

Le politiche per la famiglia e la famiglia immigrata. Riconoscimento formale ed esclusione sostanziale

di Claudia Rosso¹

1. Introduzione

L'immigrazione proveniente da Paesi extracomunitari ha interessato l'Italia in tempi relativamente recenti. Diversamente da altri Stati europei (Francia, Inghilterra, Germania) ed extra europei (Usa), meta di flussi migratori già nella prima metà del '900 o all'indomani del secondo dopo guerra, l'Italia inizia a conoscere il fenomeno in oggetto a partire dagli anni '70 del secolo scorso. Da quel periodo in poi, l'incremento dei flussi di stranieri in entrata nel nostro Paese è stato costante e in continua crescita soprattutto nel corso degli anni '80 e '90, e gradualmente ha interessato l'intero territorio nazionale.

La classe politica italiana si è trovata ad affrontare il fenomeno immigratorio priva di conoscenze specifiche sulla fisionomia quantitativa e qualitativa dello stesso ed ha formulato e implementato azioni concrete con notevole ritardo rispetto ai tempi d'insediamento e consolidamento della presenza straniera. Fino alla metà degli anni '80 infatti, l'Italia si è caratterizzata per la totale assenza di una politica migratoria e di una legislazione specifica, mentre dal 1986 in poi ha varato ben 5 leggi sull'argomento, di cui un Testo Unico (D.Lgs. 286/98)².

Nella fase attuale, l'immigrazione extracomunitaria è caratterizzata da un elemento nuovo, di particolare rilevanza soprattutto per il governo locale, essendo questo il livello istituzionale preposto all'implementazione delle politiche e alla definizione dei criteri di accesso alle prestazioni e ai servizi pubblici: da fenomeno prevalentemente di tipo individuale e a carattere transitorio, ossia finalizzato generalmente al rientro nel paese d'origine, l'immigrazione straniera oggi può essere ormai considerata un fe-

Presentato dall'Istituto di Sociologia.

¹ Questo articolo è stato estrapolato dalla ricerca realizzata nel 2003 nell'ambito della tesi di laurea dal titolo: *Le politiche per la famiglia e la famiglia immigrata. Normativa regionale e implementazione locale a Brescia.*

² Dal 1986 al 2002, in materia di immigrazione lo Stato italiano ha varato le seguenti leggi: 943/86; 39/90, 40/98, D.Lgs. 286/98 (T.U.), L. 189/02.

nomeno di tipo strutturale e a carattere familiare, tendente al radicamento e alla stabilizzazione nelle comunità locali.

L'evoluzione in atto poc'anzi evidenziata ha sollecitato l'idea di approfondire da un lato se, e in che misura, l'ordinamento italiano abbia contemplato tali trasformazioni e quali diritti abbia riconosciuto alla famiglia straniera; dall'altro, quale trattamento le abbia invece riservato nell'ambito delle politiche di welfare rivolte alla generalità della popolazione. Nello specifico, il presente lavoro si propone l'obiettivo generale di verificare se alla stessa il legislatore italiano – a livello sia centrale che decentrato – abbia accordato pari condizioni rispetto a quelle previste per la famiglia autoctona, in termini di diritti di cittadinanza e di accesso ai servizi pubblici.

Affrontare il tema in oggetto, significa esplorare un panorama estremamente ampio e articolato di normative in tema sia di immigrazione che di welfare. Inoltre, in riferimento a quest'ultime, è necessario precisare che la corposità delle stesse è data dal fatto che in generale si rivolgono non tanto alla famiglia intesa come unità specifica e globale ma al singolo individuo concepito prevalentemente come soggetto portatore di un determinato bisogno e di una problematica particolare (anziani, minori, portatori di handicap, etc.), piuttosto che come membro di un nucleo familiare.

Al fine di delimitare il campo di indagine ad un determinato settore dell'ordinamento italiano, l'analisi che seguirà ha messo al centro della propria attenzione *la famiglia straniera con figli minorenni*. La scelta operata si basa sull'osservazione dell'incremento significativo che questa tipologia familiare ha registrato nel nostro Paese, in seguito all'aumento considerevole di bambini, adolescenti e donne che, soprattutto dalla metà degli anni '90 in poi, ha registrato un'accelerazione particolare anche grazie ad una maggiore apertura in tema di ricongiungimento familiare espressa dalla legislazione italiana di quegli anni³ rispetto a quella precedentemente in vigore. La selezione attuata è stata orientata a privilegiare quelle normative le cui previsioni, sotto forma di benefici o servizi, sono potenzialmente determinanti per la qualità della vita delle famiglie in generale e di quelle immigrate, in particolare.

L'analisi proposta nel presente brano si conclude infine con lo studio di un caso specifico, in quanto la ricerca è stata finalizzata ad enucleare non solo le modalità di inclusione ed esclusione definite a livello formale dall'ordinamento italiano, ma anche a rilevare le eventuali discrepanze tra quanto sancito a livello nazionale in termini di diritti e quanto invece concretamente implementato a livello locale. Infatti, un diritto può definirsi tale solo se – dopo aver ottenuto un riconoscimento sul piano giuridico – è effettivamente fruibile da parte dei potenziali destinatari, *esigi-*

³ Il riferimento è alla Legge 40 del '98 che introduce norme più favorevoli in tema di ricongiungimento familiare, rispetto alla legislazione in vigore fino a quel momento (L. 39/90).

bilità che per essere garantita necessita di precise misure di sostegno (Ferrajoli, 2001). Pertanto, se si intende appurare l'efficacia del diritto stesso in termini di incidenza nella vita quotidiana delle persone potenzialmente interessate al suo esercizio, si ritiene che l'analisi dell'ordinamento debba essere necessariamente accompagnata dalla verifica della sua sostanziale attuazione, ossia dall'osservazione delle politiche in esame nella fase della loro implementazione su un determinato territorio. Nello specifico, è stato analizzato il caso del Comune di Brescia sia per la tipologia delle politiche attuate a favore della famiglia immigrata che per la rilevanza che il fenomeno in esame ha acquisito negli ultimi anni.

2. Cittadinanza sociale e immigrazione extracomunitaria: i diritti riconosciuti alla famiglia straniera

Come spiega U. Rossi, gli immigrati *"vivono una condizione di svantaggio rispetto agli standard civili e sociali condivisi comunemente da tutti gli altri"*⁴ cittadini, e tale situazione è generata da due ordini di motivi:

a) da un lato, dal mancato riconoscimento di titolarità di un determinato diritto, che pertanto non viene sancito a livello formale, ossia dall'ordinamento giuridico. È il caso in cui, ad esempio, la normativa richiede la cittadinanza italiana quale requisito necessario per accedere ad uno specifico beneficio di legge;

b) dall'altro, dalla mancata applicazione di un determinato diritto da parte di chi, istituzionalmente, è preposto alla sua erogazione, nonostante tale diritto sia riconosciuto a livello giuridico. Si parla in questo caso di *"discriminazione a livello istituzionale"*⁵, quando *"sulla base dell'origine nazionale"* gli Enti locali adottano *"regolamenti, condizioni, criteri e procedure che escludono [... i cittadini stranieri legalmente residenti da determinate attività o servizi]"*⁶ o semplicemente e in modo più *"subdolo"*⁷ quando agiscono prassi che nei fatti ostacolano l'esercizio di un diritto, attraverso, ad esempio, la definizione di criteri di accesso particolarmente complessi.

Al fine di focalizzare il grado di inclusione o di esclusione riconosciuto dal legislatore alla famiglia straniera ospite nel nostro Paese, l'approfondimento delle politiche migratorie rappresenta un primo livello di analisi per delimitare la tematica in oggetto. Ma altri settori dell'ordi-

⁴ Cfr. U. Rossi, *La cittadinanza oggi. Elementi del dibattito dopo T.H. Marshall*, Working Papers del Dipartimento di Scienze Storiche, Giuridiche, Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Siena, 2000, p. 18.

⁵ Cfr. U. Enwereuzor, E. Rosi, *Discriminazione*, in Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, G. Zincone (a cura di), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 431.

⁶ Cfr. U. Enwereuzor, E. Rosi, *op.cit.*, p. 433.

