

## APPENDICE GIURIDICA

### *I dati del 2005*

Le osservazioni che seguono hanno la funzione di contribuire all'individuazione delle "chiavi di lettura" dei dati rilevati e riportati nel Rapporto 2006, con specifico riguardo alla particolare incidenza che l'applicazione delle norme vigenti può comportare sulla costruzione dei dati; lo scopo, quindi, è quello di consentire una più approfondita analisi di taluni aspetti peculiari emersi nel corso della ricerca.

Da un punto di vista generale, i dati relativi alla presenza di stranieri regolarmente soggiornanti, distinti in base alle tipologie di soggiorno (ed incluse le carte di soggiorno), non si prestano ad una facile ed univoca lettura. Essi, infatti, evidenziano una sensibile crescita delle presenze di cittadini stranieri nella regione tra l'anno 2004 e il 2005, laddove la differenza in aumento di oltre trentamila unità, che rappresenta un incremento prossimo al 14%, risulta principalmente distribuita, nell'ordine, tra i permessi per lavoro subordinato ed autonomo<sup>1</sup> e i permessi per famiglia.

Si deve tener conto del fatto che già nel 2003 si è registrato un drastico aumento delle presenze rispetto all'anno precedente, quasi interamente rappresentato da permessi per lavoro subordinato rilasciati a seguito della nota procedura di emersione-regolarizzazione avviata nell'ottobre 2002 e quasi interamente completata nel corso del 2003. La crescita, quindi, avvenuta tra il 2004 e il 2005, non può trovare spiegazione convincente pensando semplicemente ad una sorta di "onda lunga" della procedura di regolarizzazione, se non nel senso più lato del termine. In effetti, quasi la metà dell'incremento delle presenze (poco più di 14.000 persone) si deve ai permessi per famiglia e ciò può essere spiegato, appunto, con l'avvio delle procedure di ricongiunzione familiare da

<sup>1</sup> Tra il 2003 e il 2004 assistiamo ad una sorta di "travaso" tra i p.s. per lavoro subordinato e quelli per lavoro autonomo: la somma delle due tipologie resta pressoché invariata ma nel 2004 diminuiscono i p.s. per lavoro subordinato in favore di quelli per lavoro autonomo; il totale delle due categorie nel 2004 presenta un saldo negativo che, però, viene quasi esattamente colmato dalla categoria "ricerca lavoro", che nel 2003 non risulta rilevata.

parte dei “neo-regolarizzati”. Questi ultimi, ottenuto nella maggior parte dei casi il permesso di soggiorno (p.s.) nel 2003, hanno poi avviato le pratiche predisponendo i documenti necessari e la loro legalizzazione presso i consolati italiani operanti nei loro Paesi di origine; quindi, fatto questo, hanno richiesto le prescritte prenotazioni e perfezionato in tal modo la procedura nell’arco del 2005. Dal punto di vista dell’esperienza pratica si può dire che i conti sembrano tornare, nel senso che è plausibile che i neo-regolarizzati abbiano in buona parte attivato le ricongiunzioni nell’arco di tempo considerato. Va inoltre rilevato che le nuove disposizioni del regolamento di attuazione del T.U., modificato dal d.p.r. 334/2004 (pubblicato il 10 febbraio 2005), hanno puntualizzato che i minori stranieri (sia nati in Italia e sia autorizzati all’ingresso in base alla procedura di ricongiunzione familiare) non devono più essere inseriti nel p.s. dei genitori dopo il compimento dei 14 anni, ma debbano averne uno proprio; ciò ha verosimilmente concorso in parte ad incrementare il numero complessivo dei p.s. per famiglia, sia pure a parità di presenze effettive.

Le altre tipologie di p.s. non indicano incrementi tali da giustificare un così evidente aumento complessivo delle presenze, specie se si considera che talune tipologie hanno contemporaneamente registrato un sensibile calo (ad esempio, i p.s. per la ricerca di lavoro, per residenza elettiva o per richiesta di asilo).

D’altra parte, sembra arduo poter attribuire la crescita complessiva delle presenze (tenuto conto che si tratta, ovviamente, delle sole presenze regolari) in base ai nuovi flussi migratori: infatti, le quote previste dal “decreto flussi” per l’anno 2004, e messe a disposizione del Veneto, ammontavano complessivamente a 2.620 unità (compresi i lavoratori stagionali); il che non basta certo per giustificare la crescita complessiva registrata nell’ultimo anno.

Semmai, non sembra affatto inverosimile che una parte apprezzabile dell’incremento, oltre che in base alla crescita dei p.s. per famiglia di cui si è già detto, possa spiegarsi come un effetto, per così dire, “ritardato” della regolarizzazione avviata nel 2002; vale a dire a causa della mobilità degli immigrati all’interno del territorio nazionale, verso le zone dove il mercato del lavoro registra una domanda maggiore. Questo fenomeno è stato puntualmente riscontrato in occasione di tutte le varie procedure di regolarizzazione attuate in Italia dal 1986 ad oggi. In effetti, risulta che gli immigrati tendano a distribuirsi sul territorio in modo diverso a seconda che possiedano o meno un p.s.; sicché una volta che lo hanno ottenuto si orientano a stabilirsi in zone in cui vi sono maggiori opportunità di lavoro regolare, come il Nord-Est. Il fenomeno, naturalmente, viene registrato dal punto vista burocratico a posteriori, quando viene ad essere documentata la nuova sistemazione lavorativa ed abitativa in sede di rinnovo del p.s. ottenuto a seguito della regolarizzazione.

