



■ ■ ■

L'INFORMATIZZAZIONE DELLE PROCEDURE LEGATE ALL'IMMIGRAZIONE E AL SOGGIORNO

di Giovanni Savini

FRECCE/4

■ ■ ■

Ottobre 2008

1. Introduzione

Il tema dell'immigrazione e della sua disciplina in Italia ha ormai maturato una sua storia e una sua evoluzione.

Basti pensare che la prima legge organica su tale materia risale a più di venti anni fa (la L. 943 del 1986) e che il Decreto Legislativo 286/98, conosciuto anche come Testo Unico Immigrazione (modificato e integrato da successive disposizioni, inclusa la "Bossi-Fini"), è in vigore da dieci anni.

Col tempo i compiti e le questioni legate all'immigrazione sono poi progressivamente venuti a interessare trasversalmente diverse amministrazioni, centrali e locali¹.

Tale articolazione di riferimenti e di Uffici, assieme alla consistente crescita del numero di soggetti stranieri, che a diverso titolo entrano e circolano nel territorio nazionale ed europeo, ha portato alla progressiva informatizzazione non solo della gestione delle banche dati delle Amministrazioni competenti, ma anche dei sistemi delle richieste e della produzione dei titoli di soggiorno, delle richieste di ingressi e per lavoro e per ricongiungimento familiare, con nuove normative specifiche.

Anche la Pubblica Amministrazione ha innescato negli ultimi anni importanti processi di cambiamento della propria attività finalizzati al miglioramento dell'efficienza della macchina amministrativa, allo snellimento delle pratiche burocratiche e soprattutto alla revisione dei rapporti con il cittadino e le imprese. Si può cogliere una nuova tendenza nella disciplina dell'immigrazione, ossia la progressiva "telematizzazione" delle pratiche legate all'ingresso e al soggiorno degli stranieri.

Questo studio propone un breve esame delle disposizioni emanate a livello europeo e nazionale, per poi passare all'illustrazione delle innovazioni introdotte in questi ultimi due anni.

2. Dal permesso di soggiorno elettronico in formato europeo al sistema dei rilasci e dei rinnovi dei titoli di soggiorno

Gli obiettivi di avere documenti di soggiorno per gli stranieri determinati secondo modelli uniformi e condivisi e quello di disporre di banche dati efficienti ad essi riferite risultano essere target proposti da anni anche a livello europeo.

Già il Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 sottolineava la necessità di una politica armonizzata in materia di immigrazione, alla luce in particolare delle disposizioni del trattato relative all'ingresso e al soggiorno di cittadini di paesi terzi, tale da creare standards uniformi per i titoli di soggiorno e per le relative procedure di rilascio e rinnovo.

In Italia, con la legge 30 luglio 2002, n. 189, recante modifiche alla normativa in materia di immigrazione e di asilo (nota come "Bossi-Fini"), ci si proponeva² anche il riordino degli archivi, attraverso la sostanziale informatizzazione dei medesimi. Tale iniziativa era legata alla esigenza di ottimizzare l'acquisizione delle informazioni precise e attendibili sui processi correlati ai fenomeni dell'immigrazione³,

¹ Possiamo qui ad esempio ricordare le principali istituzioni: *il Ministero degli Esteri* che, per mezzo delle rappresentanze diplomatiche e consolari, costituisce nella maggior parte dei casi il primo punto d'incontro tra gli stranieri e l'Italia; *il Ministero dell'Interno* (gli Uffici Territoriali del Governo, le ex Prefetture, e le Questure); *il Ministero del Welfare* (determinazione delle quote dei flussi migratori, compiti svolti dal Dipartimento Provinciale del Lavoro sul tema del lavoro e compiti di integrazione svolti dalla Direzione Generale per l'Immigrazione e dal Servizio Extracomunitari); *il Ministero dell'Università e della Ricerca*, per ciò che riguarda il riconoscimento dei titoli di studio; *il Ministero della Sanità*, che viene coinvolto nel fenomeno al fine di garantire le prestazioni sanitarie. Altri uffici con un ruolo significativo per l'immigrazione sono l'*INPS*, l'*INAIL*, le *Camere di Commercio* e l'*Ufficio delle Entrate*. Infine, i servizi anagrafici, sanitari e sociali prestati dagli uffici preposti, e i servizi in ambito lavorativo offerti dalle sedi dei sindacati o dai Centri per l'Impiego sono presenti in tutti i Comuni e le Province italiane.

