

LA DIMENSIONE TERRITORIALE DEL PNRR E L'INVESTIMENTO “ATTRATTIVITÀ DEI BORGHI”

Firenze, novembre 2023

RICONOSCIMENTI

La ricerca è stata curata dalla dott.sa Caterina Fusi, nell'ambito dell'Area di ricerca Economia pubblica coordinata da Patrizia Lattarulo.
Editing a cura di Elena Zangheri.

Indice

Premessa	5
Linea A – Progetti pilota per la rigenerazione culturale	5
Linea B – progetti locali di rigenerazione culturale e sociale	6
La partecipazione degli enti locali di Regione Toscana	7
Il tema della Governance	8
Opportunità e criticità del bando Borghi	10

Premessa

Nella complessa attuazione delle risorse PNRR ci sono degli interventi a cui si può riconoscere una valenza più propriamente territoriale, misure che si pongono l'obiettivo del riequilibrio territoriale alle diverse scale, urbana, regionale e nazionale. Da questa angolatura possiamo guardare da un lato agli interventi di rigenerazione delle città e delle periferie urbane in particolare, dall'altro agli interventi di riqualificazione territoriale che riguardano le aree più periferiche del nostro Paese. Si tratta di una doppia prospettiva suggerita anche dal dibattito postpandemia che ha prospettato una ulteriore centralità per la città, le quali superata la fase di emergenza sanitaria hanno ripreso a esercitare la propria forza attrattiva, ma anche il rilancio dell'attrattività dei borghi, supportato da una maggiore diffusione delle infrastrutture digitali e dalla diffusione delle attività da remoto.

Il programma relativo al Piano Nazionale Borghi nasce con l'obiettivo di fornire un sostegno allo sviluppo economico e sociale dei piccoli centri, valorizzandone il potenziale culturale, storico e di tradizioni, assunti come fattori trasversali nelle politiche di sviluppo territoriale e locale, per contrastare lo spopolamento e favorire la conservazione del loro patrimonio materiale ed immateriale. Oltre all'attrattività a fini residenziali, favorita anche delle mutate abitudini sugli stili di vita e di modalità di lavoro indotti dalla pandemia, l'intervento mira ad offrire un'alternativa sostenibile ai flussi turistici che saturano le principali città d'arte, ridistribuendone i costi e i benefici. Si tratta in sostanza di intercettare e diversificare l'offerta turistica e costruire una capacità di attrazione per questi territori, attraverso interventi volti al recupero del patrimonio, alla riqualificazione degli spazi aperti e alla creazione di servizi per rilanciare le economie locali valorizzando i saperi identitari delle comunità.

Il fondo, che si avvale di un importo PNRR pari a 1,02 mld di Euro, gestito dal Ministero della Cultura, è stato attuato in modo diversificato fra due linee di intervento: la linea A ha interessato Progetti Pilota individuati uno per Regione su proposta dei relativi Assessorati alla Cultura a cui è destinato un investimento di 20 milioni di euro; la linea B ha interessato progetti locali selezionati attraverso un avviso pubblico bandito dal Ministero della Cultura per un importo di 1,6 milioni di euro a progetto.

Linea A – Progetti pilota per la rigenerazione culturale

La linea A ha sollevato diverse critiche tra chi avrebbe preferito investimenti diffusi per la realizzazione di politiche a favore dei territori spopolati, a fronte di un accentramento di risorse tanto ingente. Sulla base di criteri definiti, ciascuna Regione ha presentato la propria proposta, individuata di concerto con le amministrazioni comunali. La definizione stessa degli ambiti di valutazione svela e sintetizza i temi principali su cui si fonda il bando ovvero il sostegno all'occupazione, il contrasto allo spopolamento, lo sviluppo del turismo, e l'attivazione di processi di partecipazione. Alla presentazione delle candidature è seguita una

fase negoziale condotta da una Comitato tecnico istituito dal MiC che si è conclusa con l'assegnazione delle risorse e la delega delle responsabilità gestionali e attuative dell'intervento al Comune in qualità di Soggetto attuatore. I Comuni risultati beneficiari, se si analizzano in prima istanza dal punto di vista della loro dimensione demografica, risultano significativamente variegati, tanto è che agli estremi della graduatoria si trovano il Comune piemontese di Elva (CN), che registra 78 abitanti (al 2023), e il Comune di Terni, con oltre 105.000 residenti. Questo dato ha un'evidente legame con la struttura amministrativa e con la relativa capacità tecnica e di gestione della ingente iniezione finanziaria da parte del Comune attuatore. Infatti, sempre guardando agli estremi ma in questo caso alla dotazione di capitale umano, nel caso di Elva conta 1 risorsa umana, e nel caso di Terni invece oltre 700 (dato 2018).

