



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

La rigenerazione urbana e il riequilibrio territoriale nel PNRR: Il caso del bando “attrattività dei borghi”

*Chiara Agnoletti, Claudia Ferretti,
Patrizia Lattarulo e Caterina Fusi*

AISRE - XLIV Conferenza Scientifica Annuale
06-08 Settembre 2023

...la (debole) natura territoriale del PNRR

- ✓ Nella complessa attuazione delle risorse del Pnrr, ci sono alcuni interventi a cui possiamo attribuire una **valenza territoriale**;
- ✓ Non è un piano che contiene strategie declinate territorialmente (con l'unica eccezione della quota di investimenti riservata al sud), tuttavia è **possibile individuare una dimensione territoriale** in riferimento ad alcune misure volte al **riequilibrio** alle varie **scale** (urbana, metropolitana, territoriale);
- ✓ Da questa angolatura possiamo guardare da un lato agli interventi di **riqualificazione territoriale** che riguardano le aree più periferiche del nostro Paese, dall'altro agli interventi di **rigenerazione urbana** delle città e delle periferie urbane in particolare;
- ✓ una doppia prospettiva suggerita dallo scenario post-covid: da un lato il rilancio dell'**attrattività dei borghi** (supportato dallo sviluppo delle infrastrutture digitali e dalla diffusione delle attività da remoto) e dall'altro da una **ulteriore centralità** acquisita dalla **città** dopo l'emergenza sanitaria.

Rigenerazione urbana: le criticità delle città

1. Il **consumo di suolo** e la **conflittualità** tra i diversi usi (prezzi della abitazioni);
2. Il ***mismatch* spaziale** tra lavoro e residenza;
3. Gli elevati **costi di congestione**: ore perse per spostarsi e bassa qualità dell'aria;
4. L'***overturism*** e i riflessi negativi sulla **vivibilità** delle nostre città.

Riequilibrio territoriale: attrattività dei borghi

1. Le aree periferiche hanno sofferto di un **progressivo spopolamento** negli ultimi decenni e un **deterioramento demografico**. Parliamo dei territori più distanti dalle città, dove le opportunità di lavoro sono meno frequenti e anche i servizi in molti casi sono più scarsi.
2. Il periodo pandemico, però, ha reso **più appetibili** alcune località proprio in virtù della loro collocazione periferica.
3. Si è formata una narrativa diffusa sulla **rinnovata attrattività** delle aree periferiche.

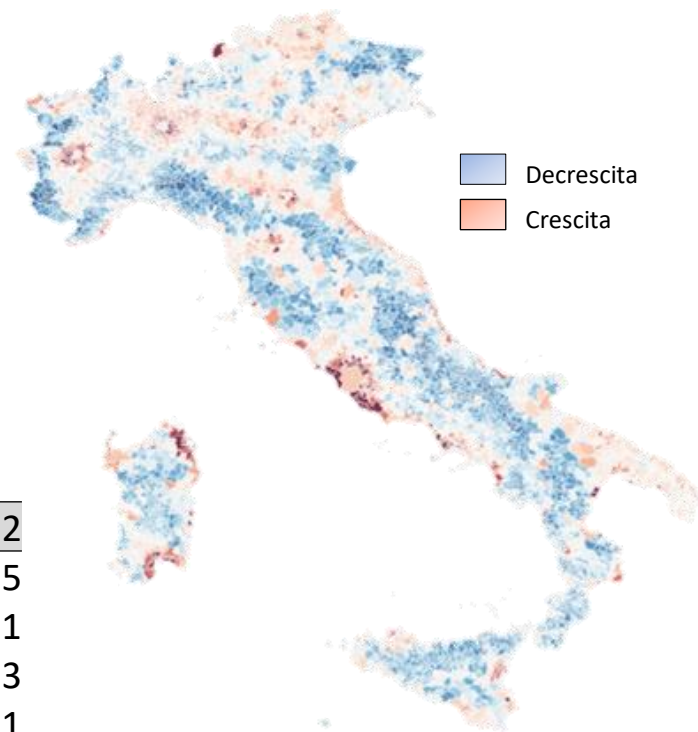
Lo spopolamento negli ultimi 70 anni e in epoca post-Covid

Variatione percentuale della popolazione residente tra 1951 e 2019

Dal 1951 a oggi, la popolazione nei comuni **polo** è **aumentata del 31%**; nell'**hinterland** delle città maggiori, l'aumento è stato del **49%**. In quelli **periferici** e **ultraperiferici** si è registrato un crollo rispettivamente del **18%** e del **26%**.

