



**HAL**  
open science

## Il secolo delle città ?

Marco Cremaschi

► **To cite this version:**

Marco Cremaschi. Il secolo delle città?: Non perdiamolo (di nuovo). *Urbanistica*, 2014, 152, pp.1 - 14. hal-02186430

**HAL Id: hal-02186430**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-02186430>**

Submitted on 17 Jul 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Il secolo delle città? Non perdiamolo (di nuovo)

Marco Cremaschi, professore associato presso l'Università degli Studi Roma Tre, marco.cremaschi@uniroma3.it

Il nuovo corso della rivista *Urbanistica*<sup>1</sup> sollecita una riflessione sulla Agenda urbana europea proprio mentre le Agenzie internazionali insistono ripetutamente che il secolo appena aperto sarà contraddistinto dal trionfo della città. Questa coincidenza suggerisce alcune cautele. Nella sua forma globale, la città è già un fatto planetario; una convinzione condivisa da anni anche dai documenti europei che la pongono al centro delle strategie di sviluppo del continente. Mentre il ritorno alla città è celebrato da tempo; anche se, scherzosamente, si potrebbe far notare che le città europee non sono mai andate da nessuna altra parte, e restano molto dissimili da quelle in espansione nel resto del mondo. Perché tornare alle città allora? Ha senso accendere nuove aspettative dopo quelle già sollevate tempo fa, e dopo alcune delusioni e ritardi? Non si corre il rischio di alimentare la “nebbia di amabili generalità”<sup>2</sup> così frequente nei dibattiti sulle città?

Questo articolo prova a criticare lo sbrigativo allineamento della retorica dominante, indicandone alcune debolezze; e cerca di offrire un bilancio della prospettiva del secolo urbano dal punto di vista dell'Italia. Le righe che seguono discutono alcuni problemi ben noti ma ancora aperti: a) le specificità della collocazione istituzionale e geopolitica dell'Europa; b) le nuove configurazioni insediative e i caratteri della questione urbana; c) l'occasione perduta della transizione postindustriale e le forme ancora incerte o immature della promozione immobiliare. Ogni paragrafo offre una breve considerazione sullo stato dell'arte, combinando a questo fine argomenti analitici e normativi.

La conclusione riguarda le priorità della agenda urbana italiana. Se non si vuole ripartire da zero, occorrerebbe individuare percorsi di sviluppo delle città all'altezza della sfida che viene dalla ricomposizione globale. Ma per questo traguardo, obiettivo tra l'altro dei programmi europei, occorrono iniziative attente alle specificità dell'Italia.

### *L'eccezione europea*

La promessa del rinascimento urbano è parsa recentemente a portata di mano (Grogan e Proscio 2000; Rogers 2005); un'idea che ha goduto di un successo straordinario. Rapidamente, ha investito il mondo intero (Burdett e Sudjic 2008), alzando prima il livello di allarme (Peirce *et al.* 2008), per poi assumere un tono normativo e divenire la strategia di uscita dalla crisi (Katz e Bradley 2013).

Le città d'Europa si trovano inoltre in una posizione particolare: mentre il mondo riscopre le città dopo averle trascurate per decenni, le città Europee si trovano originalmente collocate nel processo complessivo di *rescaling* (Brenner 1999). La stessa politica internazionale riconosce ormai le arene urbane come un set privilegiato: i sindaci e le vicende locali tornano a contare, sebbene in modo contraddittorio dopo la crisi del 2008 quando gli stati nazioni sono stati investiti di un sovraccarico di domande.

Se non è dubbio che oggi le città contano, va anche detto che questa riscoperta urbana è stata celebrata da tempo, con suggerimenti e sperimentazioni oramai nei manuali. E' da prima degli anni '90 che numerosi studi hanno affrontato i nuovi caratteri dell'urbanizzazione (Hall e Hay 1980). Come noto, gli studi dell'epoca approfondirono questioni innovative come le nuove tecnologie (Graham 1994) e questioni epistemologiche (Soja 2000) che consentono infine di analizzare le forme innovative di convivenza (Martinotti 2001) e di organizzazione urbana (Ascher 1995). Non sorprendentemente, le conseguenze sulla formazione della iniziale agenda politica comunitaria furono progressivamente più incisive (Parkinson 1992; CCE 1991).

In Italia, un numero non trascurabile di studi ha affrontato gli effetti locali dei grandi temi globali sulle città: i trend socio-demografici, la forma insediativa, la ratio delle operazioni immobiliari, le

<sup>1</sup> Che ringrazio per le sollecitazioni, in particolare Paola Savoldi per i commenti su una prima stesura.

<sup>2</sup> Espressione presa a prestito da un altro contesto (Krieger 2009, citando Sert sull'urban design) ma che ben si adatta a certi rituali discorsivi.

combinazioni locali dello sviluppo territoriale... Studi originali hanno riguardato la “città diffusa” (Indovina 1990), mettendo progressivamente a fuoco le trasformazioni interne (Perulli 1992) come pure il ruolo e il diverso ‘effetto urbano’ (Conti e Spriano 1990). Ma, quasi trenta anni dopo, sono disponibili solo pochi esercizi di sintesi, pochi in particolare che tengano insieme queste diverse tendenze (Dematteis, a cura di, 2011).

Inoltre, il discorso sulle città nel mondo, in Europa e nel nostro paese condivide alcune superficiali analogie, ma differisce nella sostanza.

Nel mondo, una nuova questione urbana si è posta in una fase di espansione demografica dalla domanda di sopravvivenza e reddito di una massa di poveri, per lo più consegnati al settore informale. Quando oggetto di politiche formalizzate, la crescita ha sollevato straordinarie questioni di cittadinanza e sostenibilità ambientale. Il recente sviluppo neoliberista ha avuto il discutibile pregio, attraverso terribili costi, di allargare la platea dei paesi coinvolti nella crescita, che oggi producono città a ritmi da catena di montaggio. Programmi nazionali in Cina e India prevedono una rete di nuove città milionarie, una prospettiva affascinante e al tempo stesso spaventosa per l’ipoteca che getta sulla sostenibilità ambientale ed economica dell’umanità. Solo in India, sono programmate città nuove nei pressi delle 20 maggiori aree metropolitane (oltre a quelle già realizzate negli anni 60). In Cina, il governo nazionale ha previsto l’urbanizzazione di 300 milioni di contadini entro il 2020; che porteranno alla formazione di inedite regioni urbane che connettono diverse metropoli. Naturalmente i critici censurano la povertà del modello insediativo (città fatte di torri e autostrade), come pure il non inatteso contrappeso di slums e miseria. E viceversa le agenzie internazionali si preoccupano degli impatti globali (sul consumo di acqua, la desertificazione, cibo, inquinamento, salute, e rischio di catastrofi).

