

# Nuovi confini e prospettive per le politiche urbane dopo la legge Delrio

**Walter Tortorella**

**IFEL-Fondazione ANCI**  
*Capo Dipartimento Economia Locale*

*Fall School di Sviluppo Locale “Sebastiano Brusco”*

*L'identità territoriale delle città medie italiane*

*Asti, 27-28 novembre 2014*

# Legge n. 56/2014

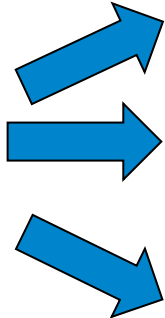


“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”

- istituite **10 città metropolitane**
- **province** trasformate in enti di secondo livello (assimilabili a “grandi” unioni di comuni)
- incoraggiato il ricorso alle **unioni di comuni** (semplificazione normativa)
- incoraggiato il ricorso alle **fusioni intercomunali** (incentivazione economica)
- costituzione delle **zone omogenee** per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana”

*Tentativo del  
Governo italiano  
di riordinare il  
sistema degli  
enti locali*

**E le città medie?**



**Quali sono?**

**Hanno una collocazione  
istituzionale e funzionale adeguata?**

**Come impatta la legge 56/2014?**

# Intorno alla definizione di città media...

- Il tema della “scala” con cui ragionare di città medie non è scontato. La definizione **non è univoca**, essa infatti varia a seconda del contesto urbanistico e pianificatorio, da paese a paese.
- In letteratura le città medie sono state alternativamente classificate utilizzando dei **criteri gerarchico–dimensionali** o secondo dei **criteri di tipo funzionale**.
- *What is a medium-sized town? The definitions vary. The most common definition is that of a town with a population of 20.000 up to 200.000, depending on population density and the respective urban system in a country*. (Klaus R. **Kunzmann**, XXXIX<sup>a</sup> Conferenza dell'International Urban Fellows' Association - IUFA 2009)
- Programmazione 2007-2013 **Regione Campania**: seleziona le città medie applicando sequenzialmente un criterio demografico (pop. oltre 50mila abitanti), uno di disagio potenziale abitativo ed uno di disagio socioeconomico.
- **Eurotowns** (il network che riunisce le città europee di medie dimensioni) individua come città medie i comuni con una popolazione compresa tra i 50 e i 250mila abitanti.

# Altre proposte di classificazione

- **Frédéric Santamaria** (Université de Pau et des Pays de l'Adour), verifica che la nozione di città media in **Inghilterra, Francia e Spagna** è vaga: in Inghilterra sono città medie quelle con popolazione compresa tra 25.000 e 120.000 abitanti; in Francia le città medie hanno popolazione tra 20.000-200.000 ab. situate tra il centro locale e la metropoli regionale; in Spagna le città medie sono quelle con 20.000-100.000 abitanti, al servizio del centro rurale sub-regionale.
- **Enrica Lemmi**, Università di Pisa (2012): i comuni si possono classificare in base alla loro dotazione funzionale (città “grandi”, “medie”, “piccole” e “non città”).
- **Legambiente** in “Ecosistema urbano” individua come città medie i capoluoghi di provincia con una popolazione tra 80.000 e 200.000 abitanti.
- **Luca Garavaglia** (Università del Piemonte Orientale), **Daniele Pennati** (Politecnico di Milano): «Per meglio comprendere la città media italiana è utile disaggregare questa classe in due sottogruppi: le città medio-piccole (che hanno tra i 10.000 e i 50.000 abitanti) e quelle medio-grandi (che hanno tra i 50.000 e i 250.000 abitanti)».

# Perché IFEL ha voluto identificare le città medie/1



Consapevolezza dell'esistenza di un **ruolo funzionale e strategico** rivestito da tali aree nell'ambito delle politiche di sviluppo nazionali ed europee (al tempo della classificazione "Metodi e obiettivi"; "Metodi e contenuti"...).

