

## Il PNRR e le misure per il territorio. Bando Attrattività dei Borghi

Chiara Agnoletti e Caterina Fusi\*

### 1. LA DIMENSIONE TERRITORIALE DEL PNRR E L'INVESTIMENTO "ATTRATTIVITÀ DEI BORGHI"

Nella complessa programmazione delle risorse PNRR una delle tre priorità trasversali (assieme ai giovani e parità di genere) è attribuita al riequilibrio territoriale alle diverse scale, urbana, regionale e nazionale. In questo contesto si inseriscono gli interventi per la rigenerazione delle città e delle periferie urbane in particolare, e gli 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 prefigurato una ulteriore centralità per le 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 capillarità delle infrastrutture digitali e dalla diffusione delle attività da remoto.

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 delle città e delle periferie urbane in particolare.

In questo senso vale riferirsi ai *Piani Urbani Integrati* competenza del Ministero dell'Interno per un importo di 2.494 miliardi di euro, risorse destinate alle città metropolitane al fine di favorire una migliore inclusione sociale e ridurre l'emarginazione e le situazioni di degrado sociale, promuovere la rigenerazione urbana e sostenere progetti legati alle *smart cities*; progetti di *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; il *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, a rigenerare il tessuto socioeconomico dei centri urbani, a migliorare l'accessibilità, la funzionalità e la sicurezza di spazi e luoghi degradati; la misura *Attrattività dei Borghi*, gestita dal Ministero della Cultura con un fondo complessivo di 1,02 miliardi di euro, destinato ai comuni con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti per sostenere lo sviluppo economico e sociale dei Borghi italiani, sfruttandone il patrimonio culturale.

Tutti gli interventi menzionati soddisfano la priorità trasversale indicata nel PNRR relativa alla *riduzione del divario di cittadinanza*, individuata per colmare le differenze territoriali e sociali. Ad una lettura più stretta che individua nel confronto Nord-Sud del Paese la disparità territoriale principale e sulla quale il PNRR interviene destinando al Mezzogiorno il 40% delle risorse vincolandole geograficamente, si può affiancare un'interpretazione più estesa. A livello urbano si può allargare la prospettiva al divario fra centralità e periferie, intese non nella loro accezione geografica, bensì nel disequilibrio economico sociale che ne contraddistingue il tessuto sociale e spesso la configurazione spaziale, e su cui intervengono sia i *PUI* che i *PIN-QuA* che i *Progetti di Rigenerazione Urbana*; a scala regionale questa si traspare nella lettura della disparità fra i centri, dove si allocano i servizi, e le aree periferiche e che trascina con sé il tema dello spopolamento e dell'abbandono delle aree marginali, rispetto al quale il bando *Attrattività dei Borghi* rappresenta una possibile opportunità, anche e soprattutto a seguito dalla pandemia che ha generato una rinnovata attrattività delle località più periferiche a contatto con ambiente e natura.

Nel corso di questa estate, alcune di queste linee di investimento sono diventate oggetto di una proposta di rimodulazione da parte del Governo all'Europa, a seguito del riscontro di alcune criticità che potrebbero comprometterne l'attuazione nei tempi richiesti dal Programma. Questi interventi non perderebbero i finanziamenti, ma accederebbero a risorse provenienti da fondi più flessibili. Il Bando Borghi non rientra tra questi, ma a maggior ragione sembra interessante comprenderne i contenuti e le caratteristiche degli interventi in corso di attuazione.

### 2. IL PIANO NAZIONALE BORGHI

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 per la crescita 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 dai mutati stili di vita e dai cambiamenti nelle 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 ripartito su due diverse linee di intervento: la linea A ha interessato Progetti Pilota individuati uno per Regione su proposta delle relative Direzioni 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.