Linea B – progetti locali di rigenerazione culturale e sociale

La linea B dell'intervento è rivolta a comuni singoli o aggregati con popolazione residente fino a 5.000 abitanti ed è destinata alla realizzazione di Progetti locali di rigenerazione culturale e sociale per una disponibilità economica pari a 580 milioni di euro da ripartire secondo due componenti: 380 milioni di euro per i *Progetti* presentati dai Comuni; 200 milioni di euro a favore delle micro, piccole e medie imprese localizzate o che intendono insediarsi nei borghi selezionati. La finalità è quella di supportare progetti capaci di rilanciare le economie locali attraverso il sostegno alle attività culturali, turistiche, commerciali, agroalimentari e artigianali, come anche alle imprese operanti nei settori dei servizi di ospitalità, sviluppo di prodotti, saperi e tecniche locali.

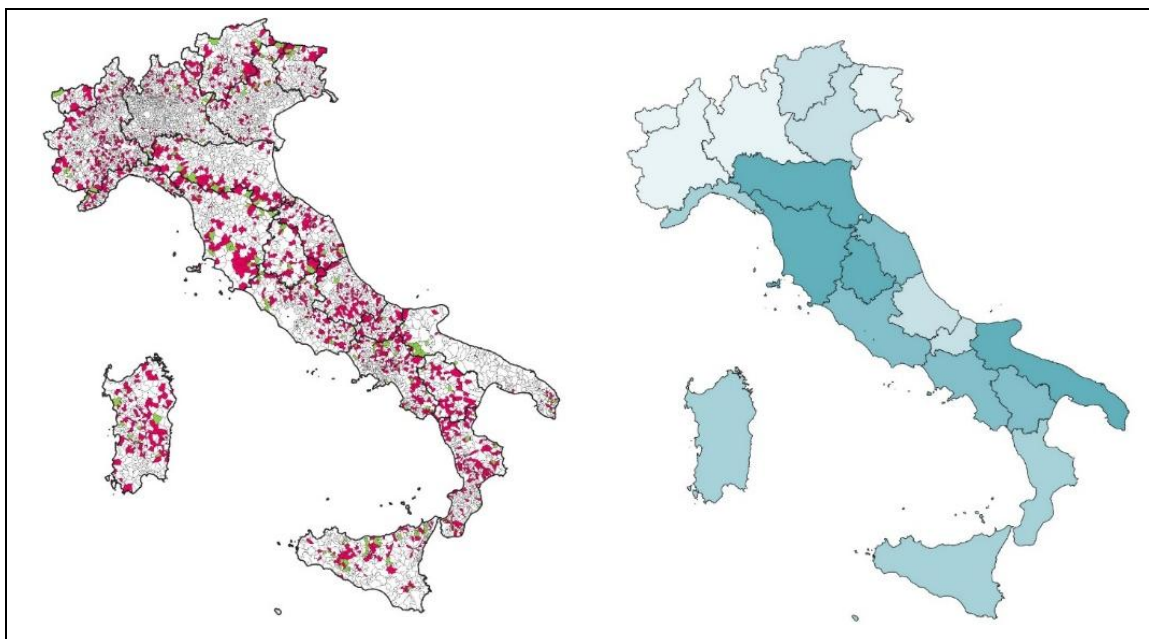
I Comuni ammessi a valutazione sono stati 1.595 localizzati in prevalenza in territori montani delle Catene alpina e appenninica, e sulle restanti aree montano-collinari. In negativo emerge, invece, la quasi totale mancanza di candidature nelle aree di pianura, soprattutto padane e pugliesi. A seguito di valutazione tecnica, sono state selezionate 207 proposte che, considerando quelle presentate in maniera aggregata, interessano 289 municipalità. Un aspetto interessante, anche alla luce delle finalità del bando sul contrasto allo spopolamento è rappresentato dal confronto tra i beneficiari e le tendenze demografiche di lungo periodo. In effetti il confronto con la tendenza demografica dei comuni da 1951 al 2019, evidenzia una sostanziale sovrapposizione fra i primi e quelli in cui si registra uno spopolamento sistematico negli ultimi 60 anni, localizzati nelle aree periferiche di Alpi e Appennini con un numero di abitanti al di sotto delle 3.000 unità.