- **“Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020”**, riconosce l'**opzione strategica “città”** e recepisce le indicazioni dell'Unione europea relativamente all'assunzione, da parte delle città, di un ruolo più attivo nell'utilizzo di tali fondi, per favorire lo sviluppo del Paese. La programmazione deve «considerare le città come “città funzionali”; distinguere tra grandi città/aree metropolitane, **città medie** e sistemi di piccoli comuni; puntare sulla “Rete delle grandi città metropolitane” per rafforzare la competitività dell'Europa”.
- **“Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda Urbana”**, presentato dal Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (**CIPU**), prevede di: “Potenziare il ruolo delle Città metropolitane come soggetti protagonisti delle politiche aggiuntive. Il potenziale di innovazione sociale ed economica e di sperimentazione delle Città metropolitane è stato largamente sottoutilizzato negli ultimi due cicli di programmazione di risorse comunitarie.(...) In particolare, è maturato il convincimento che sia opportuno considerare l'ipotesi di un **Programma nazionale per le città metropolitane** per il periodo 2014-2020 e che lungo i medesimi obiettivi si costruisca all'interno di **Programmi a titolarità delle Regioni**, uno **spazio per le città medie titolari di importanti funzioni urbane**”.

# Perché IFEL ha voluto identificare le città medie/2

- **Assenza** di una **definizione univoca** di città medie in Italia.
- Consapevolezza che i **criteri quantitativi sono variabili tra paesi** in quanto dipendono dalle caratteristiche generali del sistema urbano nazionale, come dalla dimensione delle aree urbane più grandi. Inoltre è **indispensabile adoperare anche criteri qualitativi** in grado di cogliere le specificità funzionali delle aree.
- «Le città medio-piccole prospere e dinamiche possono svolgere un ruolo importante non solo per il benessere degli abitanti, ma anche delle popolazioni rurali circostanti. Servono a **evitare lo spopolamento delle zone rurali e l'esodo verso le città** nonché a promuovere uno **sviluppo equilibrato del territorio**» (“Le città del futuro, Sfide, idee, anticipazioni”, Direzione generale della politica regionale e urbana della Commissione Europea – Ottobre 2011).