⁷ Cfr. U. Enwereuzor, E. Rosi, *op.cit.*, p. 427.

namento, seppur non direttamente rivolti agli immigrati, possono avere delle ricadute concrete sulla qualità di vita degli stessi e, pertanto, possono esser altrettanto significativi per lo sviluppo del presente lavoro. Ad esempio, le politiche sociali – nazionali, regionali e comunali – possono essere a loro volta definibili più o meno inclusive sul piano del riconoscimento dei diritti dello straniero, nel momento in cui favoriscono o meno l'integrazione dello stesso all'interno della propria comunità. Le stesse sono da considerarsi, innanzitutto, come politiche per la cittadinanza ma, nei fatti, possono essere analizzate anche come politiche migratorie di secondo livello.

L'analisi che segue procederà innanzitutto dall'esame della normativa sull'immigrazione attualmente in vigore al fine di estrapolarne i diritti sociali riconosciuti al cittadino extracomunitario e alla sua famiglia; nel paragrafo successivo, invece, lo studio abbraccerà la legislazione in tema di welfare allo scopo di integrare la riflessione complessiva e giungere ad una sintesi il più possibile esaustiva sull'argomento in esame.

2.1 *La normativa sull'immigrazione: la L. 40/98 e la L. 189/02 a confronto*

Prima di presentare le differenze in tema di diritti sociali tra la normativa del '98 e la successiva del 2002, si ritiene importante sottolineare un aspetto rilevante e di assoluta novità nell'ambito della disciplina sull'immigrazione introdotto dalla L. 40/98: il riconoscimento della tutela dei diritti fondamentali della persona umana (sia nel territorio italiano che alla frontiera), indipendentemente dalla regolarità o meno del suo ingresso o del suo soggiorno⁸. Con l'emanazione di questa normativa, pertanto, il Parlamento italiano ha dato finalmente attuazione ai principi contenuti nella Carta costituzionale, nelle parti in cui la stessa *a)* garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, la pari dignità sociale e l'uguaglianza davanti alla legge senza distinzione alcuna, compresa quella legata alla razza (artt. 2, 3 e 10); e *b)* stabilisce che l'ordinamento giuridico italiano si deve conformare alle norme e ai trattati internazionali, anche per quanto concerne la regolamentazione della condizione giuridica dello straniero⁹.

Venendo ora all'argomento in oggetto, possiamo fin da subito affermare che la L. 189/02, pur introducendo significative modifiche alla pre-

⁸ Infatti, agli stranieri clandestini il T.U del '98 ha riconosciuto il diritto alla salvaguardia della salute, della maternità e, se minorenni, all'istruzione (art. 135, co. 3-4).

⁹ Tra le convenzioni ratificate dall'Italia, si ricordano: la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950), la Convenzione di New York (1954) che tutela i diritti dell'apolide, la Convenzione Onu (1948) sui diritti universali dell'uomo, la Convenzione Onu (1989) sui diritti del fanciullo.

cedente normativa, in tema di diritti sociali si è limitata ad apportare alcune variazioni apparentemente minimali, almeno sul piano formale. Per facilitare il confronto tra la legislazione del '98 e quella attualmente in vigore e restituire un quadro complessivo sull'argomento in esame, di seguito si riporta da un lato, la gamma di diritti sociali riconosciuti allo straniero e alla sua famiglia dalla L.40 e dall'altro, le eventuali modifiche apportate dal legislatore con la promulgazione della L.189, accompagnate da una riflessione circa gli effetti sostanziali della sua implementazione ed interrelazione con altre normative, quali, ad esempio, quelle disciplinanti il lavoro e le politiche di welfare.

Scheda n. 1 – Diritti sociali riconosciuti alla famiglia extracomunitaria in Italia

<i>Legge 40/98 e T.U.</i>	<i>Variazioni introdotte dalla L. 189/02 e conseguenze sostanziali dell'applicazione delle nuove norme</i>
<i>Diritto alla tutela della salute:</i> diritto all'assistenza sanitaria di base, specialistica, compresa quella ospedaliera	Nessuna modifica esplicita, ma la minor durata dei permessi di soggiorno – regola introdotta dalla L.189 – e l'aumento delle difficoltà di rinnovo degli stessi a fronte del processo di precarizzazione del lavoro, ha comportato come conseguenza concreta la diminuzione del tempo di validità della tessera sanitaria e la maggior probabilità di perdita del diritto in esame in seguito al cambiamento di status giuridico, da regolare a irregolare, del soggetto interessato;
<i>Diritto all'istruzione,</i> anche per i minori clandestini	Nessuna modifica esplicita, anche se il Governo attualmente in carica ha gradualmente tagliato i fondi destinati agli Enti Locali e, di fatto, i progetti destinati all'integrazione scolastica dei minori stranieri sono stati depotenziati;
<i>Diritto alla casa pubblica</i> ossia alla partecipazione al concorso per l'assegnazione di alloggi di Erp	Per l'esercizio del diritto in esame, la L. 189 ha modificato uno dei requisiti necessari ai fini della partecipazione al concorso in oggetto, raddoppiando la durata del permesso di soggiorno, da uno a due anni. Considerato che il bene casa è tra gli aspetti vincolanti ai fini della permanenza regolare nel nostro Paese, e pertanto si colloca in un settore di politica pubblica di particolare rilevanza per lo straniero, la misura in esame – pur apparentemente minimale – produce un impatto significativo sulla vita delle persone direttamente interessate. Se si considerano poi le nuove regole relative al rinnovo del permesso di soggiorno, la disposizione normativa in oggetto acquisisce ulteriore forza selettiva, determinando un'esclusione sostanziale a svantaggio di una parte di popolazione straniera regolarmente soggiornante;

(Segue)

Scheda n. 1 – Seguito

<i>Diritto all'unità familiare:</i> il ricongiungimento familiare è concesso: ai figli minorenni a carico (anche del coniuge o nati fuori del matrimonio), al coniuge non legalmente separato, ai genitori a carico, ai parenti entro il terzo grado se inabili al lavoro o non autosufficienti a livello economico	La L. 189 riduce la gamma dei soggetti per i quali lo straniero può chiedere il ricongiungimento familiare. Nel dettaglio, la nuova normativa abroga questo diritto per i parenti entro il terzo grado, a carico o inabili al lavoro, ad eccezione dei figli maggiorenni; restringe le possibilità di ingresso per i genitori dello straniero, dal momento che ne dettaglia ulteriormente i requisiti per l'accesso al diritto in esame, restringendo la possibilità di ricongiungimento ai soli casi in cui i genitori <i>"non abbiano altri figli nel Paese d'origine o di provenienza ovvero ai genitori ultra sessantacinquenni qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati motivi di salute."</i> (art. 23, co. 1/c.)
<i>Diritto alla fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche¹⁰, di assistenza sociale</i>	Nessuna modifica. L'attuale Governo ha proseguito nella logica di escludere la famiglia straniera con figli dall'accesso a interventi statali di tipo economico, finalizzati in particolare a fornire un sostegno a quelle numerose e, secondariamente, alla promozione della natalità.

Ad integrazione del quadro sopra riportato, è importante fare alcune considerazioni su due aspetti della normativa in vigore che, pur non direttamente riferiti ai diritti sociali, hanno una ricaduta importante sulla qualità di vita dello straniero e della sua famiglia, e pertanto meritano un approfondimento particolare. Si tratta delle norme che disciplinano il rinnovo del permesso di soggiorno e quelle che regolamentano la concessione della carta di soggiorno.

In riferimento al primo aspetto sopra indicato, la L.189 ha introdotto disposizioni di minor favore rispetto alla L.40/98. Infatti ha ridotto la durata massima dei permessi di soggiorno, con la conseguenza di sottoporre lo straniero (e l'eventuale familiare ricongiunto) a rinnovi più ravvicinati del documento in esame. Se la precedente normativa prevedeva che il permesso di soggiorno poteva avere durata *"non superiore al doppio di quella stabilita con il rilascio iniziale"* (art. 5, co. 4, T.U.), la modifica apportata dalla L. 189 ha previsto che il rinnovo avvenga per un pe-

¹⁰ Si precisa che per le prestazioni economiche, il legislatore è successivamente intervenuto a delimitare la fruizione ai soggetti titolari di carta di soggiorno nei casi, ad esempio, di istanza ai fini della concessione della pensione di invalidità civile, oppure dell'assegno di maternità per le madri non lavoratrici (art. 66, L. 448/98, *Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo*, e succ. modifiche).

riodo "non superiore a quello stabilito con il rilascio iniziale" (art. 5, co. 4). In pratica, la nuova disciplina ha ridotto il periodo massimo di durata del permesso di soggiorno, da quattro a due anni.