## *La disponibilità di alloggio*

La rilevazione dei dati relativi alla tipologia della disponibilità di alloggi da parte degli immigrati si colloca in un quadro normativo sensibilmente modificato a seguito dell'entrata in vigore della legge "Bossi-Fini" (L. 189/02) e ancor di più del nuovo regolamento di attuazione del T.U. (cfr. il d.p.r. 334 del 18.10.2004). In particolare, le citate modifiche normative hanno stabilito uno stretto collegamento tra il p.s. e la cosiddetta "garanzia di alloggio", prevista nell'ambito del nuovo istituto del "contratto di soggiorno". Infatti, l'obbligo del datore di lavoro di stipulare il contratto di soggiorno in Italia, secondo il nuovo testo dell'art. 22 e dall'art. 5 bis introdotto dalla legge "Bossi-Fini", era originariamente previsto con esclusivo riguardo alla fase del primo ingresso (*recitius*, del primo permesso di soggiorno) del lavoratore; tuttavia, a far data dalla pubblicazione del citato nuovo regolamento di attuazione del T.U., avvenuta il 10 febbraio 2005, tale obbligo è stato esteso (art. 36 bis del reg. cit.) anche alla generalità delle assunzioni di lavoratori già regolarmente soggiornanti, quale condizione per il rinnovo del soggiorno.

In questa sede, comunque, si tralasciano le pur interessanti valutazioni sulle diverse implicazioni giuridiche derivanti dall'applicazione del contratto di soggiorno, come pure sull'effettiva portata giuridica della c.d. "garanzia di alloggio". Ciò che appare più strettamente rilevante, per quanto attiene il fenomeno abitativo, è la specifica prescrizione (v. art. 5 bis T.U.) che stabilisce la necessità in sede di stipula del contratto di soggiorno di verificare se il lavoratore possiede una sistemazione alloggiativa non solo legittima ma anche "idonea". In questi casi l'idoneità dell'alloggio deve essere concretamente accertata dai comuni o dalle ASL con riferimento ai parametri stabiliti dalle norme regionali in materia di edilizia residenziale pubblica. In altre parole, per tutti gli stranieri muniti di p.s. che svolgono attività lavorativa, è imposta la stipula di un contratto di soggiorno e per ogni contratto di soggiorno è imposto al datore di lavoro di verificare, sotto la propria responsabilità anche penale<sup>2</sup>, che vi sia la disponibilità effettiva di un alloggio idoneo.

Tale modifica normativa ha peraltro prodotto, come è noto, delle conseguenze – seppur indirette – anche sulle dinamiche del mercato del lavoro, in quanto molti datori di lavoro, a mano a mano che si è divulgata la conoscenza di tali disposizioni, hanno posto quale condizione per l'assunzione (e la contestuale stipula del contratto di soggiorno) la previa esibizione del certificato di idoneità dell'alloggio; d'altra parte, è pure noto che spesso i lavoratori incontrano serie difficoltà nel corso delle procedure di rinnovo dei permessi di sog-

<sup>2</sup> Nel relativo modulo predisposto per la stipula del contratto di soggiorno, e con riferimento alle dichiarazioni che il datore di lavoro è chiamato a sottoscrivere, è contenuta la classica formula per cui lo stesso si dichiara "consapevole delle responsabilità penali previste dalla legge nel caso di dichiarazioni mendaci".

giorno a causa della mancata stipula del contratto di soggiorno e anche a fronte di una regolare assunzione<sup>3</sup>.

Sotto il più specifico profilo dell'impatto abitativo va evidenziato tuttavia come l'imposizione di *standard* abitativi minimi non mancherà di produrre, sia pure *oborto collo*, una domanda abitativa anche qualitativamente diversa e teoricamente superiore in qualità e quantità rispetto a quella sinora conosciuta. In pratica, specie se si considera che la vigente legge regionale del Veneto n. 10/1996 prevede, quale criterio per l'assegnazione di alloggi ERP, dei parametri piuttosto elevati, ancorché non vincolanti per gli enti competenti<sup>4</sup>, si può facilmente immaginare che la generalizzata necessità di dimostrare la disponibilità di un alloggio rientrante in detti parametri, sia per i singoli che per i nuclei familiari, come pure in vista della ricongiunzione familiare, produrrà una spinta alla ricerca di sistemazioni alloggiative più spaziose ed al contempo una tendenza all'abbandono degli alloggi precari.