² All'art. 34, comma 2 della medesima

³ In particolare fornire, attraverso l'istituzione dello Sportello unico per l'immigrazione, di cui all'articolo 18 della legge n. 189/2002, un affidabile supporto informativo in sede di gestione amministrativa delle istanze, anche per assicurare l'interconnessione con gli altri sistemi informativi (in particolare quelli gestiti dallo stesso Ministero dell'Interno).

che costituiscono complessivamente il sistema informativo in materia di ingresso, soggiorno e uscita dal territorio nazionale, di immigrazione e di asilo⁴.

A tale disposizione è seguito il decreto del Presidente della Repubblica 27 luglio 2004, n. 242 recante il «Regolamento per la razionalizzazione e la interconnessione delle comunicazioni tra amministrazioni pubbliche in materia di immigrazione»⁵.

Con il Regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio del 13 giugno 2002 si è istituito a livello europeo un modello uniforme per i permessi di soggiorno, a conferma della necessità di armonizzare le tipologie dei permessi di soggiorno rilasciati dagli Stati membri a cittadini di paesi terzi⁶.

Il modello uniforme per i permessi di soggiorno deve contenere tutte le informazioni necessarie e rispondere a elevati requisiti tecnici, in particolare per quanto attiene alle garanzie contro la contraffazione e la falsificazione. Questo, si prevede, contribuirà alla prevenzione e alla lotta contro l'immigrazione clandestina e il soggiorno irregolare. Il modello uniforme deve inoltre poter essere utilizzato e riconosciuto da tutti gli Stati membri.

Tali disposizioni, che richiedevano un adeguamento anche normativo da parte dei Paesi membri, sono state recepite e rese operative in Italia con il decreto del Ministero dell'Interno del 3 agosto 2004⁷ recante le regole tecniche e di sicurezza relative al permesso ed alla carta di soggiorno.

Rilevata l'esigenza di provvedere alla modifica del vigente modello del permesso di soggiorno conformemente alle previsioni introdotte, l'Italia ha pertanto previsto la realizzazione di un permesso di soggiorno in formato elettronico, quale prototipo documentale concepito con caratteristiche tali da garantire maggiori standard di sicurezza nei termini di riconoscibilità del titolare e di ostacolo alla falsificabilità del titolo, assieme alla realizzazione di un nuovo sistema di archivio telematico condiviso tra le varie Istituzioni.

Con il nuovo supporto elettronico, contenente un microchip e una banda a memoria ottica, il permesso di soggiorno risulta in grado di fornire notizie dettagliate sul titolare della carta al fine di limitare le contraffazioni del documento e migliorare il monitoraggio dei confini del Paese.

⁴ Tale iniziativa, è stata anche materia di considerazioni e pareri di diverse Autorità. Sul punto si può vedere ad esempio il parere del Consiglio di Stato del 361/2004 del 9 febbraio 2004 e parere del Garante della privacy del 25 maggio 2007 (in merito alle collegate disposizioni contenute nel DPR 334/2004, modifiche al Regolamento di Attuazione del Testo Unico Immigrazione)

⁵ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 18 settembre 2004 il decreto del Presidente della Repubblica 27 luglio 2004, n. 242, concernente il Regolamento per la razionalizzazione e la interconnessione delle comunicazioni tra Amministrazioni pubbliche in materia di immigrazione.