L’Europa assume allora un senso particolare: si tratta di una regione globale cui corrisponde anche una sfera geo-politica con la caratteristica che ambedue, regione e sfera, sono state costruite dalle città *prima* ancora che si consolidassero gli stati nazioni e le attuali divisioni politiche,. Sono caratteri specifici di questa regione globale l’intreccio delle scale geografiche e la prospettiva storica; l’armatura urbana europea è antica, è diffusa ed è composta da numerose città di dimensioni contenute (caratteristiche ancora più palesi nel caso italiano). Questi retaggi richiedono sempre precisazioni laboriose, un forte richiamo alla specificità storica della traiettoria locale, un parallelo specifico (tutto sommato, eccezionale e privo di confronti) tra forma istituzionale e territoriale (Kazepov 2008; Le Galès 2006). E’ ancora priva di una risposta definitiva la domanda se questo continente – nel bene e nel male – abbia ricondotto i nuovi mantra del mercato al tradizionale ruolo dello stato e dei comuni. Lo “svuotamento” dello stato è lungi dall’essere compiuto e in alcuni settori il welfare state resiste. Un’eccezione, e senza dubbio un’eccezione a rischio, per la debolezza istituzionale interna e la marginalizzazione economica esterna.

L’eccezione ha avuto un impatto diretto sulle politiche urbane. La crescita urbana in Europa si disperde, le città in parte si restringono e talvolta declinano, sebbene questo ultimo aspetto resti sottaciuto nel discorso della Commissione che seleziona fatti e narrative, con la conseguenza di costruire alcune politiche e non altre. E anche della riduzione, dello *shrinking*, si danno letture diverse (Pallangst 2009), riscoprendone le radici lontane in cicli storici di non breve periodo. Conseguentemente, le politiche europee pur variegatae per casi e paesi, riguardano più la manutenzione e la re-infrastrutturazione che non l’ampliamento della rete. Si cerca in particolare di indurre una rigenerazione innovativa della base economica durante una prolungata stagnazione; e lo si persegue con strumenti misti che vedono comunque un forte ruolo dello stato, in particolare di quello locale.

Venendo al nostro paese, l’Italia è debolmente rappresentata da tutte e due le alternative: né la crescita, né la rigenerazione corrispondono a quanto è stato fatto nel nostro paese. Come molti studi di caso hanno mostrato (Bricocoli e Savoldi 2010; Cremaschi 2009; Dematteis, ed., 2011; SGI 2009; Gabellini 2013), il panorama è misto e non disponiamo di un bilancio affidabile. Perché risultati così eterogenei? Altrove (Cremaschi 2008), è stato suggerito che l’Italia è caratterizzata da un complesso processo di ibridazione tra forme tradizionali, moderne e postmoderne delle politiche

e degli accordi volontari. L'ipotesi richiederebbe un lungo ragionamento a supporto, ma sembra utile a spiegare la varietà delle iniziative prese nelle diverse città (Cremaschi 2009): Non a caso, Genova, Torino, Milano e Roma sono gli esempi più noti. Se non si prestasse attenzione a questa mescolanza di principi, diventerebbe infatti impossibile giustificare gli esiti. Perplesità forti sono state infatti espresse sugli esiti e la *ratio* delle politiche urbane, prevalentemente implicite, espresse finora da città e stato (Calafati 2009). A maggior ragione, se tali esiti sono il frutto non di una politica unitaria, ma della somma di azioni contraddittorie e collusive. E ancor più se si considerasse quello che resta fuori e, in particolare, i casi di declino urbano specificatamente italiani. Infatti, aree di declino strutturale richiederebbero un'attenzione speciale e forse politiche di sviluppo non convenzionali (Cremaschi 2011); perché Napoli, Lamezia, Taranto e Gela (città meridionali alla deriva in un mare di politiche inefficaci) non sono le priorità di una politica nazionale delle città? Non è chiaro che le politiche urbane sono andate alla deriva sotto la guida degli retorica della competitività, scordandosi le iniziative che avrebbero dovuto supportare la coesione territoriale?

Il contrasto tra le priorità è ancora più allarmante quando si profila la riapertura di una nuova questione urbana (Donzelot 1999). Ricompare nelle città la divisione sociale che era andata riducendosi nel corso del Novecento e che in Italia presenta fratture territoriali specifiche (per regioni e città, più che per quartiere: Cremaschi 2008). Inoltre, l'incremento delle differenze culturali contrasta con l'ideale novecentesco dell'eguaglianza fondato sulla redistribuzione delle risorse economiche. Questo aspetto assume caratteri spazialmente determinati in questa congiuntura (Secchi 2011).

La prima breve osservazione riguarda dunque quali infrastrutture cognitive produrrebbero le proposte da inserire nella politica nazionale per le città. Da dove vengono le idee, le riflessioni, le valutazioni e i progetti? Come già nel dibattito sul federalismo, lo sviluppo locale e le aree metropolitane, scarsa attenzione è stata prestata agli agenti che dovrebbero produrre quelle strategie. L'Unione europea ha supplito finora questo spazio riflessivo, con grandi ricadute positive e qualche rischio. Il rischio di oggi sarebbe non cogliere il crescente divario tra le nostre città e quelle europee dovuto alla crisi e alle nostre recenti politiche.

### *Il ritorno di chi?*

Dopo un ciclo quasi cinquantennale, la fuga dalla città sembra rallentare e, nei casi più celebrati, si inverte. Si tratta di variazioni piccole, ma di segno opposto al periodo precedente. Dal momento che il ritorno avviene in Italia con minor intensità rispetto al resto d'Europa, vale la pena precisare alcuni aspetti, elencati in modo inevitabilmente parziale.

Primo, non tutte le città ritornano sulla scena, nonostante i proclami un po' effimeri. In effetti, due terzi delle città dell'UE registrano una pur debole crescita della popolazione, secondo i dati dell'Urban Audit. Comunque, l'incremento demografico caratterizza soprattutto le aree metropolitane che spesso dispongono di un livello di governo proprio. Al contrario, la gran parte delle città italiane sono ancora calate nell'ultimo decennio<sup>3</sup>; addirittura, molte aree metropolitane del Sud decrescono nel loro insieme.