In linea teorica, le nuove disposizioni dovrebbero influire, riducendolo, anche sul fenomeno abbastanza diffuso dell'utilizzo di domicili di comodo; infatti molti immigrati riescono in qualche modo a documentare (spesso dovendo pagare perché sia fatta risultare la loro ospitalità dai legittimi possessori delle abitazioni) per non incorrere – nonostante la condizione abitativa effettivamente precaria – in serie difficoltà nel rinnovo del p.s. Certo, non si può escludere, per converso, che taluni, come pure è stato rilevato nella pratica, siano indotti a condividere le spese del canone di locazione (o del mutuo) con altri immigrati privi di p.s., così da “salvare capra e cavoli”; ovvero, facendo risultare formalmente il rispetto dei parametri abitativi imposti ed al tempo stesso distribuendo – non sempre in modo uguale – il costo dell'alloggio con persone che non possono apparire.

Nel complesso, tuttavia, vi sono fondati motivi per ritenere che generalmente vi sarà un pur sofferto ma apprezzabile miglioramento, non solo formale, delle condizioni abitative degli immigrati presenti nella regione. Ciò in corrispondenza del fatto che si sta sempre più diffondendo la prassi – in luogo della mera dichiarazione di domicilio – dell'iscrizione anagrafica degli stranieri e che ciò comporta una concreta verifica da parte degli enti locali, in sede di iscrizione all'anagrafe della popolazione residente, sulla effettiva disponibilità

<sup>3</sup> Infatti, né il T.U. né il regolamento di attuazione prevedono sanzioni di sorta a carico del datore di lavoro in relazione all'omessa stipula del contratto di soggiorno.

<sup>4</sup> Si riporta, per comodità del lettore, il testo della L.r. Veneto n. 10, del 2 aprile 1996, Disciplina per l'assegnazione e la fissazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica: Art. 9 Assegnazione dell'alloggio (...) 3. L'assegnazione degli alloggi avviene, ove possibile, nel rispetto dei seguenti parametri relativi alla superficie utile: a) mq. 46 per una persona; b) mq. 60 per due persone; c) mq. 70 per tre persone; d) mq. 85 per quattro persone; e) mq. 95 per cinque persone; f) oltre mq. 110 per più di cinque persone.

degli alloggi indicati dai richiedenti come dimore abituali<sup>5</sup>. Peraltro, non sembra affatto da sottovalutare la possibilità che la spinta alla ricerca di una diversa situazione abitativa possa ulteriormente orientarsi verso la soluzione dell'acquisto di immobili in proprietà; anche perché tale tendenza appare già crescente, in base alle rilevazioni effettuate a livello nazionale che indicano un'incidenza media del 14% da parte degli stranieri sul complesso delle operazioni di acquisto di immobili<sup>6</sup>.

Va detto, comunque, che sul territorio regionale l'applicazione pratica dei citati parametri regionali, da utilizzare quale riferimento per l'accertamento dell'idoneità degli alloggi, non risulta di fatto omogenea: sia a fronte dei diversi criteri di misurazione degli alloggi di fatto applicati da un comune all'altro (talvolta sono particolarmente rigorosi e talaltra più o meno "indulgenti"), sia di formali delibere<sup>7</sup> che tendono chiaramente ad attenuare il maggior aggravio economico evidentemente connesso all'imposizione di superfici abitative più elevate e, quindi, più costose.

D'altra parte, è pur vero che detti parametri regionali risultano effettivamente abbastanza gravosi più che in altre regioni<sup>8</sup> e che verosimilmente non sono

<sup>5</sup> Il d.p.r. 223/1989 prevede l'obbligo di iscrizione anagrafica nei confronti di tutte le persone che dispongono di una dimora abituale e addirittura prevede la facoltà degli uffici anagrafe di disporre l'iscrizione così come la cancellazione d'ufficio, che di fatto risulta raramente esercitata. Di fatto, dunque, molti immigrati, pur disponendo di una dimora a titolo stabile, ad esempio in forza di regolari contratti di locazione ad uso abitativo, continuano a dichiararsi meramente domiciliati presso tali abitazioni ed omettono di richiedere l'iscrizione anagrafica, senza peraltro poter incorrere in alcuna sanzione, nel mentre non tutte le questure prescrivono in sede di rinnovo del permesso di soggiorno la previa iscrizione anagrafica, che risulta quindi spesso rimessa alla volontà degli interessati. È degna di nota in quest'ambito l'opera di coordinamento promossa dalla Questura di Vicenza nei confronti dei comuni del comprensorio, volta ad assicurare, fra l'altro, uno stretto coordinamento tra gli adempimenti in materia di rinnovo del permesso di soggiorno e le iscrizioni anagrafiche.

<sup>6</sup> In base all'XI rapporto dell'ISMU l'acquisto di case da parte di stranieri è arrivato a rappresentare il 14,4% del mercato nazionale nel 2005 (era al 12,6% l'anno precedente), nel mentre gli stranieri rappresentano il 5,7% della popolazione.

