



# Il governo dell'immigrazione a Milano: inerzie, negoziazioni e uso della forza nella ridefinizione dei poteri della città

Tommaso Vitale

## ► To cite this version:

Tommaso Vitale. Il governo dell'immigrazione a Milano: inerzie, negoziazioni e uso della forza nella ridefinizione dei poteri della città. *Il seme sotto la neve*, 2010, pp.1-3. hal-01023810

HAL Id: hal-01023810

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01023810>

Submitted on 15 Jul 2014

**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 governo dell'immigrazione a Milano: inerzie, negoziazioni e uso della forza nella ridefinizione dei poteri della città.**

di Tommaso Vitale

Stante le ultime stime dell'ISMU (Blangiardo, *et al.*, 2010) calcolate all'1 luglio 2009, Milano è una città con un numero di immigrati compreso fra le 228.500 e le 245.200 unità. In altri termini, a Milano fra il 17,7% e il 19% degli abitanti sono stranieri. I Paesi di provenienza più rappresentati sono oggi nell'ordine le Filippine, l'Egitto, la Cina, il Perù e l'Ecuador (mentre nella provincia troviamo ai primi due posti Romania e Albania).

Se anche solo fino all'inizio dello scorso decennio il capoluogo lombardo attirava una grande percentuale dell'immigrazione presente nella regione (il 34% nel 2001, che saliva al 52% considerando l'intera provincia), oggi questa percentuale è scesa al 20% (42% considerando anche la provincia nei confini del 2001, comprensivi anche della attuale provincia di Monza-Brianza). Milano resta un forte polo di attrazione dei flussi immigratori, che però poi tendono a radicarsi su un'area vasta ben al di fuori della città metropolitana. Il grande aumento dell'immigrazione in Lombardia negli ultimi 10 anni, ormai giunta a 1.206.900 unità (stima di massima), ovvero al 12,4% della popolazione residente, ha fatto diminuire la rilevanza percentuale della città di Milano nel panorama lombardo. I numeri assoluti, tuttavia, continuano a segnalare la grande presenza di immigrati nella città meneghina e anzi una crescita fra il 2001 e il 2009 del 65,4%.

Se consideriamo l'indice di integrazione costruito in base alla regolarità del soggiorno, la stabilità residenziale, la condizione lavorativa e abitativa dell'intervistato, misurando quindi quattro requisiti che tendono a favorire l'integrazione, scopriamo che Milano città è il territorio in tutta la Lombardia con il valore di questo indice *più basso* (ibidem, p. 182; vedi anche Cesareo, Blangiardo, 2009).

Perché questo valore è così basso nella città ambrosiana? Perché, cioè, se nell'insieme il contesto lombardo riesce a promuovere condizioni che tendono a favorire l'integrazione, questo avviene assai meno nel suo capoluogo?

Certo, Milano è una realtà particolare, che attira nuova immigrazione che poi tende a distribuirsi su un territorio più ampio. Non tutto è però spiegabile in termini di flussi, e di corta permanenza. Anzi, moltissime sono le persone immigrate che a Milano risiedono continuativamente da diversi anni. La spiegazione va rintracciata anche nel modo con cui la città, la sua amministrazione, governa le questioni connesse all'immigrazione.

Se in una prima fase, alla fine degli anni '80 l'accoglienza e i processi di integrazione erano favoriti e mediati attraverso il sostegno ad associazioni di immigrati, e successivamente in partnership con realtà più strutturate del terzo settore (Caponio, 2005), negli ultimi 10 anni il Comune ha sistematicamente ridotto le politiche e gli interventi di integrazione. Non è un caso, ad esempio, ed è anzi assai indicativo, il fatto che nel bilancio relativo alle politiche sociali dei tre anni 2006-9 il Piano di Zona del Comune di Milano non abbia previsto una voce di valutazione relativa agli interventi promozionali per gli immigrati. Non è un caso che nella nuova programmazione sociale, ugualmente, non sia prevista una voce in proposito.

Certo, Milano anche in un periodo di crisi come negli ultimi anni mantiene un mercato del lavoro assai dinamico, capace di fornire molte opportunità di lavoro. Un quarto degli immigrati che risiede a Milano fa l'operaio edile; lo spiccato invecchiamento della popolazione residente, in assenza di supporto pubblico adeguato ha fatto crescere molto il lavoro domestico di cura; i servizi di ristorazione, pulizia, e manutenzione rivolti al terziario e alla distribuzione ugualmente hanno garantito continua disponibilità di posti di lavoro.

Pur tuttavia, la sola dinamica occupazionale non garantisce *automaticamente e spontaneamente* integrazione e dinamiche virtuose di coesione sociale. La rigidità del mercato immobiliare, la scarsità di case in affitto, il valore ben più alto della media del Nord Italia al metro quadro rendono assai difficili le condizioni di vita di quanti risiedono nella città.