Secondo, chi celebra il ritorno alla città si espone, magari senza volerlo, al rischio di ingenerare una sottovalutazione di quanto le città siano qualitativamente cambiate. E sono cambiate notevolmente. Una delle manifestazioni più evidenti è la dispersione della residenza che ha riformulato i modelli di vita e gli spostamenti metropolitani. Nel 90% degli agglomerati urbani, la popolazione dei borghi periferici, spesso comuni di prima e seconda cintura, è cresciuta più che al centro. Ma la diffusione riguarda da tempo (Fareri 1991), e non cessa di riguardare neanche di recente, gli uffici e il

---

<sup>3</sup> I comuni centrali delle undici città metropolitane perdono complessivamente il 3,6% degli abitanti nell'intervallo intercensuario precedente all'ultima rilevazione del 2011, dopo le perdite del periodo precedente. Fanno parziale eccezione Roma e, ancora meno, Torino. Ancora più di recente, Milano, Bologna e Firenze hanno ripreso alcuni residenti persi in precedenza. Naturalmente, le aree metropolitane compensano in alcuni casi, ma non ovunque, la perdita di popolazione. Ma è giunto il momento di chiedersi se non si tratti di un altro fenomeno.

direzionale (Lang 2003).

Terzo, e più in particolare, come ricorda Glaeser (anche recentemente: 2011), le città attraggono le persone più povere perché offrono loro opportunità di migliorare, non perché le città siano intrinsecamente povere. Invecchiamento e immigrazione agiscono in modo diverso ma con effetti congiunti sul patto sociale delle nazioni welfariste<sup>4</sup>. Il saldo migratorio interno verso le grandi città è negativo; la crescita demografica dipende dalle migrazioni internazionali, con trend che sono stati peraltro influenzati dalla crisi successiva al 2008. Già oggi, nella maggior parte delle città, l'incidenza della popolazione immigrata è superiore al doppio della media della rispettiva regione; e, in alcuni quartieri, sale rapidamente alla metà del totale. Di recente, per la scarsità di alloggi a buon mercato e per la crisi finanziaria, la geografia della presenza degli immigrati cambia nuovamente e coinvolge in misura crescente piccoli comuni e aree precedentemente in declino.

Quarto, conflitti e innovazioni creano problemi di accoglienza e di opportunità. I nuovi rapporti sociali, insieme ai prezzi crescenti di alcuni beni, incidono sulla coesione delle città. Le misurazioni di questo fenomeno sono notoriamente difficili, ma le trasformazioni della geografia sociale vanno nel senso di una maggior polarizzazione. L'incrocio tra divisione sociale e decentramento produce inoltre una contraddittoria zonizzazione socio-culturale: individui nella città densa, famiglie nei territori della dispersione. Il centro, ricco di beni pubblici e istituzioni, ospita anziani, immigrati, turisti e giovani in carriera, tutte persone sole. Invece, le famiglie – sia ricche che povere – sono relegate nella periferia e nella cintura metropolitana, dove si succedono zone tendenzialmente omogenee e prive di servizi.

Infine, i più recenti cambiamenti delle forme di urbanizzazione suggeriscono che una nuova condizione di *porosità* caratterizzi le aree metropolitane, una condizione che risulta dalla combinazione degli effetti della dispersione e delle tendenze agglomerative, nonché dalla inclusione degli spazi aperti frammisti. Questa varietà accentua l'importanza delle condizioni insediative *in-between* (Sieverts 2000), e un approccio sincretico di paesaggio e ambiente costruito. Al punto che l'immagine di un arcipelago fatto di distinte regioni urbane e paesaggi appare più incisiva di quella della metropoli.

Il secondo breve commento suggerisce che l'ordinamento spaziale tradizionale inizia a sgretolarsi: un ordine che aveva resistito dal medioevo e si reggeva sulla coincidenza tra società, territorio e sistema politico. Il ritorno delle città è selettivo: solo alcune sono coinvolte, la dispersione è massiccia e, proprio, la mole della diffusione cambia la scala geografica di riferimento. Non sono di ritorno le stesse città, non sono gli stessi abitanti. Lentamente, il linguaggio della metropoli si sta adattando, riformulando i concetti di *sprawl*, densità, coalescenza, conurbazione. La narrativa trionfalistica, invece, non riesce ad articolare le emergenti differenze.

### *Partita persa?*

A partire dalla fine degli anni '80, le città italiane si sono notevolmente riempite di nuovi edifici: sedi universitarie, edifici commerciali, torri per uffici, theme-parks e acquari, ponti pedonali, stazioni, molti quartierini residenziali e, più raramente, laboratori tecnologici e di ricerca. Basterebbe un elenco delle nuove costruzioni ad illustrare le intenzioni della recente (sebbene implicita) politica urbana. Il nuovo terziario delle città è spesso di poco differente da quello tradizionale di ufficio degli anni Cinquanta. E le firme degli architetti "star" hanno aggiunto poco allo schema complessivo.

I protagonisti delle politiche urbane sono stati i grandi costruttori e immobilariisti, la finanza internazionale, gli amministratori locali e alcuni centri tecnici (Tocci 2009). Tali soggetti condividevano l'attesa che il riciclo delle aree industriali contribuisse alla rivitalizzazione della base economica: le vecchie fabbriche avrebbe dovuto lasciare il posto a nuove attività più competitive,

---

<sup>4</sup> La domanda di servizi alle persone è destinata a crescere; se continuasse ad essere assolta da "badanti" immigrati ospitati a domicilio, la geografia interna delle città ne risulterebbe alterata in un modo diverso dalle attese, per esempio, senza segregazione spaziale per quartiere ma un probabile incremento della "distanza" sociale. La strategia della *mixité* per esempio perderebbe di significato (Fioretti 2011).

l'operazione immobiliare avrebbe agevolato il passaggio, e sarebbero divenuti evidenti gli esiti creativi della fertilizzazione tra l'economia della conoscenza e il terziario avanzato.

Questi furono gli agenti della transizione postindustriale, un termine vago che indica un fascio di innovazioni in tutti i settori; solo una banalizzazione strumentale (liberista e anche geograficamente anglosassone) ha portato a pensarla come la sostituzione della manifattura da parte del terziario (non è quello che è avvenuto in molte città del Nord o in Germania, per esempio). La produzione resiste nelle economie avanzate, e l'effetto della transizione è ancora poco chiaro. La manifattura urbana in particolare è stata mal compresa. E' esemplare il dibattito sul vecchio piano di Milano degli anni '80 (prima di quest'ultimo). Inizialmente, il vincolo delle aree industriali pareva garantirne la permanenza proteggendo la manifattura dal decentramento e il cambiamento tecnologico, probabilmente un proposito astratto e massimalista. Subito dopo, il rovescio dei vincoli autorizzò la completa trasformazione delle aree industriali. Se il primo atteggiamento risultò debole, la successiva rimozione dei vincoli ebbe effetti radicali (e, appunto, ben poco governati).