<sup>7</sup> Si vedano, ad esempio, la delibera di Giunta del Comune di Montecchio Maggiore n. 204 del 19 giugno 2006 (analoghe delibere sono state adottate anche dai Comuni di Chiampo ed Arzignano), che richiama espressamente i criteri indicati nel Decreto del Ministero della Sanità 05.07.1975 e dispone quindi che "il rapporto minimo tra superficie utile abitabile, comprensiva dei servizi igienici, e le persone presenti nell'abitazione sia di: mq. 28 per n. 1 persona; mq. 38 per n. 2 persone; mq. 42 per n. 3 persone; mq. 56 per n. 4 persone; mq. 10 per ogni altra persona oltre le 4. Analogamente, la delibera di Giunta del Comune di Padova n. 439 del 25.5.98 dispone: "tenuto conto dove possibile del rispetto dei parametri di superficie di cui all'art. 9, co. 3, della L.r. 10/96...che un alloggio possa al massimo ospitare due persone a vano utile esclusi servizi e cucina, se inferiori a mq 14".

<sup>8</sup> Ad esempio, si veda quanto prescritto dalla L.r. Lazio 26 giugno 1987, n. 33, recante la "Disciplina per l'assegnazione e la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica": Art. 3 Requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica (...) alloggio adeguato: un alloggio la cui superficie utile, determinata ai sensi dell'articolo 13 della legge 27

stati a suo tempo concepiti né per avere un valore vincolante (la stessa norma citata precisa che tali *standard* saranno rispettati nei confronti degli assegnatari di alloggi popolari “ove possibile”); né, tantomeno, per definire una soglia minima per la salubrità degli alloggi in rapporto al numero di occupanti. Non è un caso, infatti, che più o meno espressamente alcune amministrazioni locali richiama o comunque applichino gli *standard* minimi meno gravosi, ma senz’altro decorosi, previsti dal decreto del Ministero della Sanità del 5 luglio 1975, che risulterebbero invece vincolanti per l’intera popolazione<sup>9</sup>. Un intervento legislativo regionale, che adottasse una espressa definizione degli *standard* minimi, potrebbe senz’altro attenuare i disagi; nonché favorire l’armonizzazione dell’operato degli enti locali e l’effettività delle rilevazioni in questo settore, senza far venir meno l’esigenza di adeguatezza e idoneità delle sistemazioni abitative. Inoltre, l’occasione potrebbe essere utile anche per adottare specifici parametri riferiti al settore del lavoro stagionale, tenendo conto della peculiarità delle sistemazioni alloggiative generalmente messe a disposizione dagli imprenditori del settore (si pensi, ad esempio, agli alloggi collettivi nelle aziende agricole o agli alloggi di servizio presso le strutture alberghiere).

### *Gli alloggi di edilizia residenziale pubblica*

Già nel rapporto per lo scorso anno<sup>10</sup> non si era mancato di evidenziare che il dato relativo alle richieste di alloggio ed alle assegnazioni degli stessi – soprattutto quelli concernenti l’edilizia residenziale pubblica – è difficilmente interpretabile, perché sconta una prassi interpretativa e applicativa che risulta ancora relativamente differenziata sul territorio. Per l’appunto, i dati sulla domanda di assegnazione di alloggi e ancor più i dati sulle domande qualificate come ammissibili non si possono ritenere indicativi rispetto alla effettiva quantità del fabbisogno rappresentato dalla popolazione immigrata. Ciò si deve es-

luglio 1978, n. 392 è non inferiore a 45 metri quadrati ed il cui numero di vani, calcolato dividendo la superficie utile per 14 metri quadrati è pari o superiore al numero dei componenti il nucleo familiare; Art. 16 Assegnazione e standard dell’alloggio. (...) Non possono essere assegnati alloggi la cui superficie relativa alla sola unità immobiliare, determinata ai sensi dell’articolo 13, terzo comma, della legge 27 luglio 1978, n. 392, rapportata al nucleo familiare, ecceda i 45 metri quadrati per un nucleo familiare di 1 o 2 componenti, i 60 metri quadrati per un nucleo familiare di 3 componenti, i 75 metri quadrati per un nucleo familiare di 4 o 5 componenti, i 95 metri quadrati per un nucleo familiare di oltre 5 componenti.

<sup>9</sup> Art. 2 Decreto Min. Sanità 5 luglio 1975, (in Gazz. Uff., 18 luglio, n. 190) – Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all’altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d’abitazione. Per ogni abitante deve essere assicurata una superficie abitabile non inferiore a mq. 14, per i primi 4 abitanti, e mq. 10, per ciascuno dei successivi. Le stanze da letto debbono avere una superficie minima di mq. 9, se per una persona, e di mq. 14, se per due persone. Ogni alloggio deve essere dotato di una stanza di soggiorno di almeno mq. 14.