La capacità di partecipazione al bando delle varie regioni evidenzia il prevalere delle realtà appenniniche e meridionali. Prendendo come indicatore il rapporto tra numero di Comuni che hanno partecipato al bando e numero di Comuni candidabili (con un numero di abitanti inferiore a 5.000) per Regione, si evidenzia una geografia della partecipazione che vede il centro Italia con Toscana, Umbria ed Emilia Romagna, insieme alla Puglia, emergere con un'altissima partecipazione (oltre il 50%). Un alto livello di partecipazione anche per Marche,

Lazio, Campania e Basilicata (oltre il 40%); mentre una partecipazione inferiore si evidenzia per le isole – Sardegna, Sicilia – insieme alla Calabria. Le restanti Regioni mostrano un valore nettamente più basso; in particolare si sottolinea come un più basso indice di partecipazione (al di sotto del 20%) sia da attribuire alle regioni del Nord Italia quali Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Piemonte e Valle d’Aosta.

Figura 1 – Comuni ammessi a Valutazione e comuni beneficiari

Figura 2 – Capacità di partecipazione al bando



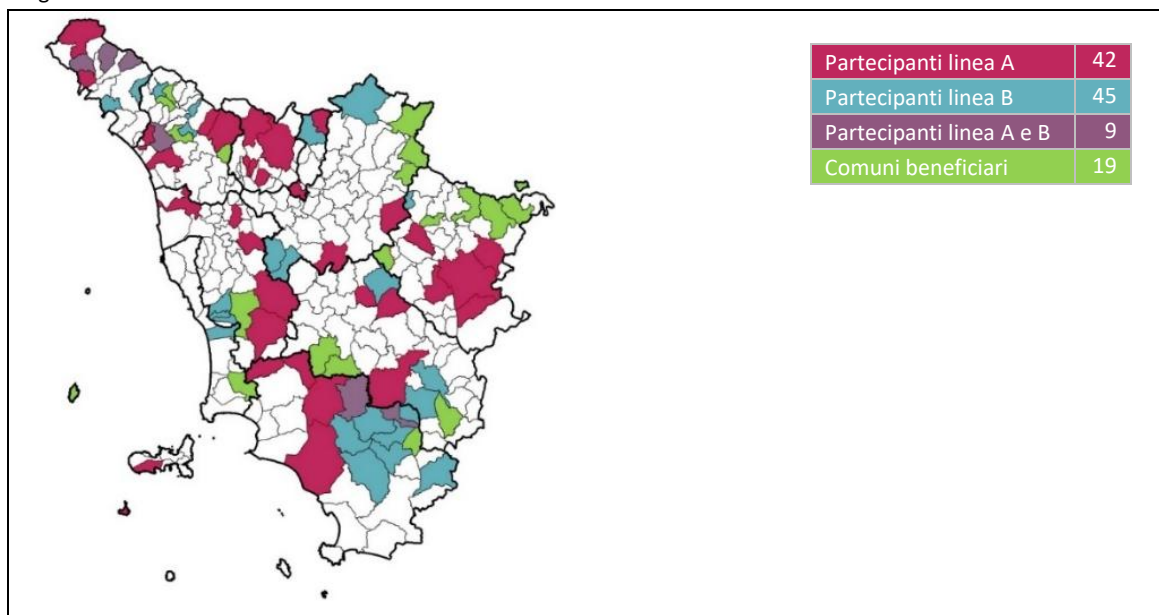
La partecipazione degli enti locali di Regione Toscana

In Toscana, il Bando Attrattività dei Borghi, nelle sue linee di azione, ha visto la candidatura di 78 Comuni attuatori, ossia il 17,5% sul totale delle Amministrazioni presenti sul territorio regionale. I comuni che si sono candidati per la linea A sono stati 42; quelli per la linea B sono stati 45, fra questi 9 avevano partecipato anche alla linea A risultando non vincitori. Alla fine i Comuni beneficiari sono stati 19.

Aggregando il dato su scala provinciale, si evidenzia come la provincia di Grosseto sia quella con la più elevata partecipazione (57%), a fronte di un unico progetto finanziato, seguita da Massa Carrara (47%) e Prato (42%). Queste ultime due, nonostante lo sforzo progettuale, non sono risultate beneficiarie di alcuna risorsa. Sul lato opposto la città metropolitana di Firenze, a fronte di una mobilitazione di Comuni fra le più basse (17%), ha beneficiato di oltre 3,5 milioni di risorse. Spiccano nella casistica le province di Arezzo e Lucca che con una partecipazione media, rispettivamente del 25% e 27%, hanno goduto degli importi finanziari più elevati, il

primo in particolare di oltre 24 milioni di cui 20 della linea A (Borgo pilota per la Toscana - Castelnuovo in Avane – Ar) e oltre 4 della B.

