

BIANCHI, PETRAGLIA, Città medie: l'anello mancante

Il ruolo strategico delle città medie come nodi di connessione per superare la dicotomia tra grandi centri urbani e aree interne in crisi e per garantire servizi, lavoro e coesione territoriale

di Luca Bianchi Carmelo Petraglia – IL MULINO
08 APRILE 2026

Nel dibattito sulle politiche territoriali prevale una lettura dicotomica dello sviluppo, che contrappone i grandi centri urbani – dove si concentrano produttività, innovazione e redditi, grazie alle economie di agglomerazione – alle aree interne, progressivamente private di risorse produttive e umane e oggetto di interventi specifici orientati al contrasto dello spopolamento.

La centralità delle città si fonda sull'esistenza di un *urban wage premium*, cioè un premio salariale legato alla dimensione e alla densità urbana: è il risultato delle economie di agglomerazione, degli *spillover* di conoscenza e di mercati del lavoro più efficienti. Non a caso, nei principali Paesi avanzati, nelle grandi città si concentrano livelli più elevati di produttività e retribuzioni. Nelle aree interne si osserva invece una dinamica opposta. Qui, la minore disponibilità di servizi pubblici e una struttura produttiva a basso valore aggiunto riducono le opportunità di lavoro qualificato, spingendo soprattutto i giovani a migrare. L'emigrazione indebolisce ulteriormente il tessuto economico locale, diventando un fattore di ulteriore arretramento.

In Italia, nel leggere il rapporto centro-periferia continuano a prevalere due tesi contrapposte, ma entrambe insoddisfacenti: da un lato, la fiducia nell'agglomerazione guidata dal mercato, cui si attribuisce un effetto di diffusione territoriale dello sviluppo che nei fatti non si è mai pienamente realizzato; dall'altro, il retorico richiamo alla resilienza dei luoghi "che non contano", alla base della Strategia per le aree interne (Snai). In questa rappresentazione rimane poco visibile il livello intermedio del sistema urbano nazionale, costituito dalle città di dimensione media che, per le specifiche caratteristiche della geografia di diversi territori italiani – e in particolare del Mezzogiorno – possono rappresentare una dimensione centrale delle politiche di sviluppo.

Una prospettiva più pragmatica di riequilibrio territoriale può fondarsi sul rafforzamento del ruolo delle città medie come infrastruttura urbana diffusa: nodi capaci di decongestionare i grandi poli metropolitani e, al tempo stesso, di garantire accesso a servizi, lavoro e opportunità per i territori circostanti. In questa chiave, le città medie possono svolgere una funzione decisiva nel contrastare i processi di marginalizzazione delle aree interne, ricostruendo connessioni economiche e sociali oggi indebolite.

Le città medie possono svolgere una funzione decisiva nel contrastare i processi di marginalizzazione delle aree interne, ricostruendo connessioni economiche e sociali oggi

Nel caso italiano le evidenze empiriche mostrano che il “premio urbano” ha un’intensità più contenuta rispetto ad altri contesti europei. La struttura policentrica del sistema produttivo e urbano nazionale fa sì che una quota rilevante delle attività economiche si distribuisca anche nei centri urbani di dimensione intermedia.

La Svimez ha presentato nel suo Rapporto 2025 una stima del Pil dei comuni capoluogo di provincia, costruita in modo coerente con i conti territoriali dell’Istat (*La geografia economica delle città, Rapporto Svimez 2025 sull’economia e la società del Mezzogiorno*). Questa base informativa restituisce un sistema urbano policentrico, in cui emergono le città medie come snodi fondamentali tra sistemi produttivi locali, aree interne e reti urbane più ampie.

Nel complesso, i comuni capoluogo producono circa il 40% del Pil nazionale. All’interno di questo aggregato emerge un’elevata concentrazione della ricchezza nei grandi centri urbani: i primi dieci capoluoghi di grande dimensione (con oltre 250 mila abitanti) generano da soli il 57,5% del Pil complessivo dei capoluoghi. È vero quindi che una parte rilevante del Pil si concentra nelle grandi città, ma il quadro che emerge è tutt’altro che monocentrico. Al di fuori dei grandi poli come Milano o Roma, la cui presenza condiziona il dato della concentrazione territoriale del Pil nel Nord-Ovest e nel Centro, il sistema urbano italiano appare policentrico e fondato su una fitta rete di città medie (con una popolazione di 50 mila-250 mila abitanti): nel Nord-Est e nel Mezzogiorno, il peso delle città medie sul Pil della macroarea assume valori particolarmente rilevanti, rispettivamente del 22,6% e del 17,4%, superando quello delle grandi città.

Nel Mezzogiorno, in particolare, le città medie rappresentano la maggioranza dei capoluoghi e diventano poli intermedi essenziali tra le grandi aree metropolitane e le aree interne, svolgendo una funzione crescente di raccordo economico e occupazionale, e di offerta di servizi. Questo elemento

viene confermato anche dai dati sui flussi di pendolarismo per motivi di lavoro: l'occupazione è cresciuta nei capoluoghi medi soprattutto per il forte incremento dei pendolari in entrata. Alcuni casi sono particolarmente indicativi: la capacità di attrazione di occupati non residenti risulta in forte crescita tra il 2011 e il 2021 (ultimo dato disponibile) in alcune città medie del Sud che si stanno affermando come aree di agglomerazione per i territori circostanti. È il caso di Salerno, Avellino, Cosenza e Lecce, dove in un decennio la quota di pendolari ha raggiunto quasi il 50% del totale degli occupati.