<sup>10</sup> Cfr.: *Immigrazione straniera in Veneto, Rapporto 2005* a cura dell’Osservatorio Regionale sull’Immigrazione, 2006, Ed. FrancoAngeli, “Appendice giuridica”, p. 261.

senzialmente al graduale adeguamento degli enti competenti alla normativa vigente del T.U. (art. 40, comma 6), che, a seguito delle modifiche introdotte dalla L. 189/2000 (ossia la legge “Bossi-Fini”), prevede l’equiparazione ai cittadini italiani ai fini dell’assegnazione di alloggi pubblici solo per coloro “che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo”; e conseguentemente che siano titolari di carta di soggiorno o di p.s. di durata almeno biennale.

La restrizione ai soli p.s. di durata biennale, rilasciati in base all’art. 5 dello stesso T.U. solo ai titolari di contratto di lavoro a tempo indeterminato, tendenzialmente esclude i moltissimi titolari di contratto di lavoro a termine (ai quali viene rilasciato un p.s. di durata non superiore a un anno), come pure gli immigrati in attesa di occupazione (con permesso di sei mesi). D’altra parte, la prevista costanza di occupazione lavorativa (subordinata o autonoma), anche in relazione ai titolari di p.s. biennali in corso di validità, incide ulteriormente sulla possibilità di considerare o meno ammissibile la domanda di assegnazione, come pure sulla possibilità di mantenere la posizione nella graduatoria per l’assegnazione. In pratica, un periodo di disoccupazione anche di breve durata che dovesse insorgere in qualsiasi momento, a partire dalla presentazione della domanda di assegnazione e per tutto il tempo di attesa in graduatoria, potrebbe di per sé comportare l’esclusione degli interessati.

Peraltro, stante che le graduatorie per l’assegnazione degli alloggi – e le relative attese – sono destinate a durare molto tempo, risulta alquanto incerta e varia la prassi di fatto attuata in relazione alla successione dei diversi p.s. ed a seguito dei rinnovi con diversa durata di validità. Non si può dire che al riguardo vi sia uniformità di comportamento da parte degli enti interessati, in quanto risulta che taluni provvedano alla cancellazione dalle graduatorie di chi non è più in possesso di un p.s. biennale (avendo ottenuto un p.s. di un anno o di sei mesi), mentre altri mantengono la collocazione in graduatoria; altri enti ancora, invece, escludono chi perde il lavoro. Non mancano, infine, coloro che ammettono per la permanenza in graduatoria un’occupazione alternativa entro un lasso di tempo discrezionalmente definito. In generale, comunque, anche se fosse possibile contare il numero delle domande formalmente presentate, anziché delle sole domande ritenute ammissibili, ciò non indicherebbe ancora un dato significativo ai fini della rilevazione del fabbisogno. Anche perché al momento che la prassi diffusa tende a dissuadere dal proporre formalmente la domanda chi viene considerato – a torto o a ragione – privo dei requisiti di ammissibilità.

Tutto questo fa sì che il dato non si possa considerare omogeneo, o meglio, ci permette di rilevare il numero di assegnazioni ma in base a criteri diversificati e, comunque, senza la possibilità di avere una rappresentazione effettiva delle domande, posto che parte di esse non risulta per ritenuta inammissibilità. Di certo vi è, ad ogni buon conto, che già lo stesso numero di domande ammissibili, come si può notare dalla tabella inserita nell’apposito Cap. 2, risulta diminuito, nonostante la concomitante crescita del numero di titolari di carta di

soggiorno e, più in generale, della popolazione straniera legalmente soggiornante. Questo dato, dunque, può consentire una stima solo indicativa del fabbisogno, mentre conferma invece la significativa riduzione dell'accessibilità agli alloggi popolari da parte degli immigrati.

### *Gli iscritti al Servizio Sanitario Nazionale*

In relazione all'assistenza sanitaria si è già fatta qualche considerazione nel precedente Rapporto 2005, con riferimento alla componente minorile, sulle cause della discordanza dei dati sugli iscritti al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) rispetto al numero di p.s., come pure rispetto alle iscrizioni anagrafiche<sup>11</sup>. Più in generale, un'apprezzabile difformità tra i dati delle iscrizioni al SSN e quelli dei p.s. viene comunque a prodursi a causa delle modalità di iscrizione al SSN concretamente applicate dalle Ulss, sia pure in modo non omogeneo tra loro, in relazione alla posizione degli stranieri che si trovano nella fase di rinnovo del permesso di soggiorno. Per l'appunto, nonostante l'art. 34 del T.U. specifichi chiaramente che gli aventi titolo all'iscrizione obbligatoria al SSN hanno diritto di mantenere l'iscrizione precedentemente acquisita anche nella fase di rinnovo del permesso di soggiorno, la maggior parte delle Ulss risulta uniformarsi non esattamente alla norma citata, preferendo rilasciare invece delle tessere di iscrizione al SSN di durata temporanea (per lo più trimestrale o al massimo semestrale) durante la fase del rinnovo.