Anche i progetti integrati di sviluppo locale, e le singole strategie urbane, hanno raramente prodotto i risultati sperati e spesso sono stati soffocati dal peso delle burocrazie e del clientelismo. Anche nei casi più celebrati, è difficile valutare il valore aggiunto di un piano strategico rispetto alla disponibilità di investimenti. Torino e Genova, per esempio, hanno ricevuto investimenti pubblici e privati in misura rilevante, la cui somma complessiva non è mai stata chiaramente contabilizzata, ma presumibilmente superiore a quelle delle città del Sud. Nonostante che fondi più vasti non conducano necessariamente a risultati migliori, sono spesso una preconditione importante.

Oggi, le prime valutazioni giudicano non sempre soddisfacenti i risultati fisici, mentre una preoccupazione ancora maggiore desta la mancanza di connessioni con lo sviluppo economico urbano. Le nuove tecnologie hanno spesso promesso ricadute positive (Neal 2012), come recentemente ripreso dal programma ministeriale sulle SmartCity; ma la quota di lavoro nei servizi avanzati è ancora insoddisfacentemente bassa (Cremaschi 2009).

Le maggiori città hanno inteso a lungo i progetti urbani come occasioni far fronte alla competizione internazionale in un momento di radicalizzazione economica ed ideologica (Savitch e Kantor 2002). I progetti di questo trentennio sono stati infatti letti come espressione di uno specifico revanchismo neoliberista (Swyngedouw *et. al.* 2002), una strategia di internazionalizzazione fondata sugli imperativi della competitività, il subordine dello sviluppo urbano alle regole della imprenditorialità (Fainstein e Orueta, 2008) e la finanziarizzazione degli investimenti urbani. La finanziarizzazione del mercato ha prodotto ovunque liquidità in eccesso inflazionando il settore immobiliare non automaticamente, ma con la complicità di banche e governi (Gallino 2013).

Fino a che punto sono validi i tentativi di traslare questa lettura in Italia? Memori della varietà delle traiettorie delle città italiane, l'affermazione del "pensiero unico" della città liberista non risponde a tutte le domande, trascura le permanenze neocorporative del governo locale, le ibridazioni contestuali delle politiche. Si pone qui un problema specifico di rilettura dei mercati immobiliari urbani: gli investimenti urbani degli ultimi decenni sono stati frutto della liberalizzazione dello sviluppo fondiario e della finanziarizzazione del settore? O piuttosto, la mescolanza di pezzi dei regimi urbani con nuove partnership (sulle quale si registra oggi un segnale di allarme: Codecasa e Ponzini 2011; Sagalyn 2012) ha formato un nuovo compromesso tra elite politiche, alcuni imprenditori e burocrazie mediatrici forte di una narrativa liberista strumentale? Questo è un problema interpretativo non sufficientemente dibattuto, e non solo in Italia.

La terza considerazione riconosce che le trasformazioni urbane sono state trattate come opportunità immobiliari, spesso con risultati problematici; mentre la rigenerazione della base produttiva è stata trascurata. Il nuovo edificato è stato pensato in astratto come spazio per residenza o servizi, senza esplorarne i nessi potenziali con la nuova economia. Non di rado, le attività produttive hanno fornito i riferimenti iconici per la sbrigativa romanticizzazione dei nuovi complessi edificati. In definitiva, il decentramento industriale è stata un'occasione persa. I profitti della conversione immobiliare sono stati catturati dalle rendite e non hanno prodotto né un cambiamento della base produttiva né la crescita di servizi terziari avanzati alle imprese. Da questo punto di vista, i

scintillanti nuovi episodi urbani rischiano di diventare un deserto di relitti.

### *In conclusione*

Questa veloce rassegna è proceduta attraverso tre considerazioni. Le città d'Europa sono state una eccezione mondiale; il framework comunitario ha saputo disegnare alcune politiche innovative. Ambedue questi aspetti consentono di chiarire alcuni dei gap del policy-making italiano.

Va subito chiarito però che la narrativa urbana della UE si regge su due malintesi: il processo di rescaling mina proprio quella storica coincidenza di spazio, società e ordinamento politico che stava al cuore delle città europee; le specificità e priorità del sistema urbano italiano sono sottostimate.

Infine, l'ultima stagione di progetti urbani ha creato più problemi di quanto abbia contribuito a risolvere.

La prima conseguenza di questi argomenti è che le politiche urbane italiane, qualora uscissero dall'ombra, dovranno valutare gli esiti ibridi e incerti delle iniziative precedenti; i trend divergenti tra città del Nord e del Sud; alcune aree di crisi prioritarie; e una prospettiva di aggravamento della situazione sociale. Le politiche urbane non dovrebbero prendere a prestito la retorica sulla competitività; dovrebbero essere invece attente ai caratteri specifici delle città del nostro paese. E si può forse azzardare che le priorità della agenda urbana sembrerebbero dover riguardare più manutenzione, regolarizzazione, recupero delle emergenze più tragiche piuttosto che obiettivi più qualificati ma meno alla portata.

Una conseguenza ulteriore, e più generale, deriva dal fatto che il panorama politico e i modelli di azione sono molto mescolati in questa epoca. Una questione cruciale diventa se la ricerca in Italia debba polarizzare le interpretazioni delle politiche, o piuttosto investigarne il crescente carattere ibrido. In questo caso, si aprirebbero delle riflessioni su come *sperimentare* nuovi modelli di intervento. Insegnamenti in questo senso ce ne sono stati molti, e molti sono provenuti appunto dalle politiche comunitarie. Questa è stata finora la lettura positiva dell'eccezione europea; e l'Europa ha enfatizzato il carattere sperimentale e multilivello con qualche ragione. Sapremo nel prossimo futuro quale Europa uscirà dalla crisi politica che investe il continente, e se i caratteri felici della eccezione europea si ripeteranno.

La tesi implicita è che l'Italia ha continuato nello scorso trentennio a investire in edilizia, come in precedenza; ma ha fatto molto di meno per rinnovare la base economica urbana (Calafati 2009). Inoltre, il grande sforzo di innovazione in campo di governo del territorio e delle iniziative di sviluppo non ha raggiunto i risultati attesi (Palermo e Pasqui 2008). Questo gap è dovuto a un deficit di intelligenza strategica e progettuale sullo sviluppo urbano, ed alla mancanza di una politica nazionale che supporti le città nel programmare interventi di lungo periodo (Dematteis, a cura di, 2011). Queste riflessioni suggeriscono un bilancio negativo della scorsa stagione di rigenerazione urbana. Occorre essere realistici: si è persa una stagione di gioco, catturata prevalente in operazioni immobiliari o in eventi rivelatisi effimeri.