Per quanto riguarda il secondo punto, è necessario innanzitutto precisare che la carta di soggiorno si differenzia dal permesso di soggiorno per la sua durata. Infatti, allo straniero in possesso di determinati requisiti relativi al reddito e all'alloggio e regolarmente presente in Italia da almeno 6 anni, il documento in esame viene concesso per un periodo di 10 anni, diversamente dal semplice permesso che, invece, è soggetto al rinnovo ogni anno o al massimo ogni biennio.

La carta di soggiorno è stata introdotta dalla legge 40/98 (art. 7), ed è stata poi recepita integralmente dal T.U. (art. 9). La L. 189/02 (art. 9), invece, ha rettificato parzialmente i requisiti stabiliti per il suo rilascio, stabilendo un innalzamento – da cinque a sei anni – della durata della permanenza regolare in Italia. Seppur apparentemente minimale, tale modifica va direttamente ad incidere sulla qualità di vita dello straniero e della sua famiglia. Allungando il periodo necessario per ottenere il documento in oggetto, automaticamente viene posticipata o resa più vana anche la possibilità di accedere a determinate prestazioni economiche – quali, ad esempio, l'assegno di maternità per madri non lavoratrici – la cui erogazione non è infatti prevista a favore dell'immigrato in possesso del semplice permesso di soggiorno. Nella pratica quotidiana, tale variazione legislativa contribuisce così a rendere più difficoltosa la permanenza di lungo periodo per gli immigrati extracomunitari.

A fronte delle specifiche caratteristiche del mercato del lavoro italiano, le due disposizioni legislative sopra menzionate, introducendo entrambi un ostacolo ulteriore al processo di radicamento della popolazione immigrata, contribuiscono a rendere la permanenza più precaria e vulnerabile e, per questi motivi, appaiono in contrasto con le finalità della normativa stessa che, invece, mirano senza alcun dubbio all'integrazione sociale dello straniero. Pertanto, le stesse contribuiscono ad alimentare il rischio di uno scivolamento verso la condizione di irregolarità rispetto alle norme vigenti in tema di soggiorno, scivolamento che di fatto comporterebbe la perdita di quei diritti civili e sociali previsti dalla disciplina attualmente in vigore.

In sintesi, possiamo affermare che, almeno per quanto riguarda la cittadinanza sociale, l'ordinamento che regola l'immigrazione extracomunitaria si caratterizza per un atteggiamento prevalentemente inclusivo a livello del riconoscimento dei diritti, soprattutto verso i così detti residenti di lungo periodo. Ma al contempo, la disciplina in esame complessivamente presenta alcuni aspetti di criticità che nella pratica producono effetti negativi e discriminanti per lo straniero, conseguenze indirette che

si producono attraverso le inevitabili interrelazioni con le altre norme introdotte dall'ordinamento in tema di welfare¹¹.

In conclusione, possiamo affermare che oggi lo straniero e la sua famiglia sperimentino una situazione di minor favore rispetto al passato, in seguito all'introduzione di norme più restrittive in tema di immigrazione e la maggior facilità di scivolamento verso la condizione di irregolare con la conseguente perdita dei relativi diritti di cittadinanza.

2.2 *Le politiche a favore della famiglia: un problema di definizione*

Nel presente paragrafo, si intende innanzitutto prendere in esame le politiche attivate dal legislatore italiano a favore della famiglia autoctona e successivamente approfondire il trattamento che le stesse hanno riservato a quella di origine extracomunitaria.

Il primo ostacolo che si incontra nel procedere a questo livello di analisi, è costituito dall'assenza, quasi totale, di interventi definibili specificatamente a favore di questo soggetto giuridico.

A tale proposito, in letteratura è abbastanza diffusa l'idea che il nostro Paese sia stato manchevole in questo ambito di intervento, rispetto ad altri paesi europei che, invece, hanno legiferato in materia. Infatti, possiamo osservare come – soltanto negli ultimi anni – nell'ambito del dibattito politico pubblico si sia fatto strada l'orientamento tendente da un lato, a considerare la famiglia un'unità complessiva e non la sommatoria dei singoli individui; dall'altro, a pensare alla famiglia non solo come oggetto delle politiche pubbliche ma anche come soggetto, ossia un attivo interlocutore portatore non solo di bisogni da soddisfare, ma anche di risorse spendibili, da promuovere e, quindi, da sostenere.

Inoltre, come osserva C. Saraceno, quando sono state intraprese, le politiche orientate al sostegno della famiglia si sono rivelate "*troppo spesso inadeguate*"¹², scarsamente efficaci al superamento delle difficoltà quotidiane che il nucleo familiare vive in un determinato periodo della sua vita, non sempre in grado di stimolare un percorso realmente orientato all'autonomia dei suoi componenti, attraverso l'attivazione e la promozio-

¹¹ Un ulteriore elemento di discriminazione, è rappresentato dal fatto che la famiglia straniera immigrata nel nostro Paese, essendo ospite, deve sottostare alle norme previste nel Paese di accoglienza e pertanto, dal confronto tra il proprio modo di essere famiglia istituzionalmente e socialmente riconosciuto nel paese d'origine, con la realtà normativa del paese d'accoglienza, spesso sperimenta: a) la perdita del riconoscimento formale in quanto famiglia; b) le conseguenze che derivano – sul piano giuridico e sociale in generale – dall'esistenza di questa discrepanza, tra il proprio modo di fare famiglia e quello previsto dall'ordinamento italiano.

¹² Cfr. C. Saraceno, *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 7.

ne delle risorse e potenzialità presenti, sia all'interno della famiglia che ad essa esterne.

Il cambiamento sopra evidenziato avvenuto nell'ambito della programmazione delle politiche a favore della famiglia, ha portato negli ultimi anni all'emanazione di provvedimenti legislativi rivolti alla promozione di questo specifico soggetto, quali – ad esempio – il decreto che ha istituito l'assegno al nucleo familiare numeroso (L. 448/98, art. 65), quello sui congedi familiari¹³ e, infine, la legge quadro sull'assistenza¹⁴ che all'art. 16 dedica una parte specifica alle responsabilità familiari.

Pertanto, l'analisi in oggetto ha dovuto necessariamente riguardare non solo le normative che si rivolgono più o meno esplicitamente all'oggetto «famiglia» ma anche quelle che la sostengono indirettamente, attraverso la previsione di interventi, servizi, supporti pensati e attivati a favore dei singoli individui. Al fine di operare in questa direzione, si è ritenuto opportuno avviare lo studio dell'ordinamento giuridico a partire dalla definizione che lo stesso fornisce del soggetto famiglia. Infatti, è a partire dai requisiti formalmente indicati come necessari affinché una qualsiasi formazione sociale possa essere considerata famiglia, che ne conseguono importanti ricadute pratiche, sia nei confronti delle singole persone che del nucleo nel suo complesso, nel momento in cui il loro stare insieme – ossia il loro essere famiglia – non rispecchi le caratteristiche previste a livello normativo.

2.3 *Il concetto di famiglia secondo la Costituzione, L. 328/00 e la L.R. 23/99 sulla famiglia della Regione Lombardia*

Quando si parla di famiglia, è necessario avere consapevolezza che non ci si riferisce ad un oggetto uniforme e statico, ma ad un'entità varia e dinamica. Come l'ampia letteratura esistente sull'argomento evidenzia, siamo di fronte ad una tipologia¹⁵ di strutture familiari estremamente eterogenea al suo interno, in cui la famiglia nucleare classica non rappre-

¹³ L. 8.03.2000, n.53, "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi della città"; D.L. 26.03.2001, n. 151, "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53."

¹⁴ L. 8/11/2000, n.328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali."