# La definizione IFEL di città medie in Italia

↳ Ripresa nell'Accordo di Partenariato 2014-2020 dell'Italia

## Metodologia

### *PRIMA FASE → 4 CRITERI COMPRESENTI:*

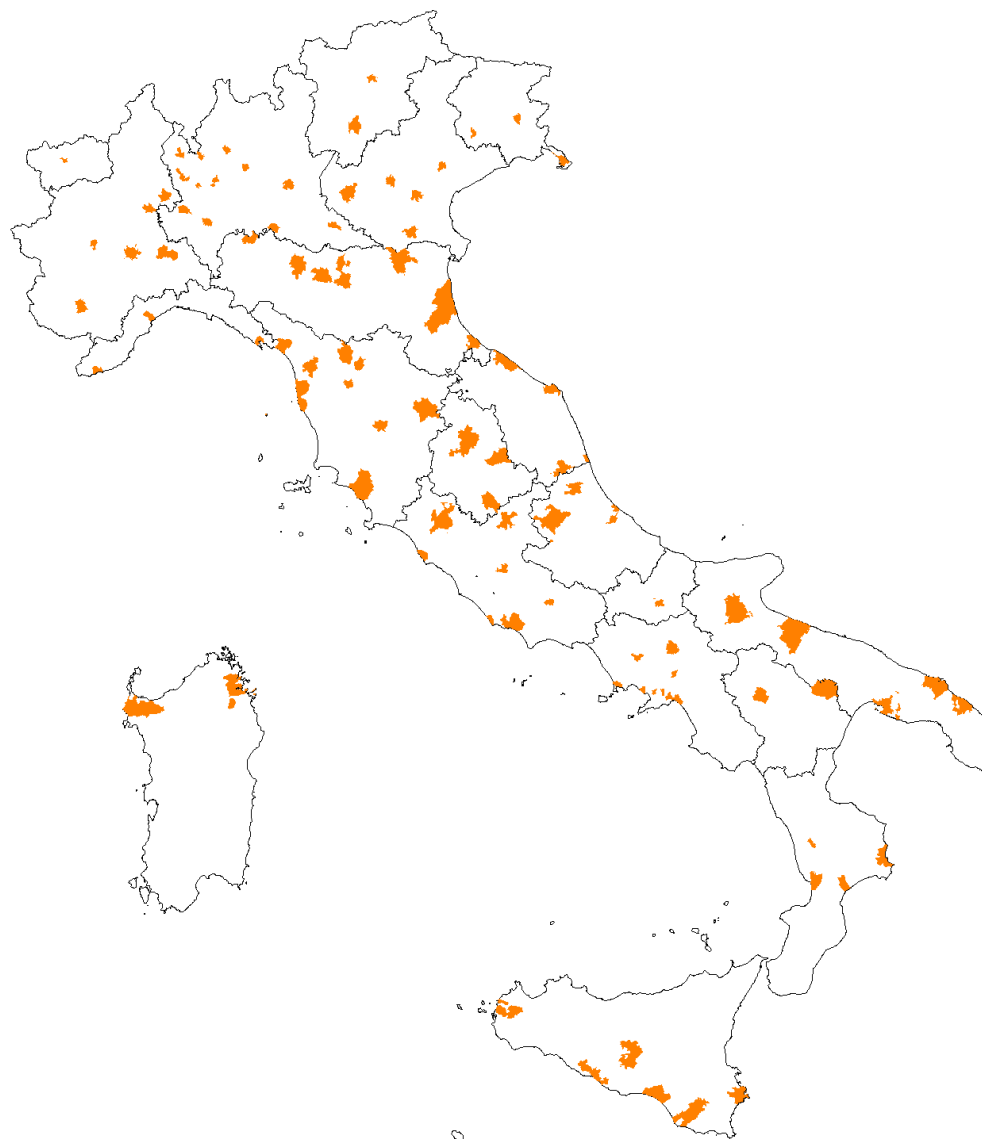
- 1. Taglia demografica** (popolazione >45.000 abitanti)
- 2. No capoluoghi delle città metropolitane**
- 3. Centri di offerta di servizi** - definizione DPS 2013 (offerta simultanea di tutta l'offerta scolastica secondaria; ospedali sedi di Dipartimenti di Emergenza ed Accettazione di I livello e presenza di stazioni ferroviarie Platinum, Gold o Silver)
- 4. Specializzazione economica** (comuni specializzati nel settore economico secondario o terziario)

### *SECONDA FASE → 2 CRITERI COMPRESENTI:*

- 1. Funzioni amministrative** (capoluoghi di regione e di provincia con più di 45.000 abitanti non inclusi nella prima fase + Comune di Aosta)
- 2. No capoluoghi delle città metropolitane** (criterio presente anche nella prima fase)

**Totale = 105 città medie**

# Le 105 città medie identificate da IFEL





# Le 105 città medie identificate da IFEL

Regione	N. città medie	Denominazione delle 105 città medie
Piemonte	6	Alessandria, Asti, Cuneo, Moncalieri, Novara, Vercelli
Valle d'Aosta	1	Aosta
Lombardia	15	Bergamo, Brescia, Busto Arsizio, Como, Cremona, Gallarate, Lecco, Legnano, Mantova, Monza, Pavia, Rho, Sesto San Giovanni, Varese, Vigevano
Trentino-Alto Adige	2	Bolzano, Trento
Veneto	5	Padova, Rovigo, Treviso, Verona, Vicenza
Friuli-Venezia Giulia	3	Pordenone, Trieste, Udine
Liguria	3	La Spezia, Sanremo, Savona
Emilia-Romagna	9	Carpi, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini
Toscana	11	Arezzo, Carrara, Empoli, Grosseto, Livorno, Lucca, Massa, Pisa, Pistoia, Prato, Siena
Umbria	3	Foligno, Perugia, Terni
Marche	5	Ancona, Ascoli Piceno, Fano, Pesaro, San Benedetto del Tronto
Lazio	7	Anzio, Civitavecchia, Frosinone, Latina, Rieti, Tivoli, Viterbo
Abruzzo	4	Chieti, L'Aquila, Pescara, Teramo
Molise	1	Campobasso
Campania	9	Avellino, Benevento, Caserta, Cava de' Tirreni, Nocera Inferiore, Pozzuoli, Salerno, Scafati, Torre del Greco
Puglia	7	Andria, Barletta, Brindisi, Foggia, Lecce, Taranto, Trani
Basilicata	2	Matera, Potenza
Calabria	4	Catanzaro, Cosenza, Crotona, Lamezia Terme
Sicilia	6	Agrigento, Caltanissetta, Gela, Ragusa, Siracusa, Trapani
Sardegna	2	Olbia, Sassari