Il testo, in vigore dal 3 ottobre 2004, stabilisce l'istituzione e la tenuta da parte del Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione di archivi automatizzati in materia di immigrazione e di asilo. A tali archivi, interconnessi anche con i sistemi informativi di regioni, province autonome e enti locali, avranno accesso le pubbliche amministrazioni interessate, che saranno individuate con decreto del Ministro dell'Interno. Gli archivi automatizzati in materia di immigrazione e asilo potranno in interconnessione in rete telematica:

- l'anagrafe annuale informatizzata per il lavoro subordinato (Ministero del lavoro e delle politiche sociali)
- i sistemi informativi automatizzati finalizzati alla costruzione del Sistema informativo del lavoro e della borsa del lavoro
- l'archivio informatizzato della rete mondiale visti (Ministero degli affari esteri)
- l'anagrafe tributaria (Ministero dell'economia e delle finanze e Agenzie fiscali)
- l'archivio anagrafico dei lavoratori extracomunitari (INPS)
- il casellario giudiziale, il casellario dei carichi pendenti e l'anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato (Ministero della giustizia)
- l'archivio informatizzato dei permessi di soggiorno (Ministero dell'Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza)
- l'archivio informatizzato per l'emersione-legalizzazione di lavoro irregolare (Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione)
- il casellario nazionale d'identità (Ministero dell'Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza)
- l'archivio informatizzato dei richiedenti asilo (Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione)
- l'archivio informatizzato dei rifugiati (Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione)
- il sistema anagrafico integrato Indice nazionale delle anagrafi (INA) - Sistema di accesso e interscambio anagrafico (SAIA) (Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali)

⁶ Più recentemente, a parziale modifica e integrazione del citato Regolamento, il Consiglio dell'Unione Europea ha emanato il Regolamento 380/2008 del 18 aprile 2008 con il solo obiettivo di stabilire gli elementi di sicurezza e gli identificatori biometrici che gli Stati membri devono utilizzare in un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi.

⁷ Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 235 del 6 ottobre 2004

Il permesso di soggiorno elettronico è stato adottato a decorrere dall'11 dicembre 2006, dopo una prima fase sperimentale, ed è stato attribuito all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato il compito di produrre e attivare il documento, previa acquisizione dei dati relativi all'identificazione del richiedente da parte delle questure⁸.

A tale innovazione è stata contemporaneamente affiancata una nuova modalità di richiesta del rinnovo o del rilascio del titolo di soggiorno per durata superiore ai 90 giorni. Essa non è telematica, anche se alcune fasi e passaggi includono in certi momenti il trasferimento telematico di informazioni e l'utilizzo – anche da parte dei privati – di Internet.

In virtù della convenzione stipulata tra il Ministero dell'Interno e Poste Italiane SPA⁹ le istanze di rilascio e rinnovo di permesso e carta di soggiorno per cittadini extracomunitari rientranti nelle ordinarie tipologie dovranno essere presentate dall'interessato presso gli Uffici Postali abilitati utilizzando l'apposito kit disponibile presso tutti gli Uffici postali, i Patronati ed i Comuni abilitati.

Per la compilazione della modulistica lo straniero può farsi assistere, a titolo gratuito, da un Patronato della sua zona o da un Comune abilitato, che precompila e carica anche in banca dati telematica la richiesta, che comunque va inoltrata dall'interessato presso gli Uffici Postali abilitati.

I cittadini stranieri hanno inoltre la possibilità di verificare lo stato di avanzamento della propria pratica, accedendo in qualsiasi momento con UserId e Password personali riportati sulla ricevuta di accettazione dell'istanza rilasciata dall'operatore postale ad un'area riservata del sito dedicato alle procedure di rilascio e di rinnovo dei permessi e delle carte di soggiorno promosso dal Ministero dell'Interno in collaborazione con Poste Italiane e Anci.