¹⁵ Infatti, oltre alla classica famiglia nucleare costituita dalla coppia coniugale con o senza figli, altre formazioni familiari si sono nel tempo diffuse, quali ad esempio: i nuclei monoparentali, le convivenze di fatto, le famiglie di divorziati/separati ricostituite, quelle formate da coppie omosessuali e, infine, i nuclei unipersonali, ossia formati da un'unica persona.

senta più la formazione sociale maggiormente diffusa come alcuni decenni fa.

Considerare le famiglie uguali tra di loro è, pertanto, di per sé scorretto in quanto al loro interno i componenti sono diversi e, proprio per questo motivo, contribuiscono a formare un'entità dotata di peculiarità e unicità, assolutamente distinta, da qualsiasi altra struttura familiare. Questa riflessione generale, costituisce un *input* di particolare importanza per chi gestisce le politiche pubbliche a favore della famiglia in quanto evidenzia l'opportunità di operare in modo sufficientemente elastico per rispettare la diversità sopra accennata ma, al contempo, di prevedere misure tali da garantire l'equità di trattamento e la parità nell'accesso ai benefici e alle prestazioni previste a suo favore.

Fatta questa premessa di carattere generale, di seguito si intende approfondire il concetto di famiglia recepito dal nostro ordinamento: innanzitutto si prenderà in esame la carta costituzionale, per poi orientare l'attenzione alla normativa sia nazionale che regionale promulgata nei decenni successivi in materia di tutela e sostegno alla famiglia, al fine di far emergere le discrepanze eventualmente esistenti tra le definizioni di famiglia contenute nei diversi testi normativi.

La Costituzione Italiana. La forma di famiglia riconosciuta come soggetto di diritto dalla carta costituzionale del '48, è quella "*fondata sul matrimonio*."¹⁶ Per favorire la sua formazione, "*e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose*," lo Stato si impegna attraverso la previsione "*di misure economiche e altre provvidenze*." (art. 31, co. 1). Al contempo, il legislatore costituzionale sottolinea l'importanza di rivolgere un'attenzione particolare alla tutela della maternità, dell'infanzia e della gioventù.

A proposito dell'infanzia, è significativo evidenziare come il testo costituzionale preveda un'estensione dei diritti anche ai minori nati al di fuori del matrimonio: il diritto ad una vita dignitosa, ad una crescita educativa adeguata, così come quello ad avere una famiglia, viene pertanto ribadito dal legislatore costituzionale come diritto al di sopra di qualsiasi altro e, coerentemente, viene sancita l'equiparazione tra i figli nati all'interno del matrimonio e quelli generati nell'ambito di una relazione extraconiugale¹⁷. Verso questi ultimi, il genitore ha infatti precisi diritti e doveri e, pertanto, deve provvedere al loro mantenimento, alla loro istru-

¹⁶ Cfr. art. 29, co. 1, che afferma: "*La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio*."

¹⁷ A tale proposito, è importante precisare che l'art. 30, comma 3, afferma come "*la tutela giuridica e sociale*" che la legge deve assicurare ai figli nati al di fuori dal matrimonio, non sia automaticamente esigibile dai soggetti interessati ma sia subordinata alla verifica che tale tutela sia "*compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima*."

zione ed educazione. È da precisare, però, che l'equiparazione dei minori nati al di fuori del matrimonio ai figli legittimi, ossia procreati dalla coppia genitoriale legalmente sposata, è stata effettivamente raggiunta e sancita a livello formale nel 1975, con l'entrata in vigore della riforma del diritto di famiglia¹⁸.

Dalla breve descrizione sopra riportata, si può concludere sottolineando che, nell'ordinamento del nostro Paese, sia prevalsa la posizione radicata in particolare nell'ideologia cattolica e che, conseguentemente, sia stata operata un'esclusione formale verso qualsiasi altra formazione familiare, nata al di fuori del contratto matrimoniale.

È importante però osservare come questo principio costituzionale sia in contraddizione con quello che invece afferma l'inviolabilità dei diritti dell'uomo, *"sia come singolo che nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità"*.¹⁹ In effetti, si potrebbe a questo punto affermare che, la decisione di formare una famiglia, di andare a vivere sotto lo stesso tetto, e di mettere al mondo dei figli come coronamento della propria unione, dovrebbe essere riconosciuto sempre e comunque come una scelta attraverso la quale due persone – un uomo o una donna ad esempio – esprimono la propria personalità. Se così è, non vi è dubbio che tale decisione dovrebbe essere oggetto di tutela, anche quando non si fonda sull'istituto matrimoniale. Di fatto, però, le formazioni familiari basate semplicemente sulla convivenza non godono degli stessi diritti e, quindi, delle medesime tutele di quelle che sono riconosciute alle coppie regolarmente sposate.

La contraddizione interna al testo costituzionale sopra citata, è stata oggetto di un ampio dibattito che ha visto contrapposto, da un lato, i sostenitori del dettato costituzionale, così come è stato inizialmente formulato; dall'altro, chi invece optava verso una revisione dello stesso, nell'ottica di un'attribuzione ed estensione dei diritti di cittadinanza previsti dall'ordinamento a favore della famiglia fondata sul matrimonio, anche alle formazioni familiari non aderenti alle caratteristiche formalmente richieste per la fruizione degli stessi. In questa direzione, si inserisce il disegno costituzionale n. 1734 del 2 maggio 1998, che *"modificando gli articoli 2, 29, 30, 31, 36, 37 Cost., distingue l'istituto della famiglia da quello del matrimonio"*.²⁰ Non avendo terminato l'iter previsto per diventare

¹⁸ Il riferimento è alla legge 151 del 19 maggio 1975, *Riforma del diritto di famiglia*. Per ult. approf. v. D. Vincenti Amato, *Il diritto di famiglia*, in M. Barbagli, C. Saraceno (a cura di), *Lo stato delle famiglie in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1997, pp. 37-52.

¹⁹ Cfr. art. 2, Costituzione Italiana.

²⁰ Cfr. P. Saitta, N. Sollima N., *Politiche familiari in Italia: problemi e prospettive. Confronto tra le leggi regionali di Friuli-Venezia Giulia, Toscana e Marche*, relazione intermedia per la ricerca "Venus" sulla bassa fecondità in Italia, Università degli Studi di Urbino, 2001, p. 10.

legge dello Stato, tale proposta di revisione costituzionale è rimasta tale e, ad oggi, non è in essere alcuna iniziativa tesa ad una sua rappresentazione nell'ambito della discussione parlamentare.

Con questa decisione, il legislatore italiano sembra intenda perseverare nell'intento di non contemplare sul piano giuridico, quelle trasformazioni sociali e culturali che nella realtà concreta, invece, caratterizzano e investono la popolazione del nostro Paese; o almeno, di una sua parte significativa sul piano quantitativo. Così facendo, il nostro ordinamento attua una precisa politica familiare, seppur in modo implicito e indiretto, che produce specifici effetti giuridici. Questi determinano, ovviamente, importanti ricadute sul piano della qualità della vita delle persone direttamente interessate alla normativa in oggetto. Non tutte le relazioni familiari vengono infatti tutelate e sostenute allo stesso modo, ma potremmo dire che alcune – rispetto ad alcune altre²¹ – ricevono un'attenzione particolare e quindi una tutela maggiore²².

La L. 328/2000. Se possiamo ad analizzare la legge quadro di riforma dell'assistenza, è interessante notare come in questo caso il legislatore non definisca cosa intenda per famiglia e, soprattutto, non stabilisca i requisiti vincolanti per l'accesso ai servizi e ai provvedimenti introdotti a suo favore dalla normativa in esame. Di conseguenza, possiamo affermare come la L.328/00 non abbia inteso limitare la sua efficacia a favore di una formazione familiare precisa, rispondente a determinate caratteristi-

²¹ Tra le formazioni familiari meno tutelate, troviamo, ad esempio, le coppie di fatto e tra queste, le coppie omosessuali. Infatti, l'unione di due persone non sancita dal matrimonio, non ha alcuna importanza formale sul piano dei diritti, in particolare, ai fini della successione e della riscossione della pensione di reversibilità in caso di decesso di uno dei due partner, o in seguito alla separazione legale degli stessi. In effetti *"nulla dice il diritto per quanto attiene alla scissione della coppia non matrimoniale e la gestione dei rapporti personali e patrimoniali tra i partner è lasciata alle loro libere scelte: essi restano, per il diritto, due estranei."* Cfr. V. Pocar, *Le famiglie di fatto: il quadro giuridico*, in M. Barbagli, C. Saraceno (a cura di), *op.cit.*, 1997, p. 97.