# La tabella IFEL in AdP aggiornata al 2014

	<b>Città medie</b>	<b>Comuni capoluogo delle città metropolitane</b>	<b>Città metropolitane</b>	<b>Italia</b>
Numero di comuni	<b>105</b>	10	1.009	8.057
% di comuni sul totale	<b>1,3%</b>	0,1%	12,5%	100,0%
Popolazione residente 2014	<b>9.516.435</b>	8.209.328	18.478.763	60.782.668
% di popolazione residente sul totale	<b>15,7%</b>	13,5%	30,4%	100,0%
Densità abitativa (ab./kmq)	<b>579</b>	2.760	551	201

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale su dati Istat, 2014

Per il ciclo di programmazione 2014-2020, a differenza...

- delle **città metropolitane**, per le quali si concentrerà l'intervento del **Programma Operativo Nazionale (PON) "Città metropolitane"** in parallelo ed in modo complementare agli interventi dell'Agenda urbana sostenuti dai Programmi Regionali e dagli altri Programmi Operativi Nazionali;
- dei **Piccoli Comuni** (fino a 5.000 abitanti), tra i principali destinatari (l'84%) della **Strategia Nazionale per le Aree Interne**;

...le **città medie non sono destinatarie** di alcun PON, Strategia Nazionale o Asse dedicato, pur tuttavia, secondo l'AdP dell'Italia, le **città medie** sono tra i **destinatari della strategia urbana 2014-2020**: in tali territori l'agenda urbana si applicherà esclusivamente attraverso i **Programmi Operativi Regionali**.

# Il coinvolgimento delle città medie nella programmazione 2014-2020 (1)

Alcuni esempi di POR 2014-2020 con riferimento esplicito alle città medie:

- **POR FESR FVG** – oltre **11 milioni di euro** di dotazione finanziaria per l'**Asse 4 "Sviluppo urbano"** sui 4 capoluoghi di provincia che, ad eccezione di Gorizia, sono città medie (**Udine, Trieste e Pordenone**).
- **POR FESR LIGURIA** – **Asse "Città"** per i comuni di **La Spezia/Savona/Imperia** (città medie) e per Sanremo.
- **POR FESR EMILIA-ROMAGNA** – circa **29 milioni di euro** di dotazione finanziaria per l'**Asse 6 "Città sostenibili, intelligenti e attrattive"** sui 9 capoluoghi di provincia che, ad eccezione di Bologna, sono città medie (**Ferrara/Forlì/Modena/Parma/Piacenza/Ravenna/Reggio Emilia/Rimini**) e sul comune di Cesena.
- **POR FESR VENETO** – **84 mln di euro** di dotazione finanziaria per l'**Asse 6 "Sviluppo urbano sostenibile"** che impatta su Venezia (cap. città metr.), su **Vicenza/Padova/Treviso/Verona** (città medie) e sui relativi comuni di cintura.
- **POR FESR MARCHE** – l'agenda urbana riguarderà i comuni di **Ancona/Ascoli Piceno/Pesaro/Fano** (città medie) e Macerata e Fermo, attraverso Investimenti Territoriali Integrati (ITI) plurifondo (di cui sostegno FESR pari a **8,4 mln di euro**).
- **POR PLURIFONDO UMBRIA** – previsto l'**Asse "Sviluppo urbano"** per le aree urbane di **Perugia/Terni/Foligno** (città medie) e di Città di Castello e Spoleto (**44,3 mln di euro + c.ca 5 mln FSE**).