Variatione % della popolazione residente. 2000 - 2022

	2000-2010	2010-2020	2020-2022
Polo	1.6	1.4	-1.5
Polo intercomunale	3.1	-0.8	-1.1
Cintura	9.9	0.7	-0.3
Intermedio (27-40' dal polo)	4.8	-2.6	-1.1
Periferico (40-67' dal polo)	-0.8	-5.3	-1.8
Ultraperiferico (> 67' dal polo)	-3.0	-5.5	-2.2
ITALIA	4.9	-0.1	-1.0



Gli interventi di natura territoriale: rigenerazione urbana

- ✓ ***Piani Urbani Integrati*** competenza del Ministero dell'Interno per un importo di **3,2 miliardi di euro**, risorse destinate alle CM per favorire inclusione sociale e ridurre l'emarginazione e le situazioni di degrado sociale, promuovere la rigenerazione urbana e sostenere progetti legati alle *smart cities*;
- ✓ ***Rigenerazione urbana, volta a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale*** competenza del Ministero dell'Interno con un fondo pari a **3,3 miliardi di euro**, destinato ai Comuni con una popolazione superiore a 15.000 abitanti al fine di ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale nonché di migliorare la qualità del decoro urbano oltre che del contesto sociale e ambientale;
- ✓ ***Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare*** gestito dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti per un importo di 2,8 miliardi di euro da destinare ad interventi finalizzati a ridurre il disagio abitativo aumentando il patrimonio di edilizia residenziale pubblica.



Tra quelle soggette a maggiore definanziamento!

Gli interventi di natura territoriale: attrattività borghi

Missione 1: *Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, componente C3 Turismo e Cultura 4.0, investimento 2.1 Attrattività dei borghi (Min Cultura).*

Linea di azione A - *Progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono e abbandonati.*

(un borgo per regione o provincia autonoma, ciascuno di importo pari a **20 milioni**)

Linea di azione B - *Rigenerazione culturale e sociale dei Borghi storici,* (finanziamento di almeno **229 Progetti locali** di rigenerazione culturale e sociale da selezionare mediante Avviso pubblico); regime d'aiuto a favore **delle micro, piccole e medie imprese**, profit e non profit localizzate nei Borghi selezionati nell'ambito della linea di azione B.

420 milioni

+

380 milioni
+
200 milioni
= **580 milioni**

=

1 Miliardo

La linea A: territori eligibili

- Interventi **molto concentrati**: 21 progetti ciascuno con un importo max di 20 milioni;
- ampia **varietà dimensionale** dei comuni partecipanti: requisiti del borgo eligibile definiti da parametri qualitativi (carattere identitario, presenza di edifici dismessi, etc) e da un criterio di tipo quantitativo (nr unità residenziali);
- processo di **governance** che ha coinvolto le regioni le quali hanno presentato ciascuna la propria candidatura e una fase negoziale condotta da una Comitato tecnico istituito dal MiC.