²² Un ulteriore esempio che dimostra l'esistenza di una reale disparità di trattamento tra coppie coniugate e unioni non coniugali, è dato dalla legge sui congedi di maternità. Dopo la modifica introdotta nel 1977 (L. 903/77, in materia di parità di trattamento tra uomini e donne) e fino all'entrata in vigore della L. 53/00, questa normativa aveva esteso il congedo facoltativo anche alla figura paterna, a condizione però che i genitori fossero legalmente sposati. Ancora una volta, questo provvedimento non intendeva garantire il diritto-dovere del genitore alla cura del figlio e il bisogno di questo ultimo ad essere allevato prioritariamente dal genitore nei primi mesi di vita, quanto ribadire come vincolante la formalità dell'unione tra la coppia di adulti. Diversamente, la coppia *more uxorio* è oggetto di attenzione quando invece si contemplano i doveri della stessa: a titolo esemplificativo, si ricorda che – ai fini del calcolo del valore della situazione economica equivalente del nucleo (Ise) – viene considerato reddito familiare l'insieme delle entrate monetarie dei componenti che vivono sotto lo stesso tetto, indipendentemente dalla loro appartenenza formale alla rete familiare.

che formalmente indicate, né tanto meno abbia voluto fare esplicito riferimento a quella fondata sul matrimonio. Nei fatti, la riforma in esame ha proposto un'interpretazione estensiva del concetto contenuto nella carta costituzionale, rivelando in questo modo una maggiore capacità sia di lettura della realtà sociale odierna che di ascolto delle istanze che da più parti stanno emergendo con forza in direzione di un riconoscimento giuridico della coppia di fatto.

Da sottolineare inoltre, come la normativa in oggetto abbia recepito le trasformazioni in atto legate al fenomeno immigratorio: infatti, tra i destinatari verso cui il legislatore invita ad avere una particolare attenzione perché caratterizzati da una maggiore fragilità rispetto alla restante parte della popolazione, è indicata anche la famiglia di recente immigrazione che presenti difficoltà di inserimento sociale.

Dopo la L. 328, la politica sulla famiglia ha cambiato direzione. Il Governo in carica dal 2001 ha infatti adottato provvedimenti legislativi mirati a sostenere esclusivamente le unioni coniugali determinando così un'esclusione formale verso qualsiasi forma familiare nata al di fuori del matrimonio, sia italiana che straniera extracomunitaria²³.

La L.R. 23/99 della Regione Lombardia. Anche la scelta del legislatore regionale si è strutturata sulla base di un'interpretazione prettamente letterale del testo costituzionale. In seguito all'emanazione della L. 328/00, il governo regionale non ha inteso provvedere alla modifica della L.R. 23 al fine di armonizzare la stessa con le indicazioni del Parlamento, seppur la norma del 1999 fosse in contrasto con le indicazioni legislative statali relativamente alla definizione del concetto di famiglia. Le disposizioni regionali sopra accennate sono invece del tutto in accordo con la visione politica del governo attualmente in carica che, come si accennava poc'anzi, sulla tematica in oggetto dal 2001 ad oggi ha approntato norme e provvedimenti miranti a garantire non tanto la famiglia nelle sue diverse manifestazioni ma esclusivamente quella coniugale, fondata sul matrimonio.

La limitazione sopra riportata operata dalla L. 23/99, acquisisce ulteriore consistenza se si considera che a) le unioni non coniugali tra gli stranieri soggiornanti in Lombardia rappresentano una percentuale statisticamente significativa come documenta l'Osservatorio Regionale per

²³ A titolo esemplificativo, si riporta la decisione contenuta nella finanziaria 2003: il trasferimento di risorse economiche alle Regioni (e il vincolo del 10% del Fondo Nazionale per le Politiche sociali a favore delle giovani coppie, per l'acquisto della prima casa, per il sostegno alla famiglia e alla natalità) viene adottato a condizione che "l'intervento di sostegno alla famiglia sia articolato ai sensi dell'art.29 della Costituzione." Cfr. Ministro Maroni, in «Fondo Nazionale per le Politiche Sociali: decreto di ripartizione», v. www.gov.it

l'integrazione e la multiethnicità²⁴ della Regione Lombardia; b) la tipologia dei benefici introdotti dalla normativa regionale in esame sono finalizzati sia al sostegno del reddito che all'acquisto della prima casa. In altre parole, la L.R. 23 prevede azioni relativamente a due aspetti della vita quotidiana di una famiglia che potremmo definire di vitale importanza ai fini del mantenimento di un equilibrio interno e in funzione di un riconoscimento esterno, da parte della collettività in generale. Ma per la famiglia straniera extracomunitaria, la disponibilità di una casa e di un reddito sufficiente al mantenimento della famiglia, sono aspetti di particolare importanza in quanto sono requisiti vincolanti ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno.

Pertanto, l'esclusione esplicita contenuta nella L.R. 23 costituisce una limitazione di assoluto rilievo per le famiglie straniere che, aggiungendosi a quelle già previste dalle politiche di welfare di seguito illustrate, contribuisce ad accentuare la complessità del processo di integrazione e di inserimento sociale nella comunità locale.

2.4 *La tipologia dell'offerta e la famiglia extracomunitaria tra tutela ed esclusione*

Nel presente paragrafo, vengono presi in esame i principali provvedimenti legislativi adottati negli ultimi anni a favore della famiglia in generale, con l'obiettivo di evidenziare il grado di tutela e/o di sostegno riconosciuto dall'ordinamento a quella straniera, sul piano sia formale che sostanziale.

Nell'ambito delle *politiche di sostegno al reddito*, il Governo italiano ha adottato misure a favore della famiglia numerosa e della natalità. In particolare si ricordano i decreti del 1998 che hanno istituito l'assegno ai nuclei con tre o più figli a carico e l'assegno di maternità rivolto alle madri non lavoratrici. Nel primo provvedimento, il beneficio economico è rivolto esclusivamente alle famiglie italiane o comunitarie, nel secondo, anche alle donne straniere purché in possesso della carta di soggiorno.

Nonostante l'apertura formale evidenziata nel precedente paragrafo verso lo straniero e la sua famiglia, il governo di centro-sinistra in carica in quegli anni non ha provveduto ad armonizzare i decreti in esame con la riforma 328 del 2000. In sintesi possiamo quindi affermare che le politiche per la famiglia straniera adottate durante la legislazione del centro-sinistra, possono essere considerate parzialmente inclusive in quanto hanno sancito una formale disuguaglianza tra la famiglia italiana e quella

²⁴ Fonte: Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multiethnicità, *Rapporto 2002*, volume primo, p. 137.

immigrata extracomunitaria nell'ambito di determinati benefici previsti, invece, a favore della famiglia in generale.

Dal 2001 ad oggi, nei confronti della famiglia straniera, il Governo in carica ha adottato una linea di esplicita e maggiore chiusura rispetto al passato. Infatti, oltre all'introduzione di norme restrittive all'istituto del ricongiungimento familiare, nell'ambito delle politiche di sostegno al reddito familiare, ha deliberato una serie di benefici economici ad esclusiva fruibilità della famiglia autoctona o comunque comunitaria. A tale proposito, si ricorda il D.L. n.269/2003, "*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*"²⁵ che all'art. 21 prevede infatti un assegno pari a 1.000 euro per ogni figlio secondo od ulteriore, nato tra il 1° dicembre 2003 e il 31.12.2004, purché in possesso della cittadinanza italiana o comunitaria.

Ad integrazione delle misure precedentemente illustrate, possiamo aggiungere un'osservazione complessiva sulle *politiche fiscali* adottate dal Governo italiano: dal confronto tra il trattamento contemplato a favore del contribuente autoctono e di quello extracomunitario, in generale non emergono particolari discrepanze e differenze; entrambi i soggetti, infatti, sono contemplati alle stesse condizioni e beneficiano dei vantaggi, più o meno ampi, che le detrazioni fiscali comportano, in modo del tutto paritario.