Tabella 1  
ARTICOLAZIONE E COMPOSIZIONE FINANZIARIA DELLA MISURA M1C3  
INVESTIMENTO 2.1 ATTRATTIVITÀ DEI BORGHI

Missione 1: Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, componente C3 Turismo e Cultura 4.0, investimento 2.1 Attrattività dei borghi	
Intervento	Ripartizione risorse
<b>Linea di azione A - Progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono e abbandonati</b> (un borgo per regione o provincia autonoma, ciascuno di importo pari a 20 milioni di euro per un totale di 420 milioni di euro)	€ 800.000.000,00
<b>Linea di azione B - Rigenerazione culturale e sociale dei Borghi storici</b> , (finanziamento di almeno 229 Progetti locali di rigenerazione culturale e sociale da selezionare mediante Avviso pubblico per un totale di 380 milioni di euro)	€ 200.000.000,00
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	€ 20.000.000,00
Il Turismo delle Radici - Una Strategia Integrata per la ripresa del settore del Turismo nell'Italia post Covid-19	€ 20.000.000,00
<b>Totale</b>	<b>€ 1.020.000.000,00</b>

Fonte: Decreto SG n. 453 07/06/2022 Assegnazione delle risorse a valere sul PNRR, "Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale", e "Attrattività dei borghi" finanziato dall'Unione europea - NextGenerationEU

A conclusione della procedura, con DM n.453 del 7/06/2022 sono state assegnate risorse a 309 Comuni distribuiti sul territorio nazionale, per un importo complessivo di € 761.866.602,09. In particolare i fondi sono stati così distribuiti:

- per la Linea A dell'intervento € 398.421.075,00 in favore di n. 20 Comuni per la realizzazione di altrettanti Progetti pilota

per la rigenerazione culturale, sociale ed economica di borghi a rischio abbandono o abbandonati, ripartiti, uno per ciascuna Regione e Provincia autonoma, ad eccezione della Regione Molise per ragioni di sospensiva TAR;

- per la Linea B dell'intervento € 363.445.527,09 a favore di n. 289 comuni per la realizzazione di progetti locali di rigenerazione culturale e sociale di borghi storici al di sotto dei 5.000 abitanti, selezionati mediante Avviso pubblico.

## 2.1 Linea A – Progetti pilota per la rigenerazione culturale

La linea A prevede la concentrazione di risorse su specifici progetti, sperimentando un effetto leva più significativo e puntuale sul territorio. 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 (Tab. 2).

A fronte di un importo massimo ammissibile di 20 ml di Euro, solo due comuni sono rimasti sotto la soglia massima: il Comune di Vizzini (Sicilia), di 30 mila euro, il Comune di Pertica Alta (Lombardia) di ben 1,55 milioni.

I **Comuni risultati beneficiari**, se si analizzano in prima istanza dal punto di vista della loro dimensione demografica, risultano significativamente diversi, 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, il comune di Elva conta 1 risorsa umana, e quello di Terni invece oltre 700 (dato 2018) (Tab. 3).

## 2.2 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 mil-

Tabella 2  
ELENCO DEI PROGETTI BENEFICIARI DELLA LINEA A

Regione	Provincia	Borgo	Soggetto Attuatore	Importo €
ABRUZZO	L'Aquila	CALASCIO	Comune di CALASCIO	20.000.000,00
BASILICATA	Potenza	MONTICCHIO BAGNI	Comune di RIONERO IN VULTURE	20.000.000,00
CALABRIA	Reggio Calabria	GERACE	Comune di GERACE	20.000.000,00
CAMPANIA	Salerno	SANZA	Comune di SANZA	20.000.000,00
EMILIA ROMAGNA	Bologna	CAMPOLO	Comune di GRIZZANA MORANDI	20.000.000,00
FRIULI VENEZIA GIULIA	Gorizia	BORGO CASTELLO	Comune di GORIZIA	20.000.000,00
LAZIO	Viterbo	TREVINANO	Comune di ACQUAPENDENTE	20.000.000,00
LIGURIA	Savona	BORGO CASTELLO	Comune di ANDORA	20.000.000,00
LOMBARDIA	Brescia	LIVEMMO	Comune di PERTICA ALTA	18.452.500,00
MARCHE	Ascoli Piceno	MONTALTO DELLE MARCHE	Comune di MONTALTO DELLE MARCHE	20.000.000,00
Provincia autonoma di BOLZANO	Bolzano	STELVIO	Comune di STELVIO	20.000.000,00
Provincia autonoma di TRENTO	Trento	PALU' DEL FERSINA	Comune di PALU' DEL FERSINA	20.000.000,00
PIEMONTE	Cuneo	ELVA	Comune di ELVA	20.000.000,00
PUGLIA	Foggia	ACCADIA	Comune di ACCADIA	20.000.000,00
SARDEGNA	Nuoro	ULASSAI	Comune di ULASSAI	20.000.000,00
SICILIA	Catania	A CUNZIRIA	Comune di VIZZINI	19.968.575,00
TOSCANA	Arezzo	CASTELNUOVO IN AVANE	Comune di CAVRIGLIA	20.000.000,00
UMBRIA	Terni	CESI	Comune di TERNI	20.000.000,00
VALLE D'AOSTA	Aosta	ARVIER	Comune di ARVIER	20.000.000,00
VENETO	Vicenza	RECOARO TERME	Comune di RECOARO TERME	20.000.000,00
<b>IMPORTO TOTALE</b>				<b>€ 398.421.075,00</b>