L'assenza storica di forti forme di segregazione urbana, e la presenza di un certo mix sociale costruito fra gli anni '60 e gli anni '80 hanno garantito in linea di tendenza che laddove nel corso

degli anni si andava sostituendo classe operaia immigrata dal Mezzogiorno con nuova immigrazione da Paesi poveri non si creassero condizioni ghetto. Ma le strutture urbane, pur nella loro stabilità, sono comunque in mutamento (Mingione, Borlini, Vitale, 2009). La politica locale ha trascurato l'osservazione delle dinamiche insediative, e non ha fatto quanto poteva essere in sua facoltà per evitare che alcune concentrazioni di popolazione omogenea si trasformassero in micro-aree di segregazione.

Ugualmente non vi sono stati investimenti significativi nel supportare le scuole primarie, e in particolare gli insegnanti, nei loro compiti educativi; ma nemmeno vi è stato un tentativo di governare i bacini di utenza per evitare la fuga del ceto medio da alcuni istituti con effetti assai netti di segregazione scolastica.

Insomma, la politica ha "tirato a campare", sul piano delle politiche pubbliche cittadine. Forte di consensi duraturi, e di un ventennio di continuità di governo, nella debolezza della critica sia della minoranza che di associazionismo e terzo settore, la maggioranza al governo della città non ha sperimentato, non ha ascoltato, non ha innovato. In altri termini è stata adottata una politica (politics) di radicale semplificazione dei suoi strumenti di politica (policy) nei confronti degli immigrati.

Ha trascurato di fare una vera e propria *politica per l'immigrazione*, non coordinando strumenti (in materia di abitazione, urbanistica, scuola, cultura e intervento sociale), attori (pubblici e privati) e obiettivi (di breve, medio e lungo periodo).

Non solo: ha anche optato per canalizzare l'attenzione della sfera pubblica locale verso particolari gruppi (i cinesi, i peruviani, i rom rumeni) via via additati come responsabili del degrado della qualità della vita dei cittadini. Con conseguenze anche assai violente e discriminanti sulla pelle di queste persone, ma anche con esiti di instupidimento collettivo rispetto alla comprensione e al governo delle dinamiche strutturali più rilevanti per la città, relative cioè ai processi di segregazione che si sono andati progressivamente creando.

Il razzismo quotidiano, le esplosioni di odio, le forme di violenza che ogni tanto sono apparse alla ribalta sui media locali sono stati affrontati con un duplice registro. Da un lato la colpevolizzazione degli immigrati, secondo un vecchio canovaccio retorico assai diffuso nella destra populista europea, senza nemmeno particolare fantasia o repertori specifici.

Dall'altro lato, la negoziazione con i consolati per intervenire nei confronti delle "comunità" immigrate in caso di crisi urbane o forme di conflittualità ripetuta. Così è avvenuto con i cinesi in relazione all'insieme di interessi commerciali e di rendita fondiaria nella zona centrale di via Paolo Sarpi; così è avvenuto in relazione alle tensioni nei parchi e nei giardini per le forme di socialità di famiglie peruviane ed ecuadoregne.

Diversa la situazione dei rom rumeni, e in particolare dei più poveri fra loro, costretti a vivere in baracche ciclicamente distrutte e sgomberate. In questo caso non vi è stata negoziazione con il consolato rumeno, perché non si sono registrati nemmeno timidi tentativi da parte della diplomazia rumena di prendersi in carico e difendere le condizioni di vita e la dignità dei propri cittadini. Ha in parte supplito il terzo settore, e anche la solidarietà informale di piccoli gruppi di cittadini solidali<sup>1</sup>. Con armi spuntate: con molta presenza, molte buone idee e una certa capacità tecnica di proposta in termini di *policy* sostenibili e di respiro. Ma anche con una sproporzione di forza, una scarsa capacità di mobilitare il consenso, una totale asimmetria di potere nel confronto con il Comune.

In questo quadro complessivo, di abbandono e demagogia (Vitale, 2009), è comunque importante segnalare un ultimo aspetto: il ricorso sempre più netto all'uso delle forze di polizia locale per affrontare questioni relative ai problemi di convivenza nei quartieri. Per mostrare una città e un governo locale capace di esercitare una violenza legittima.