In definitiva, le città non stanno semplicemente "ritornando" sulla scena dopo la parentesi della deindustrializzazione; stanno accorgendosi che la ricomposizione delle scale e dei modi di produzione solleva la sfida di creare una nuova economia. Sarebbe illusorio pensare che questo risultato sia perseguibile grazie a risorse proprie, peraltro di comuni sempre più poveri e imprenditori pressati da altre priorità. Ma sono da rivedere sia i prerequisiti delle politiche nazionali che le forme di partnership. Se si mettessero questi elementi al centro della agenda urbana, ci troveremmo già un pezzo avanti.

Ascher F. (1995), *Métapolis ou l'avenir des villes*, Editions Odile Jacob, Paris.

Brenner N. (1999). Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban studies*, 36(3), 431-451.

Bricocoli M., e Savoldi P. (2010). *Milano downtown. Azione pubblica e luoghi dell'abitare*. Et al./edizioni, Milano

Burdett R. e Sudjic D. (2008), *The endless city: the Urban Age project*, London School of Economics and Deutsche Bank's Alfred Herrhausen Society.

Calafati A. G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma.

- CCE (1991), *The European Future of the Urban Environment*, Conferenza di Madrid, April 29-30.
- Codecasa G., Ponzini D. (2011), "Public-Private Partnership: A Delusion for Urban Regeneration? Evidence from Italy", *European Planning Studies*, 19(4), 647-667.
- Conti, S. Spriano, G. (1990: a cura di), *Effetto città*, Fondazione Agnelli: Torino.
- Cremašchi M. (2008: a cura di) "La nuova questione urbana", in *Territorio*, 46.
- Cremašchi M. (2009: a cura di) *Politiche, città, innovazione: programmi regionali tra retoriche e cambiamento*, Donzelli, Roma.
- Cremašchi M. (2011), "Piano e sviluppo locale: un intreccio da dipanare", in D. De Leo e V. Fini, a cura di, *Ripensare lo sviluppo locale*, Liguori, Napoli.
- Dematteis, G. (2011; a cura di). *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio Venezia.
- Donzelot, J. (1999). "La nouvelle question urbaine". *Esprit*, 258, 87-114.
- Fainstein S., F. Orueta (2008), *Megaprojects*, Special issue, *International Journal for Urban and Regional Research* 32(4) 786-803.
- Fareri, P. (1991). "Milano. Progettualità diffusa e difficoltà realizzativa", In L. Bellicini, a cura di, *La costruzione della città europea negli anni, 80*, pp. 57-91.
- Fioretti C. (2011) "The case of Torpignattara, Rome: an Italian banlieue or a place of multiethnic coexistence?" *ISA RC21 Conference*, Amsterdam, 7-9 July.
- Gabellini P. (2013), "Capire il carattere della crisi, agire gradualmente e selettivamente, accettare la parzialità", in Fregolent L. e Savino M. a cura di, *Città e politiche in tempo di crisi*, Angeli, Milano.
- Gallino L. (2013), *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, Torino.
- Glaeser E. (2011). *Triumph of the city: How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier and happier*. Pan Macmillan.
- Graham S. & Marvin S. (1994), "Telematics and the Convergence of Urban Infrastructure: Implications for Contemporary Cities", *Town Planning Review*, Vol.65, pp227-242.
- Grogan P. S., Proscio, T. (2000). *Comeback cities: A blueprint for urban neighborhood revival*. Basic Books.
- Hall P. e Hay D. (1980), *Growth Centres in the European Urban System*, Heinemann, London.
- Indovina F. e Fregolent L. e Savino M. (2005), *L'esplosione della città*, Bologna: Ed. Compositori.
- Indovina F. (1990: a cura di), *La città diffusa*, Daest-IUAV, Venezia.
- Katz B. e Bradley, J. (2013). *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*. Brookings Institution Press.
- Kazepov Y. (2008: a cura di). *Cities of Europe: Changing contexts, local arrangement and the challenge to urban cohesion* Wiley.
- Krieger A. (2009), "Introduction: An Urban Frame of Mind", in A. Krieger W. S. Saunders, (a cura di), *Urban Design*, Minnesota UP.
- Lang R. (2003), *Edgeless cities: Exploring the elusive metropolis*. Brookings Institution Press.
- Le Galès P. (2006), *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Il Mulino, Bologna.
- Martinotti G. (2011), "Dalla metropoli alla meta-città. Le trasformazioni urbane al tornante del secolo XXI", in Dematteis (a cura di), pp. 25-76.
- Neal Z. (2012), *The Connected City: How Networks are Shaping the Modern Metropolis*, New York: Routledge.
- Palermo P. C. e Pasqui G. (2008). *Ripensando sviluppo e governo del territorio*. Maggioli Editore.
- Pallagst K. et al. (2009), *The Future of Shrinking Cities - Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context*, IURD University of California.
- Parkinson M. et al. (1992), *Urbanisation and the Function of Cities in the European Community (A Report to the Commission of the European Communities, DGXVI, from the European Institute of Urban Affairs, Liverpool John Moores University)*.
- Peirce N. R., Johnson C. W., e Peters F. M. (2008), *Century of the City, No Time To Lose*, The Rockefeller Foundation.
- Perulli P. (1992), *Atlante metropolitano: il mutamento sociale nelle grandi città*. Il Mulino: Bologna.
- Rogers R. (2005), *Towards a Strong Urban Renaissance*, An independent report by members of the Urban Task Force chaired by Lord Rogers of Riverside. Urban Task Force Publication, London.
- Sagalyn L. (2012), "Public-Private Engagement: Promise and Practice." In Sanyal B., Vale L., Rosan C., a cura di, *Planning Ideas That Matter*, Boston: MIT Press, pp. 233-258.
- Savitch H. V., & Kantor, P. (2002). *Cities in the international marketplace: The political economy of urban development in North America and Western Europe*. Princeton University Press.
- Secchi B. (2011), "La nuova questione urbana: ambiente, mobilità e disuguaglianze sociali" *CRIOS*, 1.
- Sieverts T. (2000), *Cities without Cities: An interpretation of the Zwischenstadt* (or. Ted. 1997).
- SGI (Società Geografica Italiana) (2009), *L'Italia delle città. Tra malessere e trasfigurazione. Rapporto 2008*, Roma.
- Soja E.W. (2000) *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*. Blackwell, Oxford.
- Swyngedouw E., Moulaert F., Rodriguez A. (2002), "Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy", *Antipode*, 34, 3, July, pp. 542-577 (36).
- Tocci W. (2009), "L'insostenibile ascesa della rendita urbana", in *Democrazia e Diritto*, 1.