Fonte: Ministero della Cultura

Tabella 3  
DIMENSIONE ANAGRAFICA DEI BENEFICIARI DELLA LINEA A

Borgo	UBICAZIONE		Numero abitanti ISTAT 1/1/2023	Addetti del Comune anno 2018
	Comune			
CALASCIO	Calascio (AQ)		125	1
MONTICCHIO BAGNI	Rionero in Vulture (PZ)		12.496	60
GERACE	Gerace (RC)		2.353	14
SANZA	Sanza (SA)		2.376	13
CAMPOLO	Grizzana Morandi (BO)		3.887	20
BORGO CASTELLO	Gorizia (GO)		33.506	321
TREVINANO	Acquapendente (VT)		5.266	28
BORGO CASTELLO	Andora (SV)		7.267	75
LIVEMMO	Pertica Alta (BS)		553	2
MONTALTO DELLE MARCHE	Montalto delle Marche (AP)		1.893	13
STELVIO	Stelvio (BZ)		1.136	11
PALU' DEL FERSINA	Palu' del Fersina (TN)		162	5
ELVA	Elva (CN)		78	1
ACCADIA	Accadia (FG)		2.219	15
ULASSAI	Ulassai (NU)		1.366	11
A CUNZIRIA	Vizzini (CT)		5.702	34
CASTELNUOVO IN AVANE	Cavriglia (AR)		9.414	45
CESI	Terni (TR)		106.370	704
ARVIER	Arvier (AO)		822	13
RECOARO TERME	Recoaro Terme (VI)		5.965	28

Fonte: Elaborazione su dati Istat, Mef e bilanci di consuntivo delle amministrazioni comunali, anni vari

ioni 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. Sono ammesse le aggregazioni di massimo tre comuni limitrofi o ricadenti nella stessa regione che condividono medesimi tematismi. L'importo massimo ammesso è pari a 1.600.000,00 euro per progetti presentati da Comuni in forma singola, o incrementato del 30% per ogni Comune aggregato al capofila.

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. Di questi 645 sono nel mezzogiorno. 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 dalle tendenze demografiche di lungo periodo dei comuni beneficiari. In effetti la tendenza demografica dei comuni dal 1951 al 2019 registra uno spopolamento sistematico negli ultimi 60 anni, in linea con i comuni localizzati nelle aree periferiche di Alpi e Appennini con un numero di abitanti al di sotto delle 3.000 unità.

La **partecipazione al bando** delle varie regioni evidenzia il prevalere delle realtà appenniniche e, in seconda istanza, 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

Figure 1  
COMUNI AMMESSI A VALUTAZIONE (COLORE ROSSO) E COMUNI BENEFICIARI (COLORE VERDE)



partecipazione (al di sotto del 20%) sia da attribuire alle regioni del Nord Italia quali Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Piemonte e Valle d'Aosta (Figg. 1 e 2).

A seguito di valutazione tecnica, sono state selezionate 207 proposte che, considerando quelle presentate in maniera aggregata, interessano 289 municipalità per un investimento totale di 363.445.527,09 euro. I progetti sono stati selezionati attingendo dalle graduatorie e in proporzione alle risorse disponibili individuate per ciascuna regione così come da Decreto Ministeriale n. 453 del 07/06/2022 (Fig. 3).