L'esercizio legittimo della forza è prerogativa dello Stato, e avviene attraverso l'esercito (i carabinieri con riferimento alle questioni urbane) e alla Polizia di Stato, non a caso così chiamata. Il fatto che il controllo dei campi e le modalità di sgombero delle baraccopoli avvengano

---

<sup>1</sup> Mi permetto di rimandare ad esempio a questo resoconto:

[http://web.me.com/tommaso.vitale/Politiche\\_per\\_i\\_rom\\_e\\_i\\_sinti/Local\\_Policies\\_for\\_Roma\\_and\\_Sinti\\_in\\_Europe/Voci/2010/1/6\\_ROMA\\_EVICTION\\_IN\\_RUBATTINO\\_Street.html](http://web.me.com/tommaso.vitale/Politiche_per_i_rom_e_i_sinti/Local_Policies_for_Roma_and_Sinti_in_Europe/Voci/2010/1/6_ROMA_EVICTION_IN_RUBATTINO_Street.html)

sistematicamente attraverso l'uso della polizia locale, e in particolare del Nucleo Problemi del Territorio non va sottovalutato. Non a caso di recente (10 febbraio 2010) il sindacato SdL della polizia locale di Milano ha annunciato un esposto alla procura, diffidando il vicesindaco e i responsabili del comando di polizia locale a procedere nell'uso della polizia locale per gli sgomberi, da loro considerati interventi di ordine pubblico, in assenza di ufficiali di pubblica sicurezza.

Da un lato vi sono ovviamente obiettivi demagogici a fini di consenso politico (in particolare nelle relazioni di coalizione con la Lega Nord) e di consenso elettorale grazie all'affermazione di una certa "effettività" (non certo di efficacia) dell'azione di governo locale, soprattutto attraverso i numeri degli sgomberi ma anche nel chiedere al Governo nazionale di inviare l'esercito per presidiare la città.

Dall'altro, tuttavia, vi è qualcosa di diverso: ciò che oggi è in gioco sulla pelle delle persone più deboli è anche un tentativo di Milano di affermare un ruolo e un maggiore potere autonomo, provando a ridefinire i poteri e i mezzi legittimi della città. L'uso ciclico e ricorsivo dei sgomberi forse non è ben visto da tutta la maggioranza al governo della città, ma i suoi effetti di ridefinizione dei poteri e dei gradi di autonomia sono tutt'altro che sottovalutati.

Si sta giocando una partita tutta strumentale all'affermazione di un potere municipale più marcato, nei confronti dei Comuni limitrofi, della Regione, della Provincia, ma anche di Prefettura (cioè del Ministero degli Interni) e Questura. Un potere assai "vecchio", che non passa da strumenti sofisticati più recenti, auspicati dall'Unione Europea, all'insegna della programmazione strategica, attraverso il coordinamento aperto e multilivello, le negoziazioni indirizzate e i pilotaggi concertativi. Si tratta di un potere che semmai passa dall'esibizione dell'uso della forza, in sé e per sé, a prescindere da esigenze di *accountability* sugli esiti e sul bilancio costi benefici. Laddove i costi si vedono sulle persone, sulla finanze locale, ma anche sull'intelligenza istituzionale di cui la città, in altri periodi, aveva comunque dato prova.

Blangiardo G. C., Zanfrini L., Caria M. P., Mirabelli S. M., 2010, "La presenza straniera in Lombardia. Aggiornamento del quadro di riferimento e analisi delle dinamiche 2001-2009", in Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, *Dieci anni di immigrazione in Lombardia*, Milano, ISMU, p. 155-87. <http://www.ismu.org/index.php?page=225&sezione=428>

Caponio T., 2005, "Policy Networks and Immigrants' Associations in Italy », in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31 (5), p. 931-950.

Cesareo V., Blangiardo G. C. (a cura di), 2009, *Indici di integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà migratoria in Italia*, Milano, FrancoAngeli.

Mingione E., Borlini B., Vitale T. (2009), "Immigrés à Milan : faible ségrégation mais fortes tensions", in *Revue Urbanisme*, n. 362 , pp. 83-6.

Vitale T., 2009, "Sociologia dei conflitti locali contro i rom e i sinti in Italia: pluralità di contesti e varietà di *Policy Instruments*", in *Jura Gentium. Journal of Philosophy of International Law and Global Politics*, vol. 9, n. 1; scaricabile on line <http://www.juragentium.unifi.it/it/forum/rom/vitale.htm>

Tommaso Vitale è Ricercatore di Sociologia presso l'Università di Milano-Bicocca dove insegna "Scienza politica" e "Sviluppo locale", ed è membro del comitato di redazione della rivista "[Partecipazione e conflitto. Rivista italiana di studi sociali e politici](#)". Conduce ricerche sui conflitti urbani, sulla governance dei processi di conversione industriale e sulla programmazione dei servizi sociali. Fra le sue pubblicazioni più recenti: *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti* (scaricabile gratuitamente dal sito dell'editore Carocci); *Ai margini dello sviluppo urbano* (Bruno Mondadori, con R. Torri). Alcuni dei suoi articoli possono essere richiesti dal sito [web.me.com/tommaso.vitale](http://web.me.com/tommaso.vitale)