Beneficiari Linea A

	Regione/prov. autonoma	Provincia	Borgo	Soggetto Attuatore (Comune)	Importo €
1	ABRUZZO	L'Aquila	CALASCIO	CALASCIO	20.000.000,00
2	BASILICATA	Potenza	MONTICCHIO BAGNI	RIONERO IN VULTURE	20.000.000,00
3	CALABRIA	Reggio Calabria	GERACE	GERACE	20.000.000,00
4	CAMPANIA	Salerno	SANZA	SANZA	20.000.000,00
5	EMILIA ROMAGNA	Bologna	CAMPOLO	GRIZZANA MORANDI	20.000.000,00
6	FRIULI VENEZIA GIULIA	Gorizia	BORGIO CASTELLO	GORIZIA	20.000.000,00
7	LAZIO	Viterbo	TREVINANO	ACQUAPENDENTE	20.000.000,00
8	LIGURIA	Savona	BORGIO CASTELLO	ANDORA	20.000.000,00
9	LOMBARDIA	Brescia	LIVEMMO	PERTICA ALTA	18.452.500,00
10	MARCHE	Ascoli Piceno	MONTALTO DELLE MARCHE	MONTALTO DELLE MARCHE	20.000.000,00
11	BOLZANO	Bolzano	STELVIO	STELVIO	20.000.000,00
12	TRENTO	Trento	PALU' DEL FERSINA	PALU' DEL FERSINA	20.000.000,00
13	PIEMONTE	Cuneo	ELVA	ELVA	20.000.000,00
14	PUGLIA	Foggia	ACCADIA	ACCADIA	20.000.000,00
15	SARDEGNA	Nuoro	ULASSAI	ULASSAI	20.000.000,00
16	SICILIA	Catania	A CUNZIRIA	VIZZINI	19.968.575,00
17	TOSCANA	Arezzo	CASTELNUOVO IN AVANE	CAVRIGLIA	20.000.000,00
18	UMBRIA	Terni	CESI	TERNI	20.000.000,00
19	VALLE D'AOSTA	Aosta	ARVIER	ARVIER	20.000.000,00
20	VENETO	Vicenza	RECOARO TERME	RECOARO TERME	20.000.000,00
Importo totale					€ 398.421.075,00

Profilo dei beneficiari della linea A

Regione	Comune Attuatore	Popolazione residente	addetti del Comune anno 2018	Trasferimenti correnti dall'EU media 2019-2021 €	Trasferimenti correnti dall'EU valori procaite 2019-2021 €	Spese in c.cap. media 2019- 21 €	Spese in c. cap. valori procapite 2019- 21 €
CAMPANIA	SANZA (Sa)	2366	13	431.327	182,3	435.372	184
E.ROMAGNA	GRIZZANA MORANDI (Bo)	3882	20	0	0	914.715	326
LOMBARDIA	PERTICA ALTA (Bs)	559	2	0	0	271.906	486
PIEMONTE	ELVA (Cn)	83	1	0	0	112.824	1.359
PUGLIA	ACCADIA (Fg)	2171	15	0	0	3.858.880	1.777
SARDEGNA	ULASSAI (Nu)	1369	11	0	0	1.568.897	1.146
SICILIA	VIZZINI (Ct)	5710	34	nd		nd	nd
TOSCANA	CAVRIGLIA (Ar)	9446	45	0	0	2.473.655	262
UMBRIA	TERNI (Tr)	107314	704	27023	0,3	14.373.869	134
VALLE D'AOSTA	ARVIER (Ao)	832	13	0	0	329.706	396
VENETO	RECOARO TERME (Vi)	6081	28	0	0	2.245.578	369

La maggioranza ha scarsissime risorse tecniche, **non ha goduto di trasferimenti diretti** dall'Eu nel triennio precedente, la capacità di **investimento si colloca ben al di sotto del fondo che si trovano a gestire**, se si considera la **dimensione demografica**, ci si trova davanti un significativo divario.