Figura 3  
LOCALIZZAZIONE DEI COMUNI BENEFICIARI

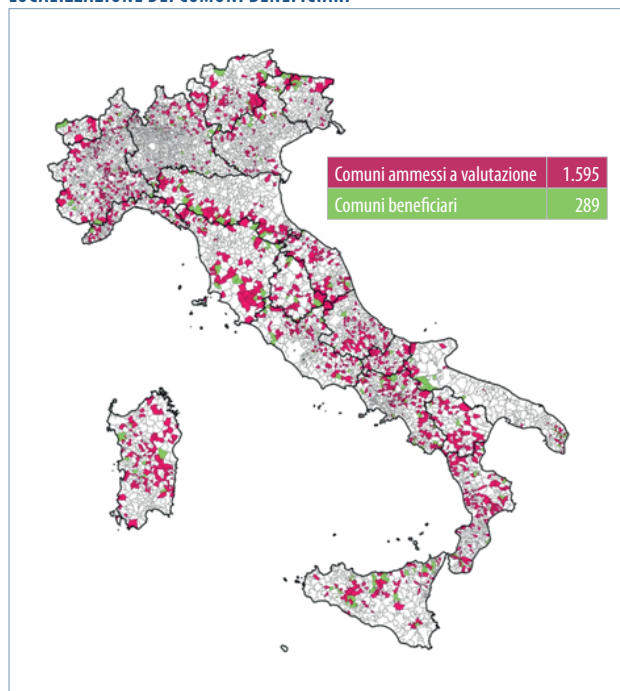


Figura 2  
PARTECIPAZIONE AL BANDO. COMUNI CHE HANNO FATTO DOMANDA SU CANDIDABILI  
Valori %



Tabella 4

**DATI PER REGIONE RELATIVI AL FINANZIAMENTO RICEVUTO, AI PROGETTI PRESENTATI E AI COMUNI RISULTATI BENEFICIARI**

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 Giulia	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 di Bolzano	3.200.000	2	2
Provincia di 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
<b>Totale complessivo</b>	<b>363.445.527</b>	<b>207</b>	<b>289</b>

### 2.3 Bando Imprese Borghi

Oltre a finanziamenti destinati agli enti locali per il rilancio dei borghi, è previsto il sostegno di iniziative imprenditoriali realizzate nei comuni assegnatari di risorse per l'attuazione di Progetti locali di rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici, (NextGenerationEU nell'ambito del PNRR, M1C3). La dotazione finanziaria è in questo caso di 188 milioni di euro, la misura è promossa dal Ministero della Cultura e gestita da Invitalia.

L'incentivamento promuove l'avvio o il consolidamento di iniziative imprenditoriali nei territori dei 294 comuni assegnatari delle risorse indicate nell'Avviso per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono o abbandonati, ossia dei Comuni Beneficiari della linea B. Si tratta di una misura complementare volta a sostenere progetti imprenditoriali nel campo delle attività culturali, creative, turistiche, commerciali, agroalimentari e artigianali, col fine di rilanciare le economie locali attraverso la valorizzazione dei saperi della tradizione. I destinatari sono micro, piccole e medie imprese che presentano iniziative imprenditoriali in forma singola o aggregata, oppure Enti del Terzo settore.

Il bando è in corso, la scadenza per la presentazione delle proposte inizialmente fissata per 11 settembre 2023 è stata prorogata e si è conclusa il 29 settembre, mentre i progetti finanziati dovranno essere realizzati in 18 mesi e comunque entro e non oltre il 31 dicembre 2025.

### 3. LA PARTECIPAZIONE DEGLI ENTI LOCALI DI REGIONE TOSCANA

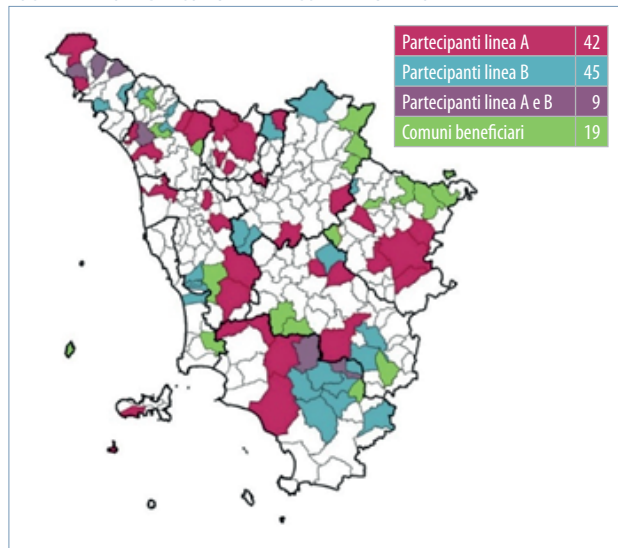
In Toscana, il Bando Attrattività dei Borghi, nelle sue linee di azione, ha visto la candidatura di 78 Comuni attuatori, ossia il 17,5% sul totale delle Amministrazioni presenti sul territorio regionale. I comuni che si sono candidati per la linea A sono

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 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 Val di Arno) e oltre 4 della B.