# Il coinvolgimento delle città medie nella programmazione 2014-2020 (2)

Alcuni esempi di POR 2014-2020 con riferimento esplicito alle città medie:

- **POR FESR TOSCANA** – c.ca 40 mln di euro di contributi FESR per l'**Asse 5 Urbano** che impatta su Firenze (cap. città metr.), su **Prato/Pisa/Livorno/Siena/Lucca/Arezzo** (città medie), nonché su Piombino, Montecatini Terme, Chianciano Terme e altri 10 comuni appartenenti alla rete dei grandi attrattori culturali museali della regione.
- **POR PLURIFONDO CALABRIA** – tra i sistemi urbani destinatari dell'**Asse 12 "Città intelligente e sostenibile"** rientrano le 4 città medie della regione: **Catanzaro/Cosenza/Lamezia Terme/Crotone**.
- **POR PLURIFONDO MOLISE** – **ITI per le aree urbane di Campobasso** (città media), Termoli, Isernia, Venafro e relativi hinterland. Alle aree urbane sono attribuite risorse **FESR** pari a **12,3 mln** e risorse **FSE** pari a c.ca **1,7 mln di euro**.
- **POR FESR BASILICATA** – **Azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile di Matera e Potenza** (città medie); dotazione a valere sul FESR pari a **41 mln di euro**.
- **POR FESR CAMPANIA** – **Asse "Sviluppo urbano"** con dotazione di **1 miliardo e mezzo di euro** su 3 direttrici: 1) rafforzamento area metropolitana di Napoli; 2) potenziamento funzioni delle **19 città medie individuate dalla regione**; 3) trasferimento del modello dei PIU ai comuni poli di servizio.
- **POR FESR SARDEGNA** – **ITI pilota sulle aree urbane di Olbia/Sassari** (città medie) e Cagliari, con dotazione di **25 mln di euro** a valere sul FESR.

# Il coinvolgimento delle città nella programmazione 2014-2020

Gli altri POR 2014-2020 senza riferimento esplicito alle città medie:

- **POR FESR PIEMONTE** – opta per la costruzione di un Asse prioritario dedicato allo "Sviluppo Urbano sostenibile", con una dotazione finanziaria di oltre **48 mln di euro**.
- **POR FESR LOMBARDIA** – dotazione di **60 mln di euro** sull'Asse 4 "Sviluppo urbano". È previsto un supporto di **20 mln di euro** in carico al POR FSE tramite progetti integrati.
- **POR PLURIFONDO PUGLIA** – Asse 12 "Sviluppo urbano sostenibile" con dotazione finanziaria FESR+FSE=**130** mln di euro.
- **POR FESR ABRUZZO** – Asse 7 "Sviluppo urbano sostenibile" con dotazione di **c.ca 34 mln di euro**.

Infine...

- **POR FESR LAZIO** – **non prevede** il ricorso alle azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile, né un asse specifico dedicato allo sviluppo urbano, bensì concorrerà con le azioni previste negli assi del POR, in sinergia con quanto programmato a livello nazionale nell'ambito del PON METRO per Roma Capitale.
- **POR FESR VALLE D'AOSTA** – **non intende** attuare a valere sul PO FESR un asse dedicato ad iniziative dirette a finalità di sviluppo urbano sostenibile.

# I progetti FESR 2007-2013 localizzati nelle città medie

## Per soggetto attuatore

Soggetti attuatori	N. progetti	Costo rendicontabile UE in euro (a)	Pagamento rendicontabile UE in euro (b)	Avanzamento rendicontabile (b/a)
Ministeri	113	182.252.691	121.468.468	66,6%
Regioni	1.335	321.317.505	177.627.419	55,3%
Province	467	227.696.108	92.053.568	40,4%
Comuni	832	1.111.940.208	326.797.837	29,4%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	2	2.110.000	1.979.948	93,8%
Azienda/ente del servizio sanit. nazionale	105	155.779.555	77.880.321	50,0%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	206	375.625.683	110.522.709	29,4%
Scuole, Università, Istituti di ricerca pubb.	4.451	232.536.869	102.573.563	44,1%
Operatori privati e imprese	5.715	1.280.415.023	764.673.288	59,7%
<b>Totale</b>	<b>13.226</b>	<b>3.889.673.642</b>	<b>1.775.577.122</b>	<b>45,6%</b>