L'analisi delle strategie e gli ambiti di valutazione

4 ambiti valutativi:

- ✓ **Strategia di rigenerazione culturale e sociale;**
- ✓ **Caratteristiche del contesto;**
- ✓ **Grado di coinvolgimento delle comunità locali e altri stakeholder nel Progetto;**
- ✓ **programma attuativo e cronoprogramma.**

recupero-edifici caratteristici-realizzazione casa-parrocchiale eccellenza-agroalimentare
pole-formativo **recupero-patrimonio** rilancio-prevede
montano-sostenibile mete-turismo **qualita-vita** piccole-dolomiti
intervento-edifici **rigenerazione-culturale** polo-benessere
termalismo-obiettivi convertita-destinazione **progetto-promuove**
spazi-coworking complesso-termale gressoney-potenziamento
immobili-compendio edifici-caratteristici **sociale-economica**
sostegno-programmi attivazione-complesso **villa-tonello** declino-
demografico agroalimentare-convivium **coworking-fruizione** filiera-agroalimentare connettivita-
vantaggio **sviluppo-sostenibile patrimonio-**
culturale integrata-sostegno tempo-libero
creazione-percorsi compendio-termale termale-polo locale-centro
strumenti-digitali centro-eccellenza **realizzazione-residenze**
lavoratori-remoto antica-casa imprese-rilancio filiera-castanicola **formazione-villa digitali-**
piattaforma edifici-liberty toma-gressoney vantaggio-lavoratori liberty-inserimento
residenze-artista borgo-attraverso tonello-
tecnologie miglioramento-qualita dolomiti-mete
fruizione-borgo **piattaforma-integrata** attraverso-strumenti
albergo-diffuso prevede-recupero **recupero-immobili** remoto-imprese
luoghi-cultura polo-dedicato **programmi-formazione** restauro-antica
valorizzazione-filiera **cultura-undefined** percorsi-storici dedicato-promozione **Obiettivi-**
attivazione alberghiera-creazione destinazione-alberghiera **culturale-sociale**
demografico-creazione telecomunicazione-connettivita promozione-filiera parrocchiale-convertita
digitali-luoghi creazione-spazi **tecnologie-digitali** restauro-edifici formativo-termalismo
turismo-montano castanicola-toma **tecnologie-digitali** benessere-intervento
realizzazione-polo **inserimento-piccole start-up** convivium-ristauro **arresto-declino**
infrastrutture-telecomunicazione **sostenibile-arresto** agroalimentare-locale **termale-ristauro**
potenziamento-infrastrutture storici-valorizzazione creazione-polo

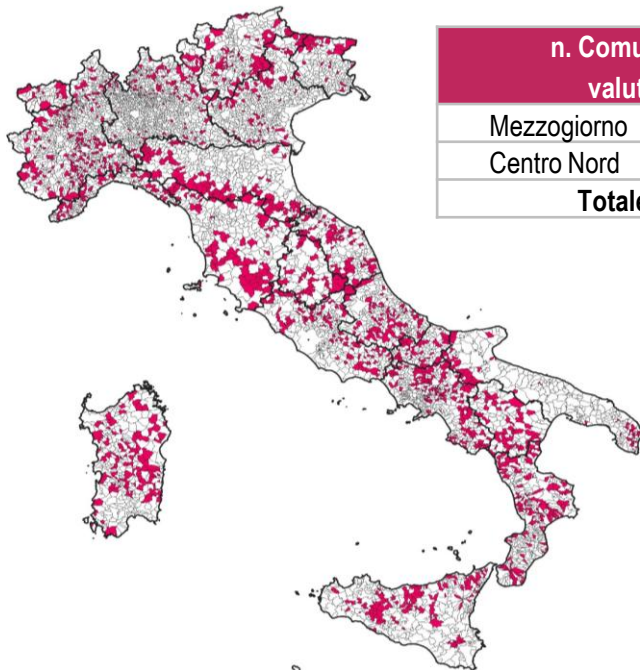
La linea B: risorse e caratteristiche

La linea B è destinata alla realizzazione di **Progetti locali di rigenerazione culturale e sociale**, disponibilità economica pari a **580 milioni** di euro da ripartire secondo due componenti (di cui 380 milioni di euro per i *Progetti locali di rigenerazione culturale* presentati dai Comuni e 200 milioni con procedura centralizzata di responsabilità del MiC, a favore delle imprese localizzate o che intendono insediarsi nei borghi che saranno selezionati);