## Will this be the century of the city? Let's not miss it (again)

The new course of *Urbanistica*<sup>5</sup> has asked for a comment on the next Urban Agenda, precisely as international agencies are repeatedly proclaiming that the twenty-first century will be marked by the triumph of the city. As a global form, the city has come to correspond with the planet, a belief shared by a few European Commission papers that place it at the core of the development strategies of the old continent. While the 'return' of the city has been celebrated for some time now, it is clear that European cities never really 'went' away. Moreover, they are rather dissimilar from those triumphing in the rest of the world. Why insist upon cities then? Why re-ignite expectations that were raised a long time ago, that fell through after a few disappointments and delays? In doing this do we not risk, feeding the "fog of amiable generalities"<sup>6</sup>, so common when debating about the city?

This paper aims at analysing the urban dominant narrative, pointing out some of its weakness. It also seeks to assess the claim of the urban century from an Italian perspective, combining analytical and normative arguments for this purpose. In the following pages some well-known yet unresolved issues have been discussed. These include: a) the peculiar institutional and geopolitical position of Europe; b) the configuration of the Italian settlements, and the features of an emergent urban question; c) the lost opportunity of the post-industrial transition and the still immature forms of property development.

The conclusion concerns the priorities of an urban agenda in Italy. Italy needs to identify the path of development that cities must follow, which will enable them to challenge and exploit the global economy to their benefit. In the pursuit of this goal, the specific characteristics of Italian cities have to be kept in mind.

### *The European exception*

The promise of an urban renaissance appeared recently (Grogan and Proscio 2000; Rogers 2005), an idea that enjoyed extraordinary success, quickly investing the entire world (Burdett and Sudjic 2008), raising later a first alarm (Peirce *et al.*, 2008), and eventually taking a normative stance, becoming the exit strategy from the crisis (Katz and Bradley 2013).

Cities in Europe occupy a unique position: as the world rediscovers the city after neglecting it for decades, Europe's cities are significantly placed in the overall process of rescaling (Brenner 1999). The same international politics now recognizes the urban arena as a favourite set: mayors and local events are at the centre of the stage, although in a contradictory manner after the 2008 crisis when a barrage of questions was thrown at the state-nations.

Though there is no doubt that cities matter today, as stated earlier such rediscovery had been celebrated some time ago; best practices and experimentations are already part of manuals. Since the 90s, numerous studies have concentrated on the new patterns of urbanization (Hall and Hay 1980). This wave of research has brought about innovative concerns, such as new technologies (Graham 1994); or epistemological issues (Soja 2000); eventually conceptualizing new and innovative forms of urban coexistence (Martinotti 2001) and organization (Ascher 1995). Not surprisingly, the effects on the

---

<sup>5</sup> I am grateful to the editorial board of *Urbanistica*, in particular to Paola Savoldi for her comments on a previous version of this paper.

<sup>6</sup> As meant elsewhere by Krieger (2009: quoting Sert about urban design)

formation of the early EU policy agenda were progressively stronger (Parkinson 1992, CEC 1991).

In Italy, a considerable number of studies have tried to deal with the impact of global issues on cities, such as the socio-demographic trends, the settlement form, the ratio of real estate investments, the local combination of spatial features of development... An original concern focused on the urban sprawl and the "città diffusa" (Indovina 1990), leading to the re-conceptualization of the internal change of cities (Perulli 1992) as well as the various 'urban effects' (Conti and Spriano 1990). Roughly thirty years later, only a few interpretative reviews are available that try to hold together all these different trends (Dematteis, ed., 2011).

Besides, although there are a few superficial similarities in the discourse about cities in Europe and particularly in Italy and in the rest of the world, it differs in substance. All over the world, a new urban question regarding demographic expansion has arisen, which ranges from the need of survival and the hope of increasing basic income by the poor. Such growth in income was mostly delivered by the informal sector; when the need for formal policies came up, and raised extraordinary concerns about citizens' rights and environmental sustainability. The latest neo-liberal development had the dubious honour, at terrible costs, of enlarging the number of countries that are now reverting to produce cities at a pace of an assembly line. National programs in China and India are aimed at creating networks of millionaire cities. In India, new cities are planned in the vicinity of 20 largest metropolitan areas (in addition to those already built since the 60s). In China, the government is preparing to offer urban accommodation to 300 million farmers by 2020, by planning an unprecedented connection of gigantic urban regions including several metropolises. Critics blame the poverty of urban design (cities made of towers and highways), as well as the counterweight made of slums and shanties. Similarly international agencies are concerned about the global issues of water consumption, desertification, food, pollution, health, and calamities.

From this perspective, Europe is a peculiar global region that corresponds to a geo-political sphere, both (the region and the sphere) built by cities even before nation states and today's political cleavages coalesce. In fact, the interweaving of global geographical scales and historical perspectives characterize this region; the European urban network being an ancient one, widespread and composed of numerous cities of medium dimensions (features even more apparent in Italy). When addressing these legacies, scholars are compelled to enter into laborious details strongly referring to the historical specificity of local trajectories, and emphasizing the unprecedented parallel between institutional and spatial forms (Kazepov 2008; Le Galès 2006). A question still open is whether this continent has yielded to the neoliberal turn or, on the contrary, it has somehow tamed the new mantras of the market and kept alive the traditional role of state and municipalities. No doubt that, compared to other global region like the US, the 'hollowing out' of the state is far from an accomplished task, and the welfare state resists in some sectors. This has been the European exception so far, one that has often been questioned by critics, that have found those concerns both limited and ambiguous. Finally, they are at risk because of the present weaknesses of the EU institutions, and the progressive marginalization of the European economy.

Such political exception has had a direct impact on the EU urban policies. The growth of European cities is uneven, with some cities shrinking or declining. Because of the assorted processes of change, the thick network of cities changes in different ways. Both the shrinking and declining of cities support different understandings (Pallangst 2009) that rediscover distant causes and historical cycles. Thus, the Commission has often adopted

narratives of growth and cohesion at the same time, contributing thus to the implementation of a rather mixed set of policies. Correspondingly, the EU policies focus mostly on the maintenance and the infrastructure (rather than on the expansion) of the urban network. Such policies are thus aimed at the innovative regeneration of the economy during a prolonged stagnation. These are pursued through a mix of initiatives consistently assisted by the state, in particular by the local state.