In sostanza, la giustificazione di tale scelta starebbe nell'intento di evitare il rischio che possano ottenere la normale tessera sanitaria (*rectius* la normale assistenza sanitaria) e quindi far gravare indebitamente sui bilanci delle Ulss persone non aventi più titolo al soggiorno legale in Italia, a seguito del diniego di rinnovo del p.s. eventualmente sopravvenuto. E poiché si sostiene che non sarebbe praticamente possibile, ovvero risulterebbe alquanto difficoltoso, controllare le sorti della procedura di rinnovo e quindi verificare in tempo reale i casi di diniego, si preferisce rilasciare tessere di iscrizione di durata limitata; cosicché rimarrebbe a carico degli interessati, stante l'asserita impossibilità di controllare direttamente presso le competenti questure, l'onere di dimostrare la perdurante pendenza della procedura di rinnovo, ovvero la legittimazione al mantenimento dell'iscrizione all'Ulss.

Come è noto, in quasi tutte le province del Veneto – come nel resto del Paese – i tempi di attesa per il rinnovo sono stati sinora molto lunghi, molti mesi e sovente anche oltre un anno; in tal modo, gli interessati possono avere soltanto il foglio di prenotazione rilasciato dagli sportelli convenzionati o, nella miglio-

<sup>11</sup> Cfr.: "Appendice giuridica" in Osservatorio Regionale sull'Immigrazione (a cura di) (2006), *Immigrazione straniera in Veneto. Dati demografici, dinamiche del lavoro, inserimento sociale. Rapporto 2005*, FrancoAngeli, Milano, p. 256.

re delle ipotesi, la semplice ricevuta (il noto tagliando azzurro) rilasciata dalla competente questura. Ma, per l'appunto, l'esibizione di detti documenti, ancorché pienamente legittimante l'iscrizione, a mente di quanto espressamente disposto dall'art. 34 citato, non viene considerata sempre sufficiente per constatare il diritto all'iscrizione; spesso, infatti, non essendo normalmente sufficiente il trimestre o il semestre concesso in sede di iscrizione provvisoria, la richiesta di proroga dell'iscrizione temporanea viene respinta dagli sportelli delle Ulss – per lo più in modo del tutto informale – in base all'assunto, o meglio, alla mera presunzione della carenza di legittimazione al rinnovo del p.s. da parte dei richiedenti.

Va poi rilevato che anche l'alta mobilità degli immigrati sul territorio costituisce ulteriore occasione per dar luogo a controverse interpretazioni circa l'identificazione dell'Ulss territorialmente competente all'iscrizione, nei frequentissimi casi di stranieri che chiedono il rinnovo del p.s. presso una questura diversa da quella che aveva rilasciato quello venuto a scadenza; sovente, infatti, non essendovi ancora stato un controllo compiuto sulla nuova residenza o sul domicilio del richiedente, si verificano dei “palleggiamenti” sulla competenza territoriale, che di fatto producono un “vuoto” di iscrizione.

Peraltro, la mancanza della tessera sanitaria non potrebbe comportare, di per sé, la mancanza del diritto alle prestazioni a carico del SSN, essendo stato chiarito che l'iscrizione non ha un effetto costitutivo del diritto alle prestazioni bensì meramente dichiarativo<sup>12</sup>; sicché – al riguardo – non sarebbe legittimo addebitare le spese per le prestazioni sull'assunto della mancanza del diritto di iscrizione al SSN, per il sol fatto che non sia stata formalizzata l'iscrizione all'Ulss competente e rilasciata la relativa tessera. Ciò nonostante, si verifica spesso che nei confronti di immigrati aventi titolo al rinnovo del p.s. e, quindi, all'iscrizione all'Ulss, siano avviate procedure per il rimborso delle prestazioni sanitarie erogate durante il periodo di rinnovo del p.s. stesso, nel mentre la tessera provvisoria risultava scaduta e non prorogata.

Accade così che molte persone necessitanti prestazioni sanitarie, non essendo riconosciuta la loro posizione di soggiorno, si vedano rilasciare una tessera apparentemente simile ma dal contenuto affatto diverso: si tratta delle tessere contrassegnate dalla sigla S.T.P. (straniero temporaneamente presente), che in pratica vengono rilasciate agli irregolari per assicurare le prestazioni sanitarie urgenti o necessarie comunque garantite in base a quanto disposto dall'art. 35 T.U. n. 186/98 (legge “Turco-Napolitano”). La frequente confusione tra stranieri legalmente soggiornanti, aventi titolo alla normale iscrizione, e irregolari, aventi titolo al rilascio della tessera S.T.P., così come sinteticamente descritta, potrebbe essere misurata nella sua entità numerica a posteriori; oltretutto andrebbe verificata la fondatezza delle richieste di rimborso che le Ulss fanno perveni-

<sup>12</sup> Si veda al riguardo la circolare n. 5/2000 del Ministero della Sanità.

re alle prefetture in relazione all'assistenza prestata in favore degli utenti S.T.P. Infatti, come pure è stato rilevato, si può verificare che molti degli utenti classificati come regolari risultino avere successivamente ottenuto il rinnovo del p.s. e l'ordinaria iscrizione al SSN<sup>13</sup>.