La [Strategia nazionale per le aree interne](#) (Snai) ha avuto il merito di riportare l'attenzione su territori a lungo marginalizzati dal dibattito sulle politiche di sviluppo. Tuttavia, il suo impianto resta ancora in larga misura improntato a una logica sperimentale, nonostante la Strategia sia attiva da oltre dieci anni, e i risultati ottenuti risultano molto limitati. Basti pensare che mentre i comuni delle aree interne, nel loro complesso, rappresentano circa la metà dei comuni italiani (circa 3.800, il 23% della popolazione e quasi il 60% della superficie nazionale), nella Strategia erano inclusi circa un migliaio di comuni nel ciclo 2014-2020, passati a meno di 2.000 nel ciclo 2021-2027. Ne deriva che numerose aree caratterizzate da criticità analoghe – bassa accessibilità ai servizi essenziali, dinamiche demografiche negative, fragilità economica – restano escluse dalle misure dedicate, introducendo elementi di disomogeneità nel trattamento dei territori.

Ma soprattutto le aree interessate dalla Snai tendono a essere considerate come ambiti delimitati di intervento, più che come parti integranti di sistemi territoriali più ampi. Ne deriva una prevalenza di interventi orientati alla compensazione dei deficit interni nei servizi essenziali – sanità, scuola, mobilità – ispirati da legittimi obiettivi di equità territoriale, che non riescono da soli a incidere sulle traiettorie di sviluppo di lungo periodo. Soprattutto con riferimento al Mezzogiorno, dove la questione aree interne è più diffusa e problematica per i suoi impatti sullo spopolamento, le politiche per le aree interne andrebbero riorientate su interventi che tendano a rafforzare le connessioni e la condivisione di servizi tra aree marginali e città medie.

È necessario superare la separazione, quasi ideologica, tra politiche per le città (grandi e medie) e quelle per le aree interne, includendo gli interventi a favore delle aree marginali in un disegno esplicito di integrazione funzionale con le città medie e i poli urbani di prossimità

Le città medie sono il luogo in cui si scaricano la domanda di servizi (amministrativi, sanitari, formativi, finanziari ecc.) di coloro che risiedono nelle aree circostanti e allo stesso tempo il luogo di agglomerazione delle opportunità di lavoro e di creazione di valore aggiunto per l'intera area vasta.

È quindi necessario superare la separazione, quasi ideologica, tra politiche per le città (grandi e medie) e quelle per le aree interne, includendo gli interventi a favore delle aree marginali in un disegno esplicito di integrazione funzionale con le città medie e i poli urbani di prossimità. Senza questa innovazione di metodo, ogni politica specifica per le aree interne è destinata, come mostrano i deludenti risultati della Snai, a gestire il declino, rinunciando di fatto a invertire le tendenze di lungo periodo.

Nel quadro della riforma della politica di coesione, questo implica riconoscere alle città – e non soltanto alle grandi aree metropolitane – un ruolo più ampio e strutturato nella programmazione e attuazione degli interventi. Le città medie possono infatti svolgere una funzione di infrastruttura territoriale, capace di garantire e coniugare l'accesso a servizi essenziali, opportunità economiche e reti di innovazione anche nei contesti periferici, contribuendo così a una più equilibrata distribuzione dello sviluppo e al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale. In questa prospettiva, strumenti disponibili come il [Programma nazionale Metro Plus e Città medie del Sud](#) potrebbero evolvere verso un'impostazione più inclusiva, capace di integrare al proprio interno anche gli obiettivi e gli strumenti della Snai; ciò consentirebbe di costruire un disegno unitario di sviluppo territoriale, fondato sul rafforzamento delle città medie come nodi di connessione tra grandi poli urbani e territori più fragili, superando la tradizionale separazione tra politiche urbane e politiche per le aree interne.

Le città medie, soprattutto nel Mezzogiorno, già costituiscono nodi funzionali attraverso cui si organizzano i mercati del lavoro locali, si concentrano servizi pubblici e privati e si mantengono relazioni economiche e sociali con i territori circostanti. Ignorare questa dimensione urbana, luogo delle maggiori opportunità occupazionale a livello locale, significherebbe continuare a disegnare politiche territoriali che non corrispondono alla reale geografia locale delle occasioni di lavoro soprattutto dei più giovani. L'obiettivo dell'azione pubblica a favore delle aree interne dev'essere il contrasto allo spopolamento, contribuendo a creare le condizioni effettive per il "diritto a restare". L'esperienza della Snai ha mostrato con chiarezza i limiti di interventi circoscritti ai soli comuni beneficiari, incapaci di incidere in modo strutturale sulle dinamiche demografiche ed economiche dei territori.

Una politica più realistica ed efficace dovrebbe invece puntare sul rafforzamento della quantità e della qualità dei servizi, organizzati e gestiti in un'ottica di area vasta, e sul miglioramento dei collegamenti materiali e funzionali tra le aree interne e le città medie di riferimento. È in questa dimensione relazionale che si gioca la possibilità di ricostruire condizioni di accesso a opportunità, lavoro e cittadinanza. Se adeguatamente valorizzate, le città medie possono assumere un ruolo strategico come nodi di

connessione territoriale, rappresentando un punto di equilibrio tra competitività e coesione. In tal modo, possono contribuire a rendere più efficace l'azione pubblica e più coerente il disegno delle politiche di sviluppo con la geografia economica reale del Paese.