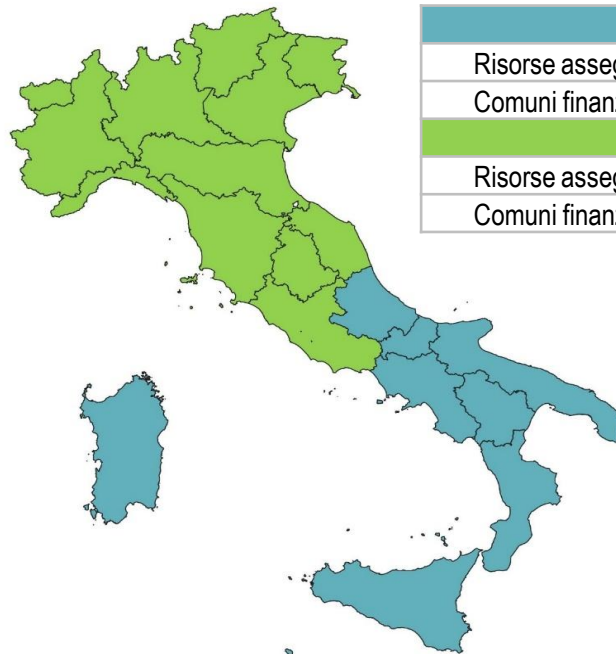
- I destinatari dell'intervento sono i comuni singoli o aggregati con popolazione residente **fino a 5.000 abitanti** nei quali sia presente un borgo storico chiaramente identificabile e riconoscibile. Sono ammesse le aggregazioni di **massimo tre comuni** limitrofi;
- L'importo massimo ammesso è pari a 1,6 milioni di euro;

Linea B: proposte e le risorse assegnate

1.793 proposte, di cui 1.595 ammesse a valutazione. 289 Comuni sono risultati beneficiari ed è stato loro assegnato un importo totale pari a 363,5 milioni di Euro, riservando il 40% al Mezzogiorno.



n. Comuni ammessi a valutazione	
Mezzogiorno	645
Centro Nord	950
Totale	1.595



Mezzogiorno	
Risorse assegnate	€ 152.662.896,7
Comuni finanziati	119
Centro Nord	
Risorse assegnate	€ 210.782.631,2
Comuni finanziati	170

La linea B: le regioni più attive

Toscana, Umbria ed Emilia Romagna, insieme alla Puglia, emergono con un'altissima partecipazione (oltre il 50%).

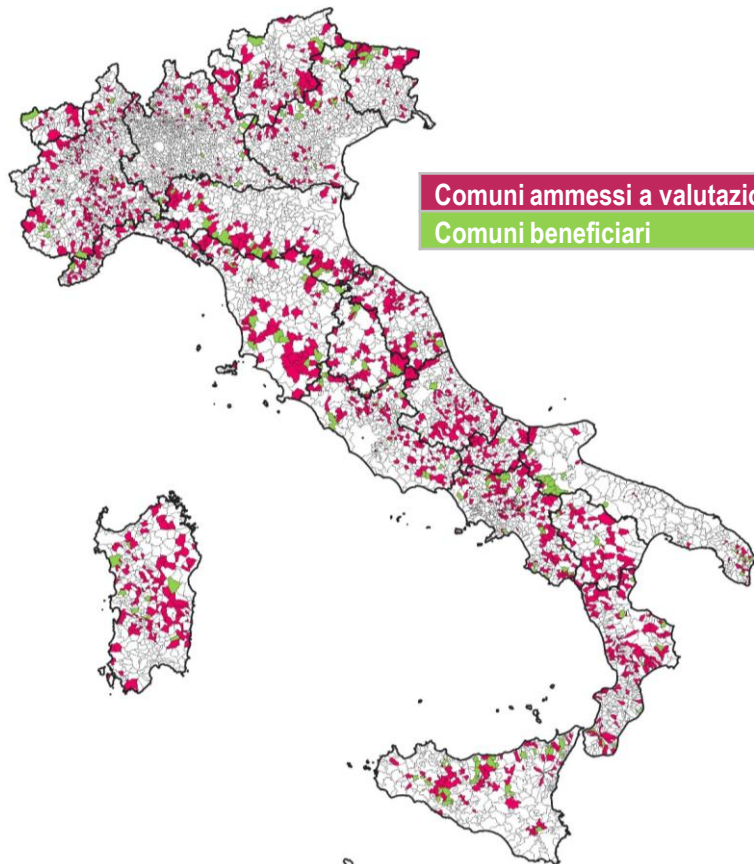
Alto livello di partecipazione anche per Marche, Lazio, Campania e Basilicata (oltre il 40%); mentre una partecipazione inferiore si evidenzia per del Nord Italia quali Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Piemonte e Valle d'Aosta.