Peraltro, la maggiore frequenza temporale delle procedure di rinnovo del p.s., disposta dalla legge "Bossi-Fini" col nuovo testo dell'art. 5 del T.U. (che riduce i permessi di soggiorno di durata biennale in favore di quelli di durata annuale o semestrale, aumentando la frequenza media pro-capite delle procedure di rinnovo), non può che aumentare tendenzialmente i disagi in sede di iscrizione e rinnovo di iscrizione presso le Ulss, connessi alle procedure di rinnovo alla scadenza del soggiorno.

Va inoltre osservato che non è nota la metodica seguita dalle singole Ulss per quantificare gli iscritti stranieri nell'arco di ogni singolo anno, sicché non è dato comprendere se le persone vengano contate o meno nell'arco di ciascun anno quando sono titolari di una iscrizione di durata solo trimestrale o semestrale, o se, invece, vengono contate unicamente in base all'iscrizione risultante ad una certa data. Ad ogni buon conto, ed a prescindere ovviamente da considerazioni più strettamente giuridiche in tema di diritto alle prestazioni sanitarie sia da parte dei regolari che degli irregolari, ciò che risulta evidente è che i dati sulle iscrizioni al SSN hanno una valenza senz'altro indicativa, ma tuttavia – a fronte della prassi sinora seguita per il rilascio delle tessere sanitarie – non possono coincidere esattamente con le risultanze statistiche delle questure. Anzi, a causa della descritta "confusione" che spesso si verifica tra appartenenti a categorie diverse, gli stessi dati relativi al rilascio delle tessere S.T.P. non risultano esattamente indicativi circa la presenza di irregolari sul territorio, poiché non tutti i soggetti qualificati come tali presso gli sportelli delle Ulss risultano poi appartenere veramente a tale categoria.

In linea teorica, a seguito dell'emanazione della Direttiva del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2006, che puntualizza ulteriormente i diritti riconosciuti agli stranieri durante la fase del rinnovo del p.s., ivi compreso il diritto di iscrizione al SSN, si dovrebbe verificare un progressivo adeguamento da parte delle Ulss e, quindi, il venir meno della prassi di iscrizione temporanea; se così fosse, dovremmo confidare che i dati sulle iscrizioni dei prossimi anni possano trovare un riscontro più puntuale con i dati delle questure. Non si può tuttavia fare a meno di evidenziare che il metodo più efficiente, e forse anche più eco-

<sup>13</sup> Ci si riferisce alle verifiche che risultano sistematicamente effettuate da almeno una prefettura del Veneto proprio in relazione alle rendicontazioni delle richieste di rimborso delle prestazioni erogate agli S.T.P., laddove la richiesta di informazioni alla competente questura circa la posizione di soggiorno di ciascun utente consente di far emergere il carattere indebito della richiesta di rimborso di prestazioni erogate a molte persone che, pur non risultando iscritte al SSN ed avendo ottenuto, per converso, la tessera S.T.P., sono risultate invece titolari di un diritto al soggiorno regolare.

nomico dal punto di vista burocratico per coordinare gli adempimenti in materia di soggiorno con quelli relativi all'iscrizione al SSN, potrebbe consistere nel riconoscere alle Ulss un pur limitato accesso ai dati delle questure, evitando così l'andirivieni degli utenti agli sportelli.

### *Le iscrizioni al collocamento*

I dati relativi alle iscrizioni al collocamento risentono delle modifiche introdotte dalla legge "Bossi-Fini", o meglio, delle modifiche apportate in conseguenza di detta legge al regolamento di attuazione di cui al d.p.r. 394/99, modificato appunto col d.p.r. 334/2004, pubblicato il 10 febbraio 2005. In particolare, l'art. 33 del citato d.p.r. ha modificato l'art. 37 del regolamento di attuazione, introducendo di fatto l'obbligo di iscrizione nelle liste di collocamento da parte degli immigrati.

Come è noto, non sussiste in via generale un obbligo dei lavoratori disoccupati di iscrizione nelle liste di collocamento; certo, la mancata iscrizione può impedire l'esercizio del diritto alla erogazione dell'indennità di disoccupazione o di mobilità, ma a parte l'evidente onere di iscrizione da parte degli appartenenti alle più limitate categorie di lavoratori interessate a tali benefici, non è prevista alcuna sanzione né diretta né indiretta per chi non si cura di tale adempimento.

La norma citata, invece, dispone che "lo straniero, se interessato a far risultare lo stato di disoccupazione, per avvalersi della previsione di cui all'articolo 22, comma 11, del testo unico, deve presentarsi, non oltre il quarantesimo giorno dalla data di cessazione del rapporto di lavoro, presso il Centro per l'impiego e rendere la dichiarazione, di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, così come sostituito dal decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, che attesti l'attività lavorativa precedentemente svolta, nonché l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa, esibendo il proprio permesso di soggiorno".

Non è ancora chiara l'esatta portata della norma citata, specie se si considera che non si tratta di norma di legge bensì di norma regolamentare. La sua interpretazione, pur non avendo dato ancora luogo a controversie, non sembra affatto univoca. Per tale ragione non risulta né confermato né smentito dalla giurisprudenza se l'inosservanza del termine indicato di quaranta giorni per l'iscrizione possa poi legittimare il diniego di p.s. per attesa occupazione o se, invece, ciò possa solo comportare la corrispondente riduzione della durata del p.s. rilasciato ai disoccupati.