Tale possibilità di accesso ad un indirizzo telematico per la verifica della data della convocazione in Questura, per la rilevazione delle impronte digitali e la fotosegnalazione, ovvero per la integrazione dei documenti richiesti, costituisce una significativa novità nella partecipazione e accesso al procedimento amministrativo ai sensi della L. 241/90.

Parallelamente, dal 2006 si assisteva ad una serie di significativi cambiamenti gestionali ed organizzativi per gli Uffici amministrativi istituzionalmente competenti per le pratiche di rilascio/rinnovo del titolo di soggiorno, in particolare per le Questure e gli Sportelli Unici Immigrazione:

- nel mese di aprile 2006 il Ministero dell'Interno decideva di "rivoluzionare" il sistema per il rilascio dei permessi di soggiorno "chiudendo" il vecchio programma "PA.STRANI.", in uso dal 2000, e facendo partire, senza peraltro un adeguato periodo di prova (solo 2 settimane), il nuovo programma Stranieri Web, programma senza tutte le funzioni del vecchio sistema. Tale programma, astrattamente molto valido in quanto a modalità di impiego (infatti non necessitava di una installazione, ma bastava il browser del computer), veniva realizzato dal CEN di Napoli che, lentamente procedeva anche alla "riparazione" dei vari problemi riscontrati e segnalati dagli utenti di tutta Italia;
- nel mese di maggio la società Poste Italiane, in accordo con il Ministero dell'Interno, faceva conoscere al personale operante in seno agli Uffici Immigrazione di tutta Italia il nuovo programma informatico (ELI 2) diretto alla gestione del flusso delle domande di rilascio/rinnovo del permesso/carta di soggiorno presentate tramite gli sportelli di detto Ente. Tale sistema è mirato a consentire a vari tipi di utenti (Poste, Questure, patronati ed anche ai cittadini stranieri) la gestione/monitoraggio delle pratiche in argomento mediante la creazione di vari tipi di "portale" finalizzati ai soli scopi di ciascun fruitore;
- con il Protocollo di intesa tra Ministero dell'Interno e INPS del 18 giugno 2007 si è creata una base per la fornitura di dati e lo scambio di informazioni sui rapporti di lavoro dei cittadini stranieri, per migliorare lo scambio e l'incrocio dei dati che riguardano i cittadini stranieri in possesso di un

⁸ Tale documento consiste in una smart card, resistente all'usura. A tal fine i dati stampati sono protetti da una sottile pellicola trasparente, che viene applicata su entrambi i lati in fase di emissione, e riporta: -le generalità del titolare; la foto; la tipologia del documento; la data di emissione e di validità dello stesso; le generalità dei figli; il codice fiscale.

⁹ Ai sensi dell'art. 39, comma 4 bis della Legge 16 gennaio 2003, n. 3, come modificato dall'art. 1 quinquies, della Legge 12 novembre 2004, n. 271.

permesso di soggiorno per lavoro. Il Ministero dell'Interno potrà disporre di una banca dati, realizzata dall'INPS, risultante dall'incrocio delle informazioni in possesso dell'Istituto con quelle del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione che riguardano: i nulla osta e i permessi di soggiorno rilasciati per motivi di lavoro, informazioni acquisite dallo Sportello Unico presso le Prefetture, dati sui permessi di soggiorno CE rilasciati a cittadini di Paesi terzi;

- con Decreto del Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del 20 giugno 2007 è stato istituito un gruppo di lavoro interministeriale, per l'esame e la semplificazione della modulistica in uso e i lavori si sono conclusi con l'adozione di moduli semplificati e adeguati alla compilazione informatica (v. più avanti).
- con la Circolare del 10 aprile 2008 si è inaugurata da parte del Ministero dell'Interno una procedura per il rilascio dei permessi di soggiorno che mette in sperimentazione un'apposita agenda elettronica degli appuntamenti. Tale strumento dovrebbe contribuire ad una effettiva velocizzazione delle pratiche¹⁰.