Se passiamo ad analizzare la normativa regionale, tra gli interventi a sostegno del reddito familiare, è interessante prendere nuovamente in esame la L.R. 23, che all'art. 3, co. 2 prevede la concessione dei "*prestiti sull'onore consistenti in contributi economici da restituire secondo piani di rimborso concordati, senza interessi a carico del mutuatario, [...] in situazioni di temporanea difficoltà economica, per il finanziamento di spese relative a tutte le necessità della vita familiare, compreso il pagamento degli affitti*". Questa misura, è stata estesa anche alla famiglia extracomunitaria, senza la definizione di ulteriori limitazioni rispetto a quelle previste per la famiglia italiana. Nella pratica però, gli eventi che definiscono la situazione familiare in termini di "*temporanea difficoltà*" quali – il decesso, lo stato di disoccupazione o di detenzione del capofamiglia – determineranno per la famiglia extracomunitaria conseguenze diverse sul piano sostanziale, rispetto a quelle che potrebbe sperimentare, invece, un nucleo italiano nel caso si trovasse nelle medesime condizioni di fragilità. Infatti, la precarietà economica conseguente agli eventi sopra indicati, potrebbe esser emotivo sufficiente per impedire il rinnovo del permesso di soggiorno e, quindi, in ultima istanza, l'accesso ai benefici di welfare previsti dalla normativa in esame e dall'ordinamento in generale.

Dopo aver brevemente illustrato gli interventi di sostegno al reddito

²⁵ Si precisa che il D.L. 269 è stato modificato dalla L.326/2003.

familiare, passiamo ora all'analisi delle *politiche abitative*. In tale ambito, il legislatore è intervenuto in particolare in due direzioni:

1) in riferimento al settore immobiliare privato delle locazioni, al fine di calmierare i prezzi degli affitti²⁶. L'analisi dei diritti e dei benefici introdotti dalla legislazione in esame, evidenzia l'assenza di norme esplicitamente restrittive verso il cittadino extracomunitario che, pertanto, può accedervi alle stesse condizioni e secondo le medesime modalità disciplinate per il cittadino autoctono. All'inclusione formale, però, non corrisponde una reale parità sostanziale. Infatti, nella pratica, l'immigrato e conseguentemente la sua famiglia, sperimenta una situazione di maggiore svantaggio, correlata alla chiusura del mercato immobiliare privato verso i cittadini extracomunitari soprattutto quelli appartenenti a determinati gruppi etnici, atteggiamento che si manifesta, ad esempio, con: la minore disponibilità alla stipula dei contratti di locazione da parte del locatore italiano, la definizione di affitti eccessivamente alti rispetto alla qualità dell'immobile, la concessione dello stesso senza alcuna regolamentazione formale o, infine, la richiesta di un canone di locazione superiore a quello indicato nel contratto stipulato tra le parti;

2) nella definizione della disciplina che regola gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, al fine di favorire l'inserimento abitativo delle fasce più deboli della popolazione. A livello regionale, è interessante notare come la scelta del legislatore non sia stata uniforme ma si sia diversificata su base territoriale²⁷, in merito alla decisione di accordare allo straniero extracomunitario un trattamento di minore o maggiore inclusione ai fini dell'inserimento abitativo. Inoltre, come nel caso oggetto del presente studio, a fronte di un riconoscimento formale, il governo regionale ha di fatto definito un'esclusione sostanziale stabilendo tra i requisiti di accesso ai bandi Erp la durata della residenza nella Regione²⁸. Questa scelta, acquisisce ulteriore forza selettiva nel momento in cui all'iscrizione all'anagrafe cittadina viene attribuito un punteggio crescente in modo

²⁶ Al riguardo, si ricorda in particolare la L.431/98 istitutiva del "Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione" (art.11, co. 1), destinato ad erogare dei contributi integrativi finalizzati al pagamento dell'affitto di immobili di proprietà privata e pubblica, sulla base di determinati requisiti minimi in possesso dell'affittuario.

²⁷ La diversificazione delle politiche regionali è frutto del processo di decentramento funzionale avviato nel nostro Paese dagli anni '70 in poi. Infatti, nell'ambito della potestà legislativa che la Regione detiene, la normativa nazionale può venire adattata alle esigenze e alle priorità che il singolo territorio decentrato manifesta in modo assolutamente peculiare. Inoltre, in determinate materie, come quella sopra citata relativa alla disciplina che regola gli alloggi Erp, la Regione può deliberare in termini esclusivi.

²⁸ Art. 10, co.2, Regolamento n. 4/2003, "Criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ai sensi dell'art.3, co. 41, lett. m) della L.R. n.1/2000" e successive modifiche (Regolamento 1/2004).

esponenziale soprattutto dai 6 anni in su. Nel concreto, questa norma rende esigibile il diritto alla casa non tanto sulla base di reali e certe condizioni di bisogno, ma in relazione alla durata della permanenza del soggetto interessato sul territorio lombardo, determinando – in tal modo – una vera discriminazione tra vecchi e nuovi cittadini. Se quanto affermato coinvolge sia l'abitante italiano che quello straniero, possiamo dire che la scelta del governo regionale ricadrà maggiormente su questo ultimo essendosi insediato in genere in tempi più recenti di quello autoctono²⁹.

Come la precedente normativa, anche la L.R. 23 si caratterizza per l'inserimento di misure inclusive solo formalmente. Introducendo il contributo sull'acquisto della prima casa a favore delle giovani coppie, il legislatore regionale esclude di fatto quelle straniere nel momento che richiede l'attivazione di un mutuo bancario preliminare all'atto della domanda del beneficio in oggetto. Infatti, così facendo il governo locale non sembra considerare la chiusura degli istituti bancari verso chi non è cittadino italiano o comunitario, atteggiamento che si traduce proprio nel rifiuto di concedere finanziamenti soprattutto se consistenti e di media o lunga scadenza.

Ritornando alle normative varate a livello nazionale, l'analisi prosegue con l'esame delle politiche finalizzate al sostegno dei *ruoli e delle responsabilità genitoriali*. In tale contesto, tra i provvedimenti legislativi più significativi ed efficaci, si segnalano la L. 53/00, ed il successivo T.U. Attraverso strumenti quali, ad esempio, i congedi parentali e le forme di orario flessibile, il legislatore ha inteso perseguire una duplice finalità: a) assicurare la piena tutela della maternità e della paternità; b) garantire al bambino la costante presenza dei genitori, durante tutte le fasi del suo sviluppo.

Alcune importanti novità introdotte dalla normativa in esame, sono infatti: il riconoscimento del diritto all'astensione facoltativa anche al padre lavoratore, l'innalzamento del periodo di fruizione complessiva (ossia, da parte di entrambi i genitori) della stessa fino ai dieci mesi e sino al compimento dell'ottavo anno di età del bambino, la possibilità per i genitori di assentarsi dal lavoro congiuntamente, l'estensione dell'astensione facoltativa a nuove categorie di lavoratori precedentemente esclusi, quali le lavoratrici autonome, seppur in termini più restrittivi³⁰ per quanto riguarda la durata della misura in esame.

Dopo questa breve presentazione, è significativo interrogarsi sul gra-

²⁹ Di fatto, il regolamento regionale sopra citato ha per il momento escluso dalla possibilità di accedere al diritto della casa pubblica, tutti quegli stranieri soggiornanti nella Regione Lombardia che hanno beneficiato della sanatoria del 2002.

³⁰ La L. 53/00 ha previsto l'indennità per l'astensione facoltativa per le lavoratrici autonome, nel limite massimo di tre mesi da usufruire entro il primo anno di vita del figlio.

do di inclusione operato dalla L. 53/00 a favore della famiglia straniera. A tale proposito, possiamo affermare come la normativa in esame non abbia previsto alcuna esclusione sulla base della cittadinanza. Se però poniamo attenzione alla gamma delle categorie lavorative destinatarie dei benefici legislativi in oggetto, preme sottolineare come le restrizioni³¹ previste per le lavoratrici a domicilio e quelle addette ai servizi domestici e familiari (colf e badanti), ricadano pesantemente proprio sulle donne extracomunitarie (e sulle loro famiglie) dal momento che, soprattutto negli ultimi anni, una parte consistente della popolazione femminile straniera si è inserita in questa fetta del mercato occupazionale, anche a fronte della minore disponibilità a svolgere le suddette mansioni, da parte delle donne italiane.