Ciò che tuttavia interessa molto dal punto di vista della lettura dei dati è che, di fatto, il rilascio del p.s. per attesa occupazione comporta obbligatoriamente la previa iscrizione alle liste di collocamento. Va comunque rilevato che tale "necessità" dell'iscrizione non si presenta allo stesso modo per chi perde il po-

sto di lavoro, anziché in coincidenza con la scadenza del permesso, quando il p.s. è ancora in corso di validità, nel qual caso – sempre che non vi sia da chiedere l’assegno di disoccupazione o l’indennità di mobilità – gli interessati possono anche omettere l’iscrizione e reperire comunque un’altra occupazione prima della scadenza del soggiorno.

Se si considera che tale novità, per cui l’iscrizione è divenuta sostanzialmente obbligatoria, è stata introdotta solo nel 2005 nella prassi, è possibile fare un’osservazione interessante sulla formazione dei dati relativi all’iscrizione alle liste di collocamento dei disoccupati stranieri, dal momento che ciò consente di fare una comparazione tra le risultanze precedenti e quelle successive all’intervento di tale prescrizione. Per l’appunto, il raffronto permette di confermare con un certo fondamento che tra gli immigrati era già da prima invalsa nella pratica l’abitudine di recarsi presso i centri per l’impiego, anche a prescindere dallo scarso tasso di opportunità occupazionali effettivamente reperite tramite i centri stessi. Infatti, la percentuale di lavoratori stranieri iscritti e quindi censiti come disoccupati (si veda la **Tab. 6** nel **Cap. 3**) negli anni 2005 e 2006 appare sostanzialmente in linea con i tassi di disoccupazione rilevati negli anni precedenti, pur tenendo conto del lieve e graduale aumento del numero di disoccupati che negli anni ha caratterizzato sia gli stranieri che gli italiani. Se, viceversa, gli stranieri avessero avuto una scarsa abitudine di iscriversi al collocamento, e per converso l’avessero acquisita per necessità solo dopo la modifica regolamentare citata, i dati dovrebbero indicare un picco di iscrizioni a partire dal 2005 che in realtà non c’è stato.

In sostanza, partendo dal presupposto che l’iscrizione ai centri per l’impiego degli immigrati costituisca attualmente – per evidente necessità – un adempimento generalmente osservato, il raffronto dei dati recenti con quelli precedenti rafforza l’idea che lo stato di disoccupazione degli immigrati sia rappresentato in modo affidabile dalle risultanze delle iscrizioni ai centri per l’impiego.

Va peraltro sottolineato che la modifica apportata all’art. 37 del regolamento di attuazione non prevede un chiaro coordinamento degli adempimenti previsti, di rispettiva competenza delle questure e dei centri per l’impiego, con particolare riguardo ai numerosi casi dei lavoratori che richiedono l’iscrizione alle liste di collocamento quando il p.s. è ormai scaduto, sia pure da poco tempo. È il caso tipico dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, in base alla nuova formulazione dell’art. 5 T.U. (come modificato dalla legge “Bossi-Fini”), normalmente ottengono un p.s. avente scadenza esattamente coincidente con il termine del contratto di lavoro. Ovviamente, fintantoché il contratto di lavoro è in corso, non è tecnicamente possibile chiedere l’iscrizione al centro per l’impiego, nemmeno in funzione “preventiva”. Per contro, si è verificato che in molti casi sia stata rifiutata l’iscrizione a coloro che la chiedono quando termina il contratto di lavoro, ovvero quando il p.s. è scaduto; e ciò sul presupposto che non sia possibile iscrivere un lavoratore privo di p.s. in corso di validità. Contestualmente, però, è pure risultato che molte

questure abbiano rifiutato di recepire la domanda di rinnovo del p.s. per attesa occupazione unicamente a causa della mancanza del certificato di iscrizione alle liste di collocamento, peraltro applicando letteralmente quanto disposto dalla norma sopra citata. È ovvio che una via di uscita lecita vi debba pur essere, non potendosi imputare a responsabilità dei lavoratori la mancata iscrizione.

Per l'appunto, si ritiene che la già citata Direttiva del Ministro dell'Interno del 5 agosto scorso, in specie laddove si riafferma il principio per cui lo straniero conserva la facoltà di chiedere il rinnovo del p.s. fino al compimento dei 60 giorni successivi alla scadenza, possa consentire di superare le interpretazioni adottate in modo disparato tra i diversi uffici a vario titolo competenti; ammettendo così l'iscrizione entro detto termine (e pur sempre entro i quaranta giorni dall'inizio della disoccupazione), anche se appare comunque evidente quanto sia opportuna l'adozione di disposizioni comuni o comunque di forme di coordinamento (ad esempio, conferenze di servizi) tra gli uffici interessati, onde evitare analoghe difficoltà.