3. Dal sistema dei rinnovi ai decreti flussi, ai ricongiungimenti familiari, alla cittadinanza...

La progressiva telematizzazione e informatizzazione dei procedimenti riguardanti l'immigrazione non ha riguardato solo gli operatori e gli uffici amministrativi competenti.

A ben vedere, si può notare una graduale estensione delle attività on line anche per le richieste di procedimenti amministrativi riguardanti l'immigrazione promossi da soggetti privati.

Sul piano giuridico, l'adozione di questa nuova modalità viene ammessa in base all'art. 38, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000 n. 445, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa», che ritiene valide le istanze e le dichiarazioni inviate alle pubbliche amministrazioni per via telematica se effettuate secondo le modalità previste dall'art. 65 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, «Codice dell'amministrazione digitale»¹¹.

Quindi dal punto di vista giuridico le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione hanno ricevuto un pieno riconoscimento non solo come supporto al cittadino e alla Pubblica Amministrazione nello svolgimento della procedura, nella comunicazione e nello scambio di documenti, ma anche come mezzo di attuazione delle diverse fasi procedurali di un atto amministrativo. Le norme vigenti consentono quindi l'immediata applicabilità delle tecnologie informatiche nel procedimento amministrativo e, allo stesso tempo, costituiscono principi giuridici fondamentali per i procedimenti amministrativi informatizzati, il rispetto dei quali è propedeutico a quello dei principi di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza dell'attività amministrativa in senso lato¹².

¹⁰ Realizzata dal Dipartimento per le libertà civili e l'Immigrazione d'intesa con il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, la nuova procedura è stata attivata in via sperimentale da aprile 2008 presso le Prefetture di Roma, Milano, Bologna e Padova ed al termine del periodo di sperimentazione, sarà resa disponibile a tutti gli Sportelli Unici. L'Agenda Elettronica consentirà la definizione delle convocazioni sulla base dell'effettiva capacità delle Questure di gestire il rispettivo carico di lavoro e, laddove si verificasse un esubero nel numero degli appuntamenti disponibili per una specifica giornata, il sistema li differirà automaticamente alla data successiva. Al termine di ogni giornata, lo Sportello Unico per l'Immigrazione invierà alle Questure, mediante posta elettronica, le informazioni relative agli appuntamenti fissati.

¹¹ Integrato dal decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 159). Entrato in vigore il 1° gennaio 2006, il Codice ha pure recepito la direttiva 1999/93/CE ispirata ai principi della neutralità tecnologica e della parità di trattamento (principio di "non discriminazione"), tra documento informatico e documento cartaceo. Nel Codice, naturalmente, si parla pure della formazione del documento informatico (art. 40), del procedimento e del fascicolo informatico (art. 41). Anche alla luce del decreto legislativo 196 del 30 giugno 2003 (il Codice della *privacy*, approvato sulla base della delega conferita all'Esecutivo con l'art. 1, comma 4 della legge 127/2001 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2004, cioè lo stesso giorno in cui è divenuto obbligatorio l'utilizzo del protocollo informatico da parte delle pubbliche amministrazioni), gli attuali sistemi informatici permettono, oltre alla possibilità di protocollare i tradizionali documenti cartacei, anche quelli elettronici, collegando direttamente al sistema di protocollo il sistema di archiviazione e conservazione dei documenti e garantendo forme più efficaci di accesso agli atti amministrativi.

¹² Sul tema in generale si fa rinvio all'articolo "Informatizzazione del procedimento amministrativo" di Maria Elisabetta Mansullo, all'indirizzo <http://www.pubblicaamministrazione.net/leggi-e-norme/articoli/343/informatizzazione-del-procedimento-amministrativo.html>

Questa graduale estensione ha via via interessato le domande di ingresso per lavoro stagionale, non stagionale e infine "fuori quota", e dall'aprile 2008 interessa anche i procedimenti dei ricongiungimenti familiari.