Regione	% partecipazione
Lombardia	12,3%
Friuli V. Giulia	18,3%
Piemonte	20,5%
Valle d'Aosta	20,5%
Trentino A. Adig.	21,5%
Veneto	28,1%
Molise	28,1%
Abruzzo	28,5%
Sardegna	30,1%
Liguria	34,1%

Regione	% partecipazione
Calabria	34,5%
Sicilia	39,2%
Basilicata	43,9%
Campania	44,5%
Marche	45%
Lazio	46,2%
Puglia	53,4%
Toscana	53%
Emilia-Romagna	57,8%
Umbria	61,9%

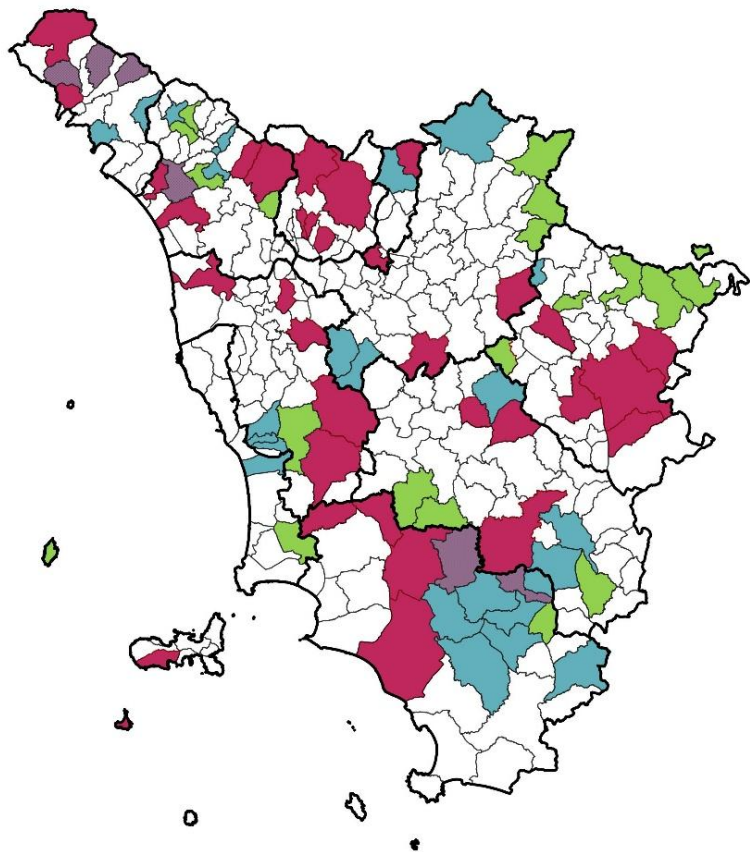
I territori ammessi a valutazione e beneficiari



