte, ai 107.314 abitanti di Terni, in Umbria, comune in cui è stato selezionato il borgo di Cesi, passando per i 33.837 di Gorizia, in cui è stato individuato Borgo Castello, anche in relazione a Gorizia Capitale Europea della Cultura 2025. Appare ovvio che, a parità di risorse assegnate, ovvero 20

⁴ Si veda: E. Franco (2022), “Rigenerazione dei comuni minori nel PNRR: Borghi e Green Communities” in E. Franco, L. Fregolent, L. Tamini (a cura di), *PNRR e servizi di prossimità*, Maggioli, pp. 99-114.

Tabella 2
PUI PRESENTATI E FINANZIATI

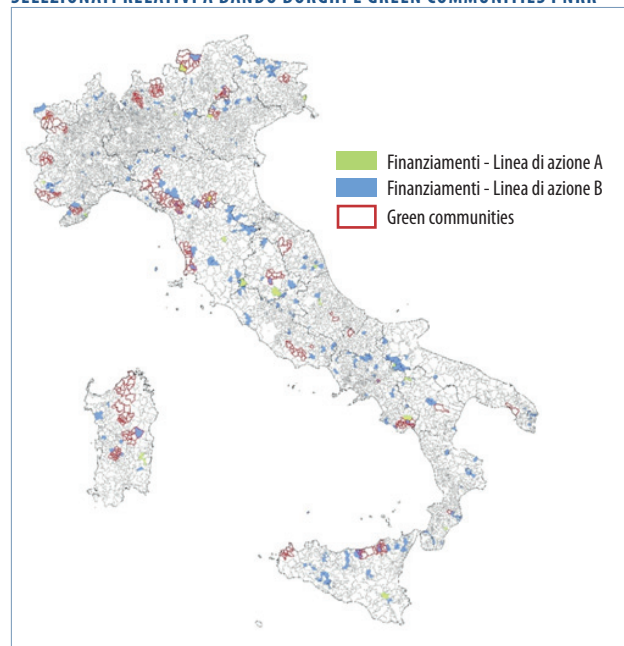
Città metropolitana	N.	Area (mq)	Abitanti	Importo PUI*	Co-finanziamento	Totale PUI
Bari	2	1.168.207	858.065	181.967.074	1.506.146	183.473.220
Bologna	1	375.409	479.693	157.337.700	15.730.500	173.068.200
Cagliari	1	500.000	419.959	101.228.402	4.027.641	105.256.043
Catania	2	1.829.797	493.386	185.486.966	-	185.486.966
Firenze	2	773.331	419.944	157.235.707	113.030.746	270.266.453
Genova	1	229.212	198.260	141.208.469	-	141.208.469
Messina	2	161.610	58.500	132.152.814	-	132.152.814
Milano	4	1.388.078	3.429.413	110.917.081	10.045.391	287.338.092
Napoli	6	520.792	1.539.716	351.150.556	-	351.150.556
Palermo	1	961.815	1.027.590	196.177.292	1.953.979	198.131.271
Reggio Calabria	1	667.000	471.125	118.596.100	-	118.596.100
Roma	5	1.355.957	1.569.673	330.311.511	-	330.311.511
Torino	2	425.628	1.594.207	233.947.918	29.276.828	263.224.746
Venezia	1	1.815.000	695.494	139.637.277	194.155.409	333.792.686

* (art. 21 del D.L. 152/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 233 del 2021)

milioni di euro, la capacità amministrativa di questi comuni sia enormemente diversa, mentre le procedure relative ad attuazione e rendicontazione rimangono le stesse. Relativamente, invece, alla Linea B, sono state presentate 1.791 candidature – di cui 1.595 ammesse a valutazione a seguito di verifica di ammissibilità formale – che, a seguito di un puntuale lavoro di istruttoria, ha visto ammissibili 289 progetti a livello nazionale per un totale di 363.445.527 euro di investimento. Il dato relativo all'investimento richiesto dai progetti presentati è impressionante: 2.959.144.483,50 € di cui 1.750.130.169,16 € – pari al 59% – al Centro Nord e 1.209.014.314,34 € – pari al 41% – al Sud. Questo *Atlante della Domanda*, che sul totale rappresenta circa otto volte la quota di finanziamento disponibile dedicato alla linea B, comprende – spesso – anche i delusi esclusi dalla Linea A. Va considerato anche il fatto che abbiano presentato domanda ben 1.310 comuni singoli e che 481 domande siano state presentate da aggregazioni sino a un massimo di tre comuni.

Se vogliamo, poi, in questo lavoro di territorializzazione del PNRR, tenuto conto del medesimo obiettivo di rigenerazione dei comuni minori, esaminare anche come si distribuiscono le *Green Communities* selezionate grazie all'*Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per la realizzazione di piani di sviluppo di Green Communities da finanziare nell'ambito del PNRR, Missione 2 – Rivoluzione verde e Transizione ecologica, Componente 1 – Economia circolare e agricoltura sostenibile (M2C1), Investimento 3.2 Green Communities, finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU* in relazione ai progetti individuati dal Piano per l'Attrattività dei Borghi, emerge come in alcune aree si concentrino risorse derivanti da questi due investimenti PNRR. Va rilevato, a tal proposito, il caso di tre borghi pilota linea A del Bando Borghi, ovvero Arvier in Valle d'Aosta, Stelvio nella P. A. di Bolzano e Grizzana Morandi in Emilia-Romagna, che ricadono anche in *Green Communities* selezionate e finanziate. Lo stesso avviene per diversi borghi linea B, come di può vedere nella Figura 3.

Figura 3
DISTRIBUZIONE TERRITORIALE A LIVELLO NAZIONALE DEI PROGETTI SELEZIONATI RELATIVI A BANDO BORGHİ E GREEN COMMUNITIES PNRR



Fonte: elaborazione Enrico Breggion; dati allegati 1, 2, 3, 4 Decreto SG n. 453 07/06/2022 e dati allegati graduatorie Presidenza Consiglio dei Ministri Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie

* Università Iuav di Venezia

** Architetto, esperta di politiche integrate, si occupa di valorizzazione urbana e territoriale. Svolge attività di ricerca e formazione per enti pubblici e privati