Un ultimo ambito di approfondimento riguarda le politiche rivolte ai *minori stranieri*. A tale proposito, possiamo innanzitutto affermare come l'attenzione del legislatore nei confronti di questo soggetto giuridico e della tutela dei diritti soggettivi di cui è portavoce, si sia gradatamente orientata verso una maggiore inclusione e parificazione rispetto al coetaneo italiano, a partire dal 1998 con l'entrata in vigore della L. 40 che vi dedica un intero Titolo. Infatti il minore extracomunitario da un lato, può beneficiare indirettamente delle migliori garanzie introdotte dalla legislazione sull'immigrazione a favore dell'adulto straniero e del suo inserimento sociale e dall'altro, gode di quelle tutele previste specificatamente per l'attuazione dei suoi diritti, nell'ambito della normativa nazionale e internazionale³² varata a tutela dell'infanzia in generale.

Nello specifico il nostro ordinamento riconosce al minore straniero³³ un'ampia gamma di diritti, tra cui quelli: all'unità familiare, all'istruzione,

³¹ Si precisa che la L. 53/00 stabilisce che colf e badanti non possono usufruire dell'astensione facoltativa, né delle assenze per malattia del figlio; hanno il diritto all'astensione obbligatoria (e alla relativa indennità) e, nei loro confronti, è prevista l'applicazione del divieto di licenziamento nel periodo compreso tra l'inizio della gravidanza e il compimento di un anno di età del bambino; alle sole colf, è riconosciuto il diritto all'astensione anticipata.

³² Il riferimento è alla Convenzione Onu sui diritti del fanciullo che all'art. 3, co. 1, afferma come il "*superiore interesse del minore*" debba essere preso in considerazione con carattere di priorità in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali riguardanti i minori.

³³ Si ricorda come la legislazione in vigore abbia esteso al minore straniero irregolare o clandestino gran parte dei diritti fondamentali garantiti alla persona in quanto tale. Tra questi, di particolare importanza, è il diritto a non essere espulso, se il rimpatrio rappresenta una soluzione non rispettosa e garante dell'interesse prioritario del minore (art. 31, T.U.). Nel caso poi che il genitore sia rimasto all'estero e il minore invece sia in Italia, sempre nell'interesse di quest'ultimo, il T.U. consente il ricongiungimento del genitore al figlio se viene certificata la sussistenza di "*gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico*" del minore (art. 31, co. 3). Si precisa che la verifica dei presupposti al ricongiungimento familiare è competenza del Tribunale per i Minorenni.

alla tutela della salute, all'integrazione, all'inserimento lavorativo, e alla cittadinanza³⁴.

In conclusione possiamo affermare che l'entrata in vigore della L. 40/98 e del T.U. sull'immigrazione, ha rappresentato un notevole salto in avanti rispetto al passato, per quanto riguarda il riconoscimento formale, la tutela dei diritti e delle pari opportunità del minore straniero³⁵. Sul piano sostanziale, invece, l'integrazione del minore extracomunitario e della sua famiglia dipenderà dalla qualità ed efficienza del welfare locale. Per questo motivo, l'analisi delle politiche e degli interventi implementati su un territorio determinato, nel nostro caso il Comune di Brescia, costituisce una tappa essenziale della ricerca per verificarne l'efficacia, in funzione di un effettivo inserimento del minore e della sua famiglia nell'ambito della comunità locale di appartenenza.

3. *Dall'analisi delle politiche nazionali allo studio di un contesto locale: il caso del Comune di Brescia*³⁶

L'acquisizione da parte delle Regioni e degli Enti locali in generale, di una graduale e crescente autonomia nell'ambito della definizione/implementazione delle politiche di welfare a partire dagli anni '70 in poi e la notevole differenziazione delle politiche pubbliche su base territoriale – eterogeneità strettamente correlata alle modalità di realizzo del processo di decentramento amministrativo avvenuto nel nostro Paese – rappresenta l'elemento base che ha motivato la decisione di analizzare un contesto locale specifico.

La scelta di approfondire le politiche di welfare del Comune di Brescia è basata su due ordini di considerazioni strettamente correlate: la prima, riguarda direttamente il fenomeno immigratorio e la sua particola-

³⁴ Si precisa che la L. 91/92 non prevede l'acquisizione automatica della cittadinanza neppure per i minori stranieri nati sul suolo italiano, ma solo su istanza dell'interessato da presentarsi al raggiungimento della maggiore età ed entro l'anno successivo, e solo se lo straniero è in grado di dimostrare la regolarità e la continuità del soggiorno in Italia dalla nascita fino alla maggiore età.

³⁵ Tra i nodi critici della legislazione in vigore, oltre a quelli brevemente accennati riferiti all'acquisizione della cittadinanza (L. 91/92), vi è la questione dei così detti minori non accompagnati. Per ult. approf. sull'argomento v. E. Rozzi (a cura di), *I minori stranieri non accompagnati. Schede sugli aspetti giuridici*, in www.savethechildren.it; D.P.C.M. 535/99 relativo al regolamento del Comitato per i minori stranieri.

³⁶ Per ult. approf. sui risultati della ricerca, v. C. Rosso, Comune di Brescia, Settore Servizi Sociali, Ufficio per l'Integrazione e la Cittadinanza, Progetto "Dai Diritti ai Doveri", *"Le politiche sociali a favore della famiglia immigrata. Il caso bresciano: dall'emergenza all'integrazione nella comunità locale"*, Centro Stampa Comune di Brescia, Brescia, 2004. Il testo è disponibile presso la sede dell'Assessorato ai Servizi Sociali, Ufficio per l'Integrazione e la Cittadinanza.

re consistenza numerica in questo territorio cittadino, il cui tessuto produttivo caratterizzato da una presenza diffusa di medie e piccole aziende, fin dagli inizi degli anni '70 è stato meta di flussi provenienti da Paesi extracomunitari; la seconda, è legata alla scelta del governo locale di: *a)* investire nell'ambito del settore immigrazione in termini professionali e progettuali, in tempi in cui il fenomeno in oggetto era ancora marginale dal punto di vista quantitativo; *b)* implementare nel tempo politiche miranti non solo alla risoluzione di problematiche di carattere emergenziale, ma anche alla realizzazione di progetti finalizzati all'integrazione effettiva dei nuovi cittadini nella comunità locale, attraverso il coinvolgimento in rete delle realtà del privato sociale e del volontariato in generale.

L'analisi in oggetto è stata finalizzata a verificare se, e con quali modalità, l'ente locale abbia garantito sul piano sostanziale alla famiglia immigrata il rispetto e l'implementazione dei diritti sociali riconosciuti dalla normativa vigente in tema di immigrazione e di welfare e a rilevare l'eventuale discrepanza tra quanto sancito formalmente e quanto è stato reso effettivamente esigibile nella realtà. Inoltre, la ricerca sul welfare locale ha inteso verificare se e in che misura l'ente locale abbia introdotto ulteriori esclusioni nei confronti della famiglia extracomunitaria e dei suoi componenti.

Al fine di perseguire gli obiettivi sopra indicati, l'indagine ha analizzato sia l'ambito regionale che il contesto comunale in esame. A proposito della Regione Lombardia, lo studio ha preso in considerazione da un lato, le *normative promulgate* in tema sia di politiche sociali a favore della famiglia in generale che di integrazione dell'immigrazione straniera; dall'altro, i *progetti finanziati e implementati sul territorio regionale* ai sensi della legge 40/98 in tema di immigrazione nel periodo 1998-2001 e ai sensi della L.R. 23/99 nel triennio 2001-2003.

In riferimento al Comune di Brescia, sono state approfondite le *modalità di intervento messe in atto dall'ente* attraverso la gestione diretta di iniziative operative specifiche o la pianificazione delle stesse in sinergia con il privato sociale dalla fine degli anni '80 fino ai giorni nostri, al fine di favorire l'integrazione degli immigrati extracomunitari e delle loro famiglie all'interno della comunità locale. In relazione alle politiche locali, sono stati presi in considerazione i *progetti elaborati dall'Ente Locale* ai sensi delle leggi 40/98 e 285/97 sulla tutela dell'infanzia e dell'adolescenza. Parallelamente, è stata approfondita *l'attività di alcune unità operative*, quali: l'Ufficio Stranieri e Nomadi, il Servizio Minori, il Servizio Diritto allo Studio, l'Ufficio Casa, e delle stesse sono state analizzate le politiche e le eventuali strategie di intervento, attuate al fine di favorire l'accesso da parte delle famiglie straniere ai servizi e alle risorse pubbliche disponibili sul territorio, alle pari condizioni con quella italiana.