A) *Decreti flussi*

In molti ricorderanno le interminabili file per le domande di nulla osta per l'ingresso dei lavoratori stranieri. Davanti alle Direzioni del Lavoro prima, poi alle Poste nel 2005 e nel 2006 i datori di lavoro, quando non gli stessi lavoratori immigrati già presenti irregolarmente, si "parcheggiavano" anche con diversi giorni di anticipo resistendo giorno e notte per essere fra i primi a presentare la domanda una volta scattata l'ora x. Per un motivo molto semplice: le quote previste annualmente dai diversi governi sono sempre state notevolmente inferiori rispetto alle domande di nulla osta e venivano assegnate nel rispetto del rigido ordine cronologico di presentazione, ovvero in applicazione del criterio "chi prima arriva...".

Per il decreto flussi 2007 il Governo ha messo in piedi un nuovo sistema che serviva almeno a evitare le file: l'invio delle domande solo per via telematica.

In realtà la adozione di questo nuovo sistema è stato anticipato da un paio di "precedenti minori":

- con il DPCM 14 febbraio 2006 relativo ai flussi d'ingresso dei lavoratori neocomunitari per l'anno 2006 si stabilivano particolari e inedite modalità di presentazione delle domande: infatti, diversamente rispetto alle domande per i lavoratori non comunitari, non erano previsti moduli a lettura ottica (kit) in distribuzione alle poste, ma dovevano essere utilizzati solo i moduli scaricabili dai siti del Ministero dell'Interno e del Ministero del Lavoro
- la programmazione transitoria dei flussi di ingresso per l'anno 2007 dei lavoratori *stagionali* extracomunitari e dei lavoratori che avevano partecipato a programmi di formazione e di istruzione nel Paese di origine¹³ prevedeva per l'inoltro delle domande due distinte possibilità con due diverse procedure:
 - 1) attraverso le associazioni di categoria, che assistevano il datore di lavoro in tutta la procedura presentando la domanda direttamente attraverso Internet;
 - 2) con domanda individuale su moduli scaricati da Internet da inviare al Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione.

La nuova procedura per il Decreto flussi per lavoratori stranieri non stagionali per l'anno 2007, una vera rivoluzione telematica voluta dal Viminale, ha consentito un notevole risparmio sui tempi di acquisizione delle domande ottenendo anche una serie di risultati di immediata evidenza: l'eliminazione delle lunghe code dei richiedenti davanti agli uffici postali, la previsione di contatti in tempo reale con i consolati, la riduzione dei tempi di risposta, la riduzione degli errori di compilazione nelle domande, l'eliminazione dei costi relativi alle istanze presentate su supporto cartaceo.

Qualunque datore di lavoro poteva spedire la domanda attraverso il proprio computer direttamente dalla propria abitazione o, in alternativa, presso qualunque altro luogo in cui fosse presente un computer collegato alla rete internet grazie a un apposito programma, oppure poteva avvalersi dell'assistenza dei patronati e altri soggetti accreditati, che potevano fare invii cumulativi. All'ora x, questa volta scaglionata in tre giornate, alle ore 8.00 del 15, 18 e 21 dicembre, gli interessati, dopo aver precaricato le domande, dovevano "semplicemente" cliccare con il mouse per effettuare l'invio.

Per molti giorni quotidiani, tv e siti internet hanno dato ampia diffusione delle nuove procedure telematiche consentendo di conoscere in anticipo i vari manuali informativi. Informazione che ha generato 130mila pagine in rete che riportano indicazioni sulle nuove procedure.

Dagli iniziali "click days" del 15, del 18 e del 21 dicembre 2007 al 31 maggio 2008, termine ultimo per la presentazione delle richieste, sono state inviate circa 740mila domande.