Figura 3 – Localizzazione dei Comuni ammessi a valutazione



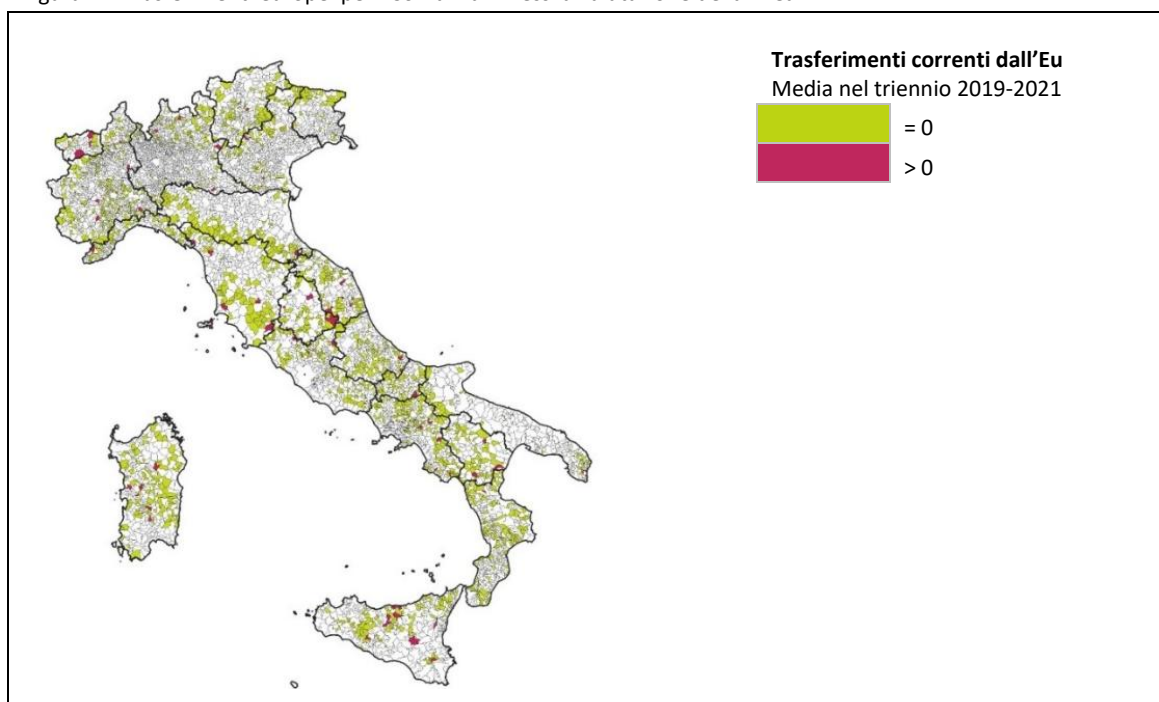
Il tema della Governance

Il fondo di investimento per questa misura è gestito dal Ministero della Cultura ed è stato attuato seguendo un modello di governance estremamente diversificato fra le due linee di intervento. La linea A che ha portato all'individuazione dei 21 Progetti Pilota, ha previsto un ruolo attivo dell'ente regionale, che tuttavia nella definizione delle caratteristiche del borgo eligibile, si è rivelato piuttosto esiguo. Le *Linee di indirizzo* ministeriali individuavano piuttosto precisamente i criteri rilevanti, lasciando eventualmente ampia discrezionalità sulle forme della procedura selettiva. Da ciò ne è derivato che il coinvolgimento regionale è stato essenzialmente formale, delineando un contesto di sostanziale marginalizzazione delle stesse regioni. A queste ultime è stato affidato il ruolo di selezionatore dei territori candidabili nel rispetto di criteri definiti dall'amministrazione centrale. Tuttavia, a fianco di questo evidenziamo anche come ogni Regione riguardo le modalità di selezione del proprio borgo abbia individuato una propria strategia poiché non vi erano procedure specifiche da seguire: la maggior parte degli enti regionali ha proceduto tramite l'emissione di una manifestazione di interesse, tra queste la Lombardia ha scelto un approccio integrato stilando un accordo di collaborazione fra più soggetti (ANCI Lombardia, Polis e Unioncamere Lombardia, Fondazione Cariplo e Aria spa) per integrare le specifiche funzioni nelle attività di diffusione dell'iniziativa sul territorio e coadiuvare la candidatura dei progetti; mentre in altri casi, è stata ravvisata

scarsa trasparenza e nessuna selezione pubblica per l'individuazione del borgo beneficiario. La linea B, a differenza della precedente, ha interessato progetti locali selezionati attraverso un avviso pubblico bandito direttamente dal Ministero della Cultura a diretta partecipazione dei Comuni eligibili, senza l'intermediazione né delle Regioni né delle Province autonome.