Coming to Italy, both alternatives appear inadequate. The country has not aimed at either the growth or the regeneration of its urban system. As various case-studies have shown, the picture is patchy and we lack a reliable system of assessment (Bricocoli and Savoldi 2010; Cremaschi 2009; Dematteis, *ed.*, 2011; SGI 2009; Gabellini 2013). As suggested elsewhere (Cremaschi 2008), a hybridization process characterizes the Italian case, mixing traditional, modern and postmodern policies as well as voluntary agreements. Though the hypothesis would require a long discussion, it seems effective to explain the variety of initiatives taken by different cities (Cremaschi 2009), Genoa, Turin, Milan and Rome being the often quoted examples. Without paying attention to this mix of principles, it would be impossible to assess the variety of outcomes. In fact, strong doubts have been expressed about the consequences of the (mainly implicit) urban policies expressed so far by cities and by the state (Calafati 2011). This is especially the case if those outcomes result not from a coherent policy, but from the sum of contradictory and collusive actions. This becomes all the more true if we consider what is usually left out, for instance the case of the Italian urban decline. In fact, areas of structural decline require special attention, and perhaps non-conventional development policies (Cremaschi 2011). Why are Naples, Lamezia, Taranto and Gela (southern cities that are helpless in the face of inconclusive policies) not the priorities of a national urban policy? Is it not clear enough that urban policies went astray when led by the rhetoric of competitiveness, forgetting all those initiatives that should have fostered spatial cohesion?

This alternative of priorities is even more alarming when considering the surfacing of a new urban question (Donzelot 1999), and the increase of social inequality. An inequality that presents specific spatial cleavages in Italy (by regions and cities, more than by neighbourhoods: Cremaschi 2008). Besides, the increase of cultural differences clashes with the egalitarian policy of redistributing material advantages, taking on new spatially framed characters (Secchi 2011).

The first question therefore is that what are the cognitive infrastructures that would generate the proposals to be included in a national policy for cities? Where do ideas, reflections, assessments and projects come from? As already reckoned in the debate on federalism, local development and metropolitan areas, too little attention has been paid to the agencies that should produce these strategies. The European Union has offered large positive effects and some risks to this area. Today it would be risky to miss the growing gap between Italian and European cities due both to the crisis and our recent policies.

#### *Who returns?*

After almost fifty years, the exodus from the cities seems to have slowed down. Only in a few celebrated cases, like London or Frankfurt, the trend is inverted, though changes are limited. Since this process is less apparent in Italy than in the rest of Europe, it's worth clarifying certain crucial though not all-inclusive features.

First, not all cities are prosperous despite some short-lived declarations. In fact, just two-thirds of the EU cities have shown a feeble demographic growth, according to the latest Urban Audit. However, the growth of population characterized less the cities than the

metropolitan areas, which are often characterised by a distinctive level of government. On the contrary, most Italian cities were in a state of decline in the last decade<sup>7</sup>, including entire southern metropolitan areas.

Second, those who celebrate the return to the city, perhaps unwittingly, risk underestimating the extent to which cities have changed qualitatively. One of the most striking indicators is the residential sprawl<sup>8</sup> that has reshaped the patterns of life and movement in metropolitan areas. In 90 per cent of EU urban areas, the population of the first and second belts has grown more than in the city centres. Office space and consequently jobs have been spreading since the 90s (Fareri 1991), a process that continues even now (Lang 2003).

Third, as often recalled by Glaeser (including recently: 2011), cities attract the poorest people because they offer them the opportunity to improve their standard of living, not because cities are inherently poor. Aging and immigration impact differently but have an effect on the social pact of welfare states<sup>9</sup>. Other forms of internal migration toward large cities is negative, with growth depending on international migrants (whose decisions to move have been affected by the crisis of 2008). Today, in most Italian cities, the rate of international migrants is more than twice the corresponding rate at the region level; while it doubles again in some neighbourhoods. Recently, due to the lack of affordable housing and the financial crisis, the geography of migrants has changed again, increasingly involving small towns and areas that were previously in decline.

Fourth, innovations and conflicts raise problems of acceptance and opportunities. New social relations, along with rising prices of some goods, affect the cohesion of cities. Though it is difficult to measure these phenomena, the social geography of cities appears more polarized. The superimposition of social inequality and sprawl produces contradictory socio-cultural zoning: individuals in the dense city, families in the open space of the diffused city. The city centres, traditionally replete with rich public goods and institutions, is home to the new “lonely crowd” of the elderly, migrants, tourists, and young professionals. Instead, families both rich and poor are relegated to the outer rings of the metropolitan area, where built areas tend to be more homogeneous and deprived of social services.

Finally, the latest changes in the urbanization process suggest that a new condition of ‘porosity’ characterizes those metropolitan areas resulting from the outcomes of both sprawl and agglomeration, along with the open land. Such variety emphasizes the conditions *in-between* (Sieverts 2001) and a syncretic approach to both the landscape and the built environment. This happens to the point that the image of an archipelago of distinctive urban regions and landscape units replaces that of the metropolis.

---

<sup>7</sup> The core municipalities of the 11 metropolitan areas lost 3.6% of the population between 2001 and 2011, even more if compared with 1991 with the partial exception of Rome (and Turin to some extent). In the last few years, Milan, Bologna and Florence too gained a few new residents. However, municipalities in the first and second belts have compensated for the loss of the core city. Time has come to question whether these are two entirely different phenomena.

<sup>8</sup> Italian sprawl differs from the mainstream process of predominantly middle class, white, spatially uniform suburbanization. Neither social nor physical conditions of the “*diffuse city*” are comparable to the Northern European or the US suburbs (Indovina et al. 2005; Gabellini 2013).

<sup>9</sup> The number of aging households in need of personal assistance is still on the increase. If addressed by migrant caregivers living with those in need, the urban geography will change considerably with a decreasing spatial segregation, at the neighborhood level, and an increasing social distance. The policy of social ‘mixité’, for instance, will be dramatically affected (Fioretti 2011).

The second short comment suggests that with this the spatial ordering of society starts to vanish. Precisely, the order that had endured at the core of the European identity since the Middle Ages, and that was based upon the coincidence of society and space, coupled with a single political system. But the comeback of cities is selective: only a few are involved; the dispersion process is massive; the sheer size of the sprawl changes even the geographic scales. Those who return are not the same cities, nor the same inhabitants. Slowly, the metropolitan language is adapting, rephrasing concepts like sprawl, density, coalescence, conurbation. On the other hand, the dominant celebratory narrative is unable to articulate the emerging differences.

### *Game over?*

As of the end of the 80s, Italian cities saw a range of new constructions: universities, commercial centres, office towers, theme-parks and aquariums, foot bridges, railways stations, several residential neighbourhoods and, less frequently, technology and research laboratories. A list of the new buildings adequately illustrates the intentions of the late (though implicit) urban policy. In fact, the urban landscape of the new service cities is rather similar to the traditional administrative cities of the 50s. The star-architect's signatures had little to add to the overall scheme.