Figura 5

**LOCALIZZAZIONE DEI COMUNI AMMESSI A VALUTAZIONE**



### 3.1 Linea A

Con Delibera di Giunta Regionale n. 37 del 17/01/2022 è stato approvato l'Avviso pubblico destinato ai Comuni toscani interessati a partecipare alla Manifestazione di Interesse per la selezione del progetto pilota.

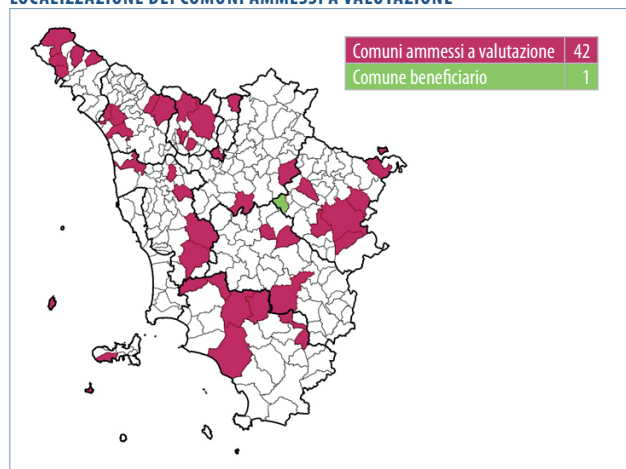
I requisiti degli ambiti territoriali da candidare si attengono alle Linee di indirizzo ministeriali – borgo storico di massimo 300 unità abitative – ma si dettaglia ed esplicita il riferimento alla coerenza con le politiche territoriali, questo riferimento pone la proposta progettuale in un'ottica di pianificazione integrata. Analogamente i criteri di selezione suggeriscono l'importanza di collocare l'intervento in un quadro sinergico, sia dal punto di vista strategico che delle risorse. Pertanto, non una proposta progettuale isolata, bensì un intervento che si inserisca all'interno di un sistema multidimensionale di attori territoriali.

I progetti ammessi a valutazione a seguito di Manifestazione di interesse sono stati 42, secondo la distribuzione geografica restituita nell'immagine seguente.



Figura 6

## LOCALIZZAZIONE DEI COMUNI AMMESSI A VALUTAZIONE



Si tratta di 7 Comuni appartenenti alla provincia di Arezzo e 7 di Grosseto, 6 di Massa Carrara, 6 di Pisa, 4 di Pistoia, 4 di Lucca, 2 di Siena, 2 di Prato, 2 di Livorno e 2 di Firenze.

Tabella 7

## ELENCO DEI COMUNI AMMESSI A VALUTAZIONE PER LA LINEA A

Provincia	Comune	Borgo
AR	Anghiari	Anghiari
AR	Arezzo	Rondine
AR	Castiglion Fiorentino	Porta Romana
AR	Cavriglia	Castelnuovo in Avane
AR	Badia Tedalda	Montebotolino
AR	Civitella Val di Chiana	Civitella
AR	Loro Ciuffenna	Borgo della Trappola
FI	Barberino Tavarnelle	Linari
FI	Reggello	Vallombrosa e Saltino
GR	Castel del Piano	Montegiovi
GR	Civitella Paganico	Monte Antico
GR	Grosseto	Montepescali
GR	Monterotondo Marittimo	Monterotondo Marittimo
GR	Montieri	Travale
GR	Roccastrada	Piloni
GR	Santa Fiora	Santa Fiora
LI	Campo nell'Elba	Borgo di Pianosa
LI	Capraia Isola	Capraia
LU	Camaiole	Gombitelli
LU	Bagni di Lucca	Lucchio
LU	Coreglia	Lucignana
LU	Stazzema	S. Anna di Stazzema
MS	Bagnone	Castiglione del Terziere
MS	Comano	Torsana
MS	Mulazzo	Mulazzo
MS	Pontremoli	Guinadi San Rocco
MS	Serravezza	Cerreta S. Antonio
MS	Tresana	Giovagallo
PI	Montecatini	Montecatini val di Cecina
PI	Palaia	Montefoscoli
PI	Pomarance	Larderello
PI	Santa Maria a Monte	Montecalvoli
PI	San Giuliano Terme	Ripafrotta
PI	Volterra	Mazzolla
PT	Massa e Cozzile	Massa
PT	Monsummano	Montevettolini
PT	Pistoia	Pracchia
PT	San Marcello Piteglio	Calamecca
PO	Carmignano	Artimino
PO	Vernio	Cavarzano
SI	Castelnuovo Berardenga	Villa a Sesta
SI	Montalcino	San Giovanni d'Asso