In entrambe le linee, al termine delle procedure di selezione gli Enti Locali sono diventati soggetti attuatori, con responsabilità di gestione dei singoli progetti, ovvero ricevono le risorse, devono rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo, devono realizzare gli interventi nel rispetto delle normative e dei regolamenti stabiliti per il PNRR, infine prevenire e correggere irregolarità e restituire le risorse indebitamente utilizzate. La capacità di gestione delle risorse europee da parte degli Enti Locali, coinvolti non solo nella presentazione delle proposte ma anche nell'esecuzione delle opere pubbliche, monitoraggio e regolarità delle spese e delle procedure, rappresenta un tema di valutazione evidentemente significativo sul cronoprogramma di attuazione del PNRR. È indubbia la centralità delle amministrazioni comunali per quanto riguarda la fase di elaborazione dei singoli progetti e ovviamente quella di attuazione, risulta altrettanto palese quanto il confronto con i Comuni svoltosi a monte della redazione del Bando sia stato insufficiente, ad esempio si sarebbe potuta correggere l'impostazione eccessivamente competitiva impressa in special modo alla linea A, in maggiore coerenza con l'approccio della strategia SNAI. Per quanto attiene la capacità di gestione dei singoli Comuni, la prima considerazione riguarda il fatto che i beneficiari del bando abbiano goduto di altri fondi e se, storicamente, siano quelli maggiormente reattivi e capaci di inserirsi in ambiti di progettazione europea, e a tale scopo guardiamo ai trasferimenti di fondi europei nel triennio 2019-2021; la seconda valutazione interessa la spesa in Conto Capitale che dà conto della capacità degli Enti di investire in opere pubbliche. Considerando i comuni beneficiari della linea A che, ricordiamo, sono i soggetti attuatori dei progetti pilota che andranno a gestire un ingente finanziamento pari alla cifra di 20 milioni di euro, emerge come la maggioranza di questi non abbia goduto di trasferimenti diretti dall'Eu nel triennio analizzato. Inoltre la loro capacità di investimento si colloca ben al di sotto del fondo che si trovano a gestire. Se si considerano ancora una volta i Comuni di Elva e Terni, i due estremi della graduatoria dei Comuni stilata per dimensione demografica, ci si trova davanti un significativo divario fra un Ente – Elva - che nel triennio in oggetto rivela una capacità di investimento pari allo 0,5% del finanziamento ricevuto, ed un altro – Terni – che ha una capacità di investimento di poco inferiore a 20 milioni. Analoghe considerazioni possono essere estese allargando il campione ai comuni ammessi a valutazione per la Linea B, ossia 1.595 comuni aventi un numero di abitanti inferiore alle 5.000 unità che si sono candidati con progetti del valore di circa 2 milioni di euro.

Figura 4 – Trasferimenti europei per i Comuni ammessi a valutazione della linea B



Per fronteggiare la gestione dei fondi PNRR ed efficientare le pubbliche amministrazioni evidentemente non strutturate a rispondere con tempismo al funzionamento ordinario e straordinario richiesto, sia in fase di progettazione che di attuazione, è stato fatto ricorso anche a nuovo personale, privilegiando l'affidamento di incarichi esterni. Lo stesso PNRR prevede, infatti, la possibilità per gli Enti Locali di assumere esperti a tempo determinato o avvalersi di consulenti. In considerazione di questo, il decreto legge 152/2021 ha istituito un fondo di 30 milioni di euro previsto per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026, destinato ai Comuni con meno di 5mila abitanti, per contribuire alla copertura delle assunzioni a tempo determinato di personale tecnico specializzato necessarie alla realizzazione dei progetti del Pnrr. Si noti come anche fra i Comuni partecipanti al bando Borghi è stato fatto ricorso al fondo, si tratta di 310 Enti (il 19% dell'insieme dei comuni ammessi a valutazione) per un totale di 438 tecnici assunti. Fra questi si può individuare un sottoinsieme di 45 enti risultati poi beneficiari (il 15% dei beneficiari totali) e che complessivamente hanno assunto 75 unità di personale.