Comuni ammessi a valutazione	1.595
Comuni beneficiari	289

Regione	Somma di importo €	n. progetti presentati	n. comuni beneficiari
ABRUZZO	3.200.000	2	2
BASILICATA	5.555.000	3	5
CALABRIA	17.521.701	10	14
CAMPANIA	39.385.845	22	31
EMILIA ROMAGNA	19.609.560	12	13
FRIULI VENEZIA G.	7.239.853	4	7
LAZIO	33.808.522	19	29
LIGURIA	10.912.702	6	9
LOMBARDIA	33.497.009	18	28
MARCHE	9.931.513	5	10
MOLISE	1.600.000	1	1
PIEMONTE	27.024.100	13	26
Provincia BOLZANO	3.200.000	2	2
Provincia TRENTO	3.181.802	2	2
PUGLIA	31.167.478	18	23
SARDEGNA	12.241.998	8	8
SICILIA	41.990.874	24	35
TOSCANA	22.233.248	13	18
UMBRIA	7.976.974	5	5
VALLE D'AOSTA	1.585.268	1	1
VENETO	30.582.080	19	20
Totale complessivo	363.445.527	207	289

I territori beneficiari delle due linee in Toscana



Partecipanti linea A	42
Partecipanti linea B	45
Partecipanti linea A e B	9
Comuni beneficiari	19

Provincia	Indice di partecipazione	Importi assegnati linea A e B
Arezzo	25%	24.156.284,50*
Firenze	17%	3.677.000,00
Grosseto	57%	1.600.000,00
Livorno	21%	3.196.320,00
Lucca	27%	4.160.000,00
Massa Cassara	47%	-
Pisa	27%	1.494.743,59
Pistoia	20%	-
Prato	42%	-
Siena	22%	3.948.900,00

Considerazioni conclusive: opportunità

Opportunità:

- ✓ Le principali opportunità sono, come ovvio, legate **all'iniezione di consistenti risorse**;
- ✓ È tra i pochi bandi che preveda una serie di **interventi dal carattere sistemico** (riqualificazione funzionale, valorizzazione del patrimonio culturale, ecc), promuovendo un **approccio integrato** delle politiche di rilancio territoriale;
- ✓ La **prospettiva di rilancio delle aree periferiche**, volta da un lato al contrasto allo **spopolamento** di questi territori, dall'altro al decongestionamento delle aree turistiche più tradizionali (***overtourism***) e allo sviluppo di circuiti turistici secondari;
- ✓ il riferimento a “**progetti pilota**” (linea a) indica esperienze di natura esemplare che potrebbero essere replicate ed estese ad altri contesti. La linea B, risulta meno consistente sotto il profilo del finanziamento concesso al singolo progetto ma appare **distribuita in modo più capillare** sul territorio;
- ✓ **collaborazione tra pubblico e privato e coinvolgimento delle comunità locali.**

Considerazioni conclusive: e criticità

Criticità:

- ✓ **capacità organizzative e gestionali** dei piccoli comuni;
- ✓ **caratterizzazione territoriale** semplificata e che viene esaurita nelle differenze nord-sud;
- ✓ **manca** una **dimensione di area vasta** per collocare questo tipo di strategie, che altrimenti rischiano di venir vanificate nella loro attuazione eccessivamente localistica;
- ✓ **governance**: il rapporto “quasi diretto” instaurato tra Ministero e Comuni attuatori, ha escluso gli enti Regionali. Quest’ultimi, estromessi da ogni fase progettuale e unicamente coinvolti nella selezione dei borghi pilota per la linea A;
- ✓ il bando ha privilegiato **logiche competitive** campanilistiche in luogo di aggregazioni territoriali più vaste come invece è suggerito dalle politiche di coesione;
- ✓ l’urgenza del provvedimento ha privilegiato **l’ottica della cantierabilità** rispetto ai fabbisogni. Il **timing serrato** ha avvantaggiato chi aveva già elaborato delle **progettualità**, quindi tendenzialmente i più “forti”, con il rischio di acutizzare invece che contenere i divari territoriali.



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

**LA RIGENERAZIONE URBANA
E IL RIEQUILIBRIO TERRITORIALE NEL PNRR:
IL CASO DEL BANDO “ATTRATTIVITÀ DEI BORGHI”**

**AISRE - XLIV Conferenza Scientifica Annuale
06-08 Settembre 2023**

chiara.agnoletti@irpet.it