Ad integrazione del panorama sopra esposto, lo studio ha dedicato uno spazio di approfondimento al *Piano di Zona 2002-2004*, al fine di

verificare le linee programmatiche di breve e medio periodo definite dall'Ente Locale attraverso la costruzione di una stretta collaborazione con l'insieme delle realtà del privato sociale presenti e attive nel contesto urbano in esame.

L'analisi delle politiche locali è stata accompagnata dalla *ricostruzione delle iniziative promosse dalle associazioni degli immigrati* nel contesto cittadino, ricostruzione avvenuta attraverso un diretto coinvolgimento delle stesse, allo scopo di dar voce alle loro aspettative in riferimento alla comunità ospite e di conoscere il loro punto di vista in tema di integrazione e di partecipazione alla vita sociale della città. Parallelamente, lo studio ha inteso individuare gli spazi di partecipazione garantiti a livello formale e, in questi contesti, verificare le iniziative promosse dall'ente locale al fine di favorire la presenza attiva ed effettiva degli immigrati e delle loro organizzazioni di rappresentanza, nell'ambito del processo decisionale locale.

Infine, sono state realizzate 24 *interviste semi-strutturate* a testimoni privilegiati del contesto regionale (n.2) e locale (le restanti n. 22), appartenenti sia al mondo istituzionale (assessori, funzionari, operatori sociali, dirigenti scolastici e insegnanti) che alle realtà del privato sociale e dell'associazionismo (responsabili di organizzazioni di solidarietà, operatori), compreso quello promosso dagli stessi immigrati.

4. Conclusioni

Partendo dai presupposti costituzionali di equità davanti alla legge, la ricerca si proponeva di verificare la parità di posizioni delle famiglie straniere rispetto a quelle italiane, nel trattamento riservato loro dalle politiche pubbliche.

Attraverso l'analisi della legislazione varata dal Governo italiano in tema di immigrazione extracomunitaria e di welfare, è stato possibile rilevare come il dettato costituzionale sia stato più volte contraddetto nell'ambito dei diversi provvedimenti normativi analizzati. In sintesi, è infatti emerso come l'ordinamento italiano abbia definito una formale differenziazione tra immigrati e autoctoni, per quanto riguarda sia il riconoscimento di alcuni diritti di cittadinanza che l'accesso a specifici benefici previsti, invece, per la generalità della popolazione.

L'indagine realizzata nel contesto locale, ha evidenziato come entrambe i livelli istituzionali considerati, la Regione Lombardia ed il Comune di Brescia, non abbiano introdotto a livello formale misure e criteri meno inclusivi di quelli varati a livello nazionale. La maggiore discrepanza, invece, è stata rilevata dal confronto tra il livello formale e quello sostanziale, ossia quello riferito all'implementazione della norma nella realtà concreta.

Dall'analisi della normativa regionale, è emerso con forza come il legislatore abbia impostato verso lo straniero extracomunitario e la sua famiglia una politica all'insegna dell'inclusione formale e dell'esclusione sostanziale, ossia del riconoscimento dei diritti solo sulla carta, attraverso l'individuazione di misure i cui effetti determinano nella pratica uno svantaggio reale.

Per quanto riguarda, il contesto comunale la ricerca ha evidenziato come l'arrivo massiccio dei nuovi cittadini e delle loro famiglie nell'ambito della comunità bresciana, abbia fatto emergere alcuni nodi problematici già esistenti nel tessuto sociale per quanto riguarda, in particolare, il mercato della casa e l'accesso alle locazioni sia private che pubbliche e, più in generale, la questione della fruibilità dei servizi e delle risorse territoriali presenti a favore dell'intera cittadinanza.

Nello specifico, la ricerca ha evidenziato come per gli extracomunitari, la questione della casa abbia assunto una rilevanza e problematicità aggiuntiva rispetto a quella sperimentata dai cittadini bresciani a parità di condizioni, data la totale chiusura del mercato immobiliare privato nei loro confronti. Questa situazione, per gli stessi ha spesso significato ottenere un alloggio in condizioni di assoluta precarietà dal punto di vista strutturale e igienico-sanitario, e comunque ad un prezzo elevato, oppure essere costretti ad abitare con altri connazionali, pregiudicandosi, così, la possibilità di richiedere il ricongiungimento di eventuali familiari rimasti nel paese d'origine.

Sul versante dell'accesso ai servizi, invece, le difficoltà sperimentate dalle famiglie straniere sono correlate in parte alla scarsa o limitata competenza linguistica delle stesse e in parte all'insufficiente conoscenza posseduta rispetto alle prassi amministrative e burocratiche che regolano l'organizzazione del sistema dei servizi e i criteri di accesso agli stessi.

La duplice scelta dell'Amministrazione comunale di inserire la figura del mediatore linguistico-culturale solo presso l'Ufficio Stranieri e, parallelamente, di non dotare dello stesso strumento i servizi sociali territoriali oppure la prassi di utilizzare in modo esclusivo la lingua italiana per quanto riguarda gli eventuali avvisi alla cittadinanza che si rivolge ai centri sociali, ha indubbiamente reso difficoltosa la comunicazione tra gli operatori e le famiglie straniere e, conseguentemente, ha ostacolato un'effettiva fruibilità delle risorse disponibili da parte di queste ultime.

Parimenti, l'analisi ha anche rilevato lo sforzo dell'Ente comunale teso a modificare la sostanziale disparità sopra evidenziata, attraverso la promozione di politiche attive finalizzate alla parificazione dei cittadini stranieri e delle loro famiglie, al resto della cittadinanza autoctona. A tale proposito è certamente da sottolineare in positivo la scelta di non definire modalità diversificate di accesso ai benefici e servizi previsti a favore della popolazione residente complessiva e di istituire un servizio sociale

anche per gli stranieri temporaneamente presenti sul territorio o in ogni caso non ancora iscritti come residenti all'anagrafe cittadina.

Inoltre, l'indagine ha evidenziato l'esigenza diffusa sia tra gli autoctoni che tra gli stessi immigrati, di dare vita a spazi formali di incontro e confronto tra tutte le realtà attive e radicate sul territorio, allo scopo di realizzare un coordinamento dell'insieme delle azioni singolarmente attuate, all'interno di un progetto complessivo e di ampio respiro. L'esperienza in nuce dei tavoli tecnici del Piano di Zona potrebbe pertanto rappresentare un'occasione concreta di concertazione degli interventi da realizzare e di costruzione di azioni sinergiche tra pubblico e privato sociale.

D'altra parte, la scelta dell'Ente locale di estromettere le associazioni promosse dagli immigrati da questo contesto decisionale, sulla base di considerazioni che afferiscono alla debolezza strutturale delle stesse e alla loro limitata o indubbia rappresentatività, evidenzia la presenza di un agire istituzionale ancorato tuttora ad un approccio di tipo etnocentrico, che non contemplando la partecipazione dei diretti destinatari delle politiche nell'ambito del processo di definizione delle stesse, rischia pertanto di promuovere politiche inadeguate o non del tutto rispondenti alle aspettative presenti.

Al contempo, però, è emerso come nel contesto locale analizzato si stiano aprendo delle prospettive interessanti, nella direzione di un superamento degli ostacoli che impediscono tuttora un'effettiva e positiva integrazione delle famiglie immigrate nella comunità bresciana. In particolare, si segnalano le iniziative che intendono promuovere una maggiore partecipazione degli stranieri nell'ambito della vita sociale e politica della città. Infatti, tali progetti possono essere considerati indicativi di una rinnovata e concreta volontà di azione del governo locale, tendente a ridurre la discrepanza ancora esistente tra quanto sancito a livello formale e quanto reso esigibile, invece, sul piano sostanziale in tema di diritti di cittadinanza.