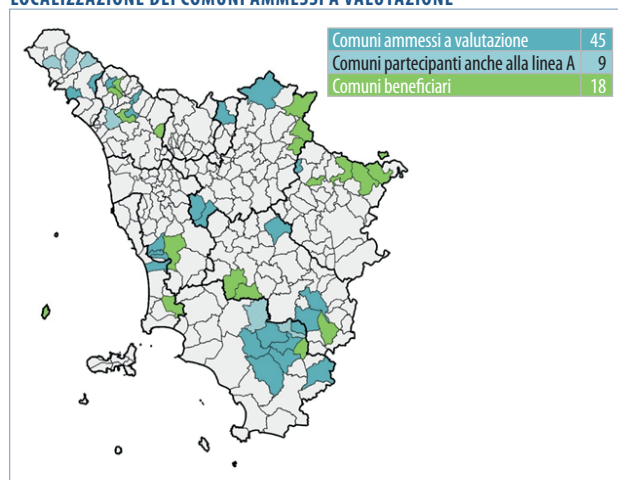
### 3.2 Linea B

La Regione Toscana, per la Linea di Azione B a sostegno di progetti locali di rigenerazione culturale e sociale, godeva di uno stanziamento di 23,3 milioni di euro, a cui, a breve, si andranno a sommare 12,7 milioni a favore delle micro, piccole e medie imprese, profit e non profit localizzate nei borghi selezionati. Al termine della selezione, a fronte di 45 progetti ammessi a valutazione, per la Toscana sono state ammesse 13 proposte per un totale di 18 comuni finanziati.

Come anticipato sono state ammesse a valutazione 45 proposte, 9 delle quali avanzate da Comuni che avevano partecipato anche alla manifestazione di interesse per la selezione del progetto pilota della Linea di azione A.

Figura 8

## LOCALIZZAZIONE DEI COMUNI AMMESSI A VALUTAZIONE



I progetti ammessi a cofinanziamento sono stati 13, relativi a 18 comuni beneficiari, con un credito residuo rispetto alle risorse assegnate alla Regione pari a circa 1 milione di euro. Fra le proposte selezionate, 4 sono state presentate da cordate di due e tre Comuni. Come distribuzione geografica dei finanziamenti assegnati, gli importi totali maggiori pari ad oltre 4 milioni di euro vanno alla provincia di Lucca e alla provincia di Arezzo, quest'ultima beneficiaria anche del finanziamento del progetto pilota selezionato per la linea A.

## 4. IL TEMA DELLA GOVERNANCE

Il fondo di investimento per questa misura è gestito dal Ministero della Cultura ed è stato attivato 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, a partire dalla definizione delle caratteristiche del borgo eligibile definite dal Ministero. Le *Linee di indirizzo* ministeriali individuavano piuttosto precisamente i criteri rilevanti. Alle Regioni è stato, poi, affidato il compito di selezionare i territori candidabili nel rispetto di criteri definiti dall'amministrazione centrale. Tuttavia, ogni Regione ha individuato una propria strategia riguardo alle modalità di selezione del proprio borgo, poiché su questo specifico punto 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 inserire le specifiche funzioni nelle attività di diffusione dell'iniziativa sul territorio e coadiuvare la candidatura dei progetti; mentre

in altri casi, non si è proceduto attraverso 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 dallo stesso Ministero della Cultura a diretta adesione dei Comuni eligibili, senza l'intermediazione né delle Regioni né delle Province autonome. Per quanto riguarda il fondo relativo al regime d'aiuto a favore delle micro, piccole e medie imprese, profit e no profit localizzate o localizzabili nei Borghi selezionati nell'ambito della linea di azione B, la misura è promossa dal Ministero della Cultura e gestita da Invitalia.

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 rispetto al cronoprogramma di attuazione del PNRR.