15% di tutti i progetti FESR 2007-2013

12% del costo rendicontabile totale FESR 2007-2013

vs il 52,1% totale FESR 2007-2013

# I progetti FESR 2007-2013 localizzati nelle città medie

## Per tema d'intervento

Temi d'intervento	N. progetti	Costo rendicontabile UE in euro (a)	Pagamento rendicontabile UE in euro (b)	Avanzamento rendicontabile (b/a)
Agenda digitale	3.045	195.306.475	119.750.419	61,3%
Ambiente e prevenzione dei rischi	308	370.136.109	149.623.948	40,4%
Attrazione culturale, naturale e turistica	729	292.685.466	151.362.288	51,7%
Competitività per le imprese	1.874	245.814.241	196.672.051	80,0%
Energia e efficienza energetica	623	185.113.940	80.562.089	43,5%
Inclusione sociale	197	212.971.609	94.627.175	44,4%
Istruzione	1.749	154.345.560	44.942.112	29,1%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	51	13.619.974	6.888.293	50,6%
Rafforzamento capacità della PA	801	86.379.092	52.682.591	61,0%
Ricerca e innovazione	3.309	919.728.385	537.791.210	58,5%
Rinnovamento urbano e rurale	406	575.872.912	133.485.950	23,2%
Servizi di cura infanzia e anziani	27	11.461.526	5.398.201	47,1%
Trasporti e infrastrutture a rete	107	626.238.352	201.790.795	32,2%
<b>Totale</b>	<b>13.226</b>	<b>3.889.673.642</b>	<b>1.775.577.122</b>	<b>45,6%</b>

23,6% dei 3,88  
mld di euro

14,8% dei 3,88  
mld di euro

# I progetti FESR 2007-2013 localizzati nelle città medie

## Per classe di costo rendicontabile

Classe di costo rendicontabile	N. progetti	Costo rendicontabile UE in euro (a)	Pagamento rendicontabile UE in euro (b)	Avanzamento rendicontabile (b/a)
Fino a 150.000 euro	10.506	373.203.399	235.243.517	63,0%
Da 150.000 a 500.000 euro	1.572	421.317.655	206.832.989	49,1%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	692	565.342.298	283.939.317	50,2%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	317	830.993.302	342.236.744	41,2%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	99	652.646.355	270.025.451	41,4%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	34	572.126.695	303.964.023	53,1%
Oltre 50.000.000 euro	6	474.043.940	133.335.080	28,1%
<b>Totale</b>	<b>13.226</b>	<b>3.889.673.642</b>	<b>1.775.577.122</b>	<b>45,6%</b>

Microprogettualità = 79,4% dei progetti con un costo rendicontabile inferiore a 150.000 euro = Frammentazione delle risorse



# I nuovi confini italiani post L. n. 56/2014 e l'impatto della legge sulle città medie

- 10 città metropolitane nelle regioni a statuto ordinario.
- Le città metropolitane istituite dalla legge 56/2014 contengono 10 città medie così come classificate da IFEL e riprese poi dall'AdP dell'Italia per la programmazione 2014-2020 [si tratta per la precisione di Moncalieri (TO), Sesto San Giovanni (MI), Rho (MI), Legnano (MI), Empoli (FI), Tivoli (RM), Civitavecchia (RM), Anzio (RM), Torre del Greco (NA), Pozzuoli (NA)].
- Le province diventano enti di secondo livello, una «sorta» di grandi unioni di comuni, e contengono al proprio interno 95 delle 105 città medie identificate da IFEL.
- A novembre 2014 si contano 387 unioni di comuni composte da 1.986 amministrazioni comunali (il 24,6% del totale nazionale) delle quali 6 (Moncalieri, Carpi, Forlì, Empoli, Brindisi, Andria), secondo la classificazione IFEL, sono città medie.

**iFEL Fondazione ANCI**  
Istituto per la Finanza  
e l'Economia Locale

Piazza San Lorenzo in Lucina 26  
00186 Roma (RM)  
Tel. 06.688161  
Fax 06.68816268  
e-mail: [info@fondazioneifel.it](mailto:info@fondazioneifel.it)  
[www.fondazioneifel.it](http://www.fondazioneifel.it)