Opportunità e criticità del bando Borghi

Le principali opportunità sono, come ovvio, legate all'iniezione di consistenti risorse, elemento determinante in realtà territoriali dai bilanci spesso in sofferenza e le cui risorse vengono solitamente destinate a interventi settoriali in condizioni di emergenza. In questo senso si

evidenza come, in positivo, questo sia uno dei pochi bandi che preveda una serie di interventi dal carattere sistemico (riqualificazione funzionale, valorizzazione del patrimonio culturale, rilancio economico, ecc), promuovendo un approccio integrato delle politiche strategiche di rilancio territoriale.

Un'altra considerazione riguarda 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. Lo sforzo quindi non è solo di attrazione per la residenza, anche sulla scia della tendenza che ha seguito la pandemia di riscoperta delle località più periferiche e a contatto con la natura e di nuove forme di lavoro caratterizzate da attività in remoto, ma anche quello di rendere i territori periferici nodi di una rete turistica alternativa e sostenibile. In un'ottica di diversificazione dell'offerta questo rappresenta non solo l'opportunità di redistribuzione dei benefici economici, ma anche di quei costi sociali ed ambientali che gravano sulle mete soggette a sovraffollamento turistico.

Guardando in particolare alla linea A, il riferimento a "progetti pilota", indica esperienze di natura esemplare e sperimentale che, qualora verificate per fattibilità ed utilità, 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, arrivando a interessare almeno 229 borghi storici.

Infine, è sicuramente interessante il fatto che siano previste e contemplate forme di collaborazione tra pubblico e privato, secondo una corretta visione di supporto reciproco per la rivitalizzazione dei borghi e una prospettiva che non si esaurisce con il fumo delle risorse. Altrettanto rilevante il coinvolgimento delle comunità locali, poiché pone le basi di un equilibrio sociale basato sul senso di riconoscimento e appartenenza al proprio territorio.

In merito alle criticità si evidenzia come il Piano presenta una caratterizzazione territoriale eccessivamente semplificata e che viene esaurita nelle differenze nord-sud del paese e soddisfatta con la quota percentuale di risorse da destinare al mezzogiorno. Nei fatti esiste una grande complessità tra città piccole e città medie, tra centro e periferie, ecc... di cui il piano non tiene conto. Inoltre nel Pnrr manca una dimensione di area vasta per collocare questo tipo di strategie, che altrimenti rischiano di venir vanificate nella loro attuazione eccessivamente localistica.

Dal punto di vista della *governance*, il rapporto "quasi diretto" instaurato tra Ministero e Comuni attuatori, ha in qualche modo escluso gli enti Regionali. Quest'ultimi, estromessi da ogni fase progettuale e unicamente coinvolti nella selezione dei borghi pilota per la linea A, non hanno avuto indicazioni sulle procedure da seguire, con il doppio rischio di svolgere un ruolo secondario oppure di prevedere delle procedure di assegnazione senza selezione all'insegna della scarsa trasparenza. Questa esclusione può essere anche letta come una presa d'atto della storica debolezza delle Regioni nei confronti degli enti locali.

Il bando ha privilegiato logiche competitive campanilistiche in luogo di aggregazioni territoriali più vaste secondo quanto suggerito dalle politiche di coesione. Il sistema stesso della selezione a mezzo di Bando, se da un lato ha garantito trasparenza, dall'altro ha favorito l'antagonismo e ridotto la capacità di controllo sulla distribuzione delle risorse.

Infine, come ulteriore criticità, si evidenzia l'urgenza del provvedimento che ha fatto sì che venisse privilegiata l'ottica della cantierabilità rispetto ai fabbisogni. Il timing serrato ha sicuramente avvantaggiato chi aveva già elaborato delle progettualità, quindi tendenzialmente i più "forti", con il rischio di acutizzare invece che contenere i divari territoriali. La questione temporale ha avuto delle evidenti ripercussioni anche rispetto ad uno dei punti di forza del bando, ossia quello relativo alla costruzione dei partenariati pubblico-privati e l'attivazione di processi partecipativi. La costruzione di questo tipo di attività è poco compatibile con il timing impresso dai bandi, rendendo quindi molto probabile il ricorso a relazioni già esistenti piuttosto che all'attivazione di processi partecipativi più allargati.