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 da' conto della capacità degli Enti di investire in opere pubbliche. Considerando i comuni beneficiari della linea A che, si ricorda, 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. L'immagine seguente distingue fra il gruppo di Comuni che nel triennio di riferimento ha ricevuto dei trasferimenti diretti dall'EU e quelli che non ne hanno ricevuti: l'immagine da' conto del fatto che i secondi siano la netta maggioranza rispetto ai primi. Il dato in sé non stupisce ma conferma l'attenzione a possibili criticità nella gestione di un progetto complesso e la cui attuazione richiede un rigido rispetto dei tempi previsti. La strategia degli interventi sembra essere, quindi, di riequilibrio rispetto al passato, piuttosto che rivolta a privilegiare le amministrazioni già più attive e presumibilmente più preparate.

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 (Figg. 9 e 10).

Figura 9  
**TRASFERIMENTI EUROPEI PER I COMUNI AMMESSI A VALUTAZIONE DELLA LINEA B**

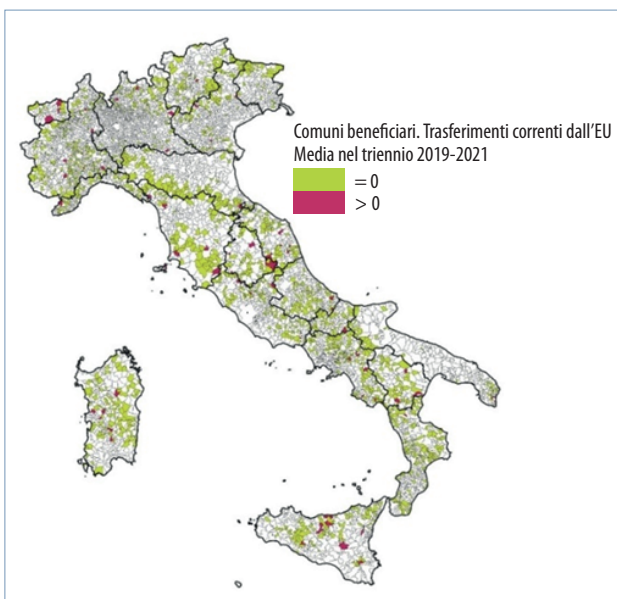
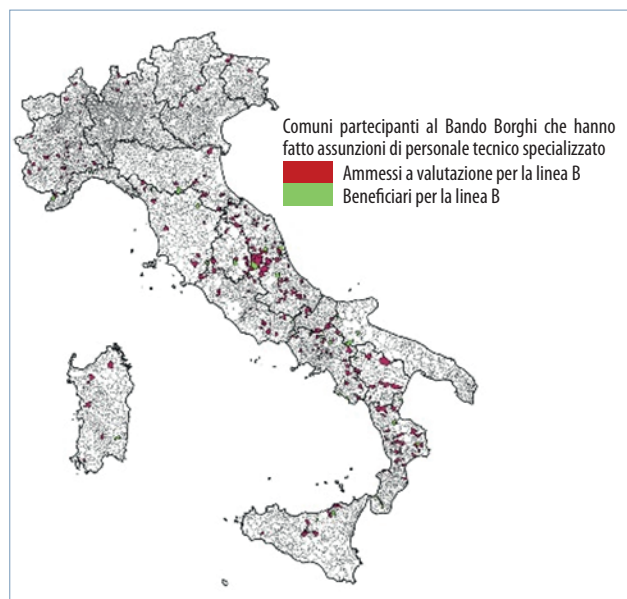


Figura 10  
**COMUNI PARTECIPANTI AL BANDO BORCHI CHE HANNO FATTO RICORSO AL FONDO PER L'ASSUNZIONE DI TECNICI SPECIALIZZATI**



## 5. OPPORTUNITÀ E CRITICITÀ DEL BANDO BORGHİ

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 evidenzia 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 scorta della tendenza che ha seguito la pandemia di riscoperta delle località più periferiche a contatto con la natura e di nuove forme di lavoro a distanza, 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 sovrappollamento turistico.

Guardando in particolare alla linea A, il riferimento a "progetti pilota", indica esperienze di natura esemplare e sperimen-

tale 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 l'uso 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.

Di contro, l'urgenza del provvedimento che ha fatto sì che venisse privilegiata l'ottica della cantierabilità rispetto ai fabbisogni ed ha sicuramente avvantaggiato chi aveva già elaborato delle progettualità, assumendo così come prioritario questo criterio di selezione. 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 si è rilevata poco compatibile con il timing impresso dai bandi, rendendo quindi poco agevole l'attivazione di processi partecipativi più strutturati.

\*IRPET