Builders, property developers, international finance, local governments and some technical centres were the protagonists in these years. They recycled the industrial areas hoping to revitalize the economic basis of cities: old factories would have to give way to new and more competitive service-oriented businesses; the real estate profits would lubricate the transition; while the creative outcomes of the cross-fertilization between knowledge economy and service industry would have become apparent.

These were by and large the crucial agents of the post-industrial transition; a vague term, which refers to a series of innovations in all sectors. Conceiving that manufacturing would be replaced by the service sector (which is not what happened in many cities in northern Italy or in Germany, for example) has been a rough over simplification (mostly neoliberal, and geographically bound to Anglo-Saxon countries). Manufacturing has in fact resisted in most of the advanced economies, and the effects of this transition are still unclear. Urban manufacturing in particular has been misunderstood, as shown by Milan's plan in the 80s. Initially, the zoning of industrial areas seemed to guarantee manufacturing against the risk of redevelopment and relocation, probably an abstract and maximalist expectation. Soon, a reverse approach in zoning led to the complete redevelopment of the old industrial areas. If the first policy proved weak, the sudden rezoning had far too radical (and very little governed) outcomes.

Besides, later local integrated development projects and the few implemented urban strategies did produce the desired results and were often stifled by the weight of bureaucracies and patronage. Even in the most celebrated cases, it is difficult to reckon the added value of the strategic plan compared to the availability of investments. Turin and Genoa, for example, received significant private and public investments, an amount which has never been clearly estimated, but is likely to be larger than the share of southern cities. Though larger funding does not necessarily lead to better achievements, it is often a crucial precondition.

Today, the first critical assessments reckon that even the physical outcomes have not always been satisfactory (Bricocoli and Savoldi 2010), while there is an even greater concern regarding the lack of connection with the urban economic development. New technologies have repeatedly promised positive spill over effects (Neal 2012), as recently

called for by the ministerial program on the Smart City, but the share of advanced services is still unsatisfactorily low (Cremaschi 2009).

Major cities have long justified the urban projects as opportunities to face the international competition in a time of economic and ideological radicalization (Savitch and Kantor 2002). The projects of the last thirty years have in fact been interpreted as an expression of a specific neoliberal revanchism (Swyngedouw *et. al.* 2002), a strategy of internationalization based upon the imperative of competitiveness, the submission of urban development to the rules of entrepreneurship (Fainstein and Orueta, 2008), and the financialisation of urban investments. The financialisation of the market produced an excess of liquidity everywhere, inflating the real estate sector not mechanically, but with the complicity of banks and governments (Gallino, 2013).

To what extent can these interpretations be applied to Italy? Given the variety of trajectories of the Italian cities, this announcement of a “single thought” of the neoliberal city does not fit all expectations. In particular, it neglects the neo-corporative vestiges of the local government, and the contextual hybridizations of policies. This raises in turn the peculiar problem of interpreting the urban housing markets during the last decades: have the liberalization of land development and financialisation of real-estate driven urban investments? Or is it the intermingling of the traditional urban regimes with new partnerships (today critically revised with a certain alarm: Codecasa and Ponzini 2011; Sagalyn 2012): under a neoliberal narrative, a new urban regime has been forged by political elites, entrepreneurs and bureaucrats. This is an interpretative problem not sufficiently debated, not only in Italy.

The third and final comment acknowledges that the historical event of the post-industrial transition has been regarded merely as a real estate opportunity, often with tricky results; while the regeneration of the productive basis has been overlooked. New buildings have been abstractly designed as mere office or residential spaces, without exploring the potential linkages with the new economy. Quite often, the old manufacturing provided the iconic references to the hasty romanticization of the new building complexes. Ultimately, the industrial decentralization was a missed opportunity. The profits of redevelopment were usurped by the real estate actors, and did not induce the change of the productive basis or the growth of advanced service activities. In the present crisis, all these shining new urban episodes may soon become a desert of wrecks.

### *In conclusion*

Three arguments have been advanced in this review. European cities are exceptional as is the EU framework for designing innovative policies. Both aspects help in clarifying some of the gaps of the Italian policy-making. However, the EU urban narrative is fraught with two misjudgements: the rescaling process threatens the historical coincidence of space, society and politics at the core of the European cities; the specificities and priorities of the Italian urban network are underestimated. Finally, the last season of urban projects has *created more problems than it has solved*.

The first consequence of these arguments is that Italian urban policies, should they come out of the shadows, have to assess a few crucial points: a) the hybrid and uncertain outcomes of previous initiatives; b) the diverging trends between northern and southern cities; c) some priority areas; d) the prospect of a worsening social situation. Urban policies should not borrow the rhetoric of competitiveness, and should instead pay attention to the peculiar characters of cities in our country. A likely guess is that the priorities of any urban agenda should concern the maintenance, regularization, and disaster recovery of cities rather than more ambitious but less affordable plans.

A further and more general consequence stems from the fact that both the political

landscape and the patterns of action are truly mixed in this era. A crucial question concerns whether Italian researchers should polarize their interpretations of policies, or rather investigate the increasingly hybrid nature of the initiatives. If they do, there would be many more suggestions on experimenting with new models of intervention. Many lessons have been learned so far, and many have in fact been promoted by EU policies. That has been the positive outcome of the European exception, and the EU has emphasized its experimental and multilevel policies for good reasons. The future will see which parts of Europe come out of the political crisis that has hit the continent, and if the positive features of the European exception will be repeated.

The implied argument is that Italy has been investing in the construction sector during the last thirty years as much as she had done before, failing however to renew the economic base of cities (Calafati 2011). In either case, the great effort spent in innovating both the planning system and the development initiatives has not achieved the expected results (Palermo and Pasqui 2008). This gap is due to a deficit of strategic intelligence and planning on city development, namely the lack of a national policy aimed at supporting cities in planning long term initiatives (Dematteis, ed., 2011). These combined arguments suggest a negative assessment of the last season of urban regeneration initiatives: Italy lost a game season, spent mostly investing in real estate or planning ephemeral events.

In conclusion, cities are not simply 'returning' to the scene after the parenthesis of deindustrialization: cities are realizing that the geographical rescaling and the change of production modes raises the challenge of creating a new economy. Fostering such a result thanks to their own resources would be deceptive, even more so when municipalities are getting poorer and local entrepreneurs are under pressure. However, both the prerequisites of national policies, and the nature of partnerships have to be reviewed. If these elements had been at the core of the national urban agenda, we would already have been a step forward.