¹³ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 gennaio 2007, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 59 del 12 marzo 2007

“La strada imboccata – ha affermato il Prefetto Ciclosi in occasione della Conferenza stampa in audiovideo per la presentazione del nuovo sistema, avutasi il 13 Novembre 2007 – è quella giusta: la procedura telematica consentirà di affrontare il “problema immigrazione” in modo diverso, stabilizzando le esigenze dei cittadini e del mondo economico in relazione ad un flusso immigratorio corretto, scevro da ansie e strumentalizzazioni. Nondimeno è uno strumento utile anche alle amministrazioni pubbliche locali, che potranno meglio intercettare le esigenze ed i problemi degli stessi lavoratori stranieri promuovendo politiche dell’immigrazione mirate”.

Effettivamente le interminabili file non ci sono più state, però il sistema ha presentato criticità, come si vedrà all’ultimo paragrafo del presente studio

Anche per il Decreto Flussi per lavoratori stranieri stagionali per l’anno 2008¹⁴ si sono previste procedure per la registrazione degli utenti interessati e per l’invio delle domande identiche a quelle utilizzate per i “click days” del dicembre scorso, dedicati ai lavoratori non stagionali.

A partire dal 28 gennaio, infatti, è stato possibile effettuare on line la registrazione degli utenti e, a partire dal 1° febbraio e fino al 31 dicembre, è possibile per i datori di lavoro presentare on line le domande di nulla osta per il lavoro stagionale dei cittadini extracomunitari. I datori di lavoro che non vogliono o non possono utilizzare il proprio computer, possono appoggiarsi anche a organizzazioni datoriali, a patronati e ad associazioni con cui il Viminale ha sottoscritto protocolli di collaborazione¹⁵.

B) *Ricongiungimenti familiari e ingressi fuori quota art. 27*

I) Analogamente a quanto è avvenuto per l’inoltro delle domande relative al decreto flussi 2007, dal 10 aprile 2008 si è regolata¹⁶ la procedura di inoltro delle domande relative al ricongiungimento familiare¹⁷ con un sistema telematico, introducendo la possibilità e l’obbligo, per quanti intendano avvalersi di questo diritto, di scaricare direttamente dal sito internet del Ministero dell’Interno la modulistica, di compilarla direttamente su una griglia informatica, memorizzandola e inviandola poi sempre per via telematica. In seguito, le convocazioni dovrebbero partire in automatico: le domande dovrebbero essere rese immediatamente leggibili agli uffici territorialmente competenti degli Sportelli unici e “lavorate” con una tempistica che dovrebbe ridurre la durata del procedimento e consentire di concludere la procedura entro i 90 giorni previsti dalla legge.

A questo riguardo, e per dare l’idea della dimensione del problema, da una recente analisi del Ministero dell’Interno¹⁸ risulta che le domande presentate per ricongiungimento familiare nel 2007 complessivamente sono state 85.208. Il dato relativo alle pratiche di ricongiungimento, in tendenziale crescita, evidenzia la necessità di dare una lavorazione celere alle stesse procedure che fino a pochissimo

¹⁴ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 novembre 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 2 del 3 gennaio 2008.

¹⁵ Più precisamente: a partire dal 1 Giugno 2008 e fino al 31 Dicembre 2008, a seguito della modifica del software del programma dello Sportello Unico Immigrazione, l’invio di domande di nullaosta al lavoro stagionale è possibile solo attraverso i patronati e le associazioni di categoria autorizzate.

¹⁶ Con due distinte circolari del Ministero dell’Interno, la prima delle quali è la circolare del 4 aprile 2008, seguita a breve distanza dalla circolare integrativa del 9 aprile 2008 del Ministero dell’Interno, con allegata guida per la compilazione della modulistica su supporto informatico.

¹⁷ Il cittadino straniero, titolare del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo o di un permesso di soggiorno con durata non inferiore a un anno rilasciato per lavoro subordinato, autonomo, per asilo, per studio, motivi religiosi, motivi familiari e per protezione sussidiaria, può richiedere di essere raggiunto in Italia dai parenti più stretti, per poter tenere unita la sua famiglia.

Il ricongiungimento familiare, secondo la legislazione italiana è previsto per il coniuge, i figli minori (anche del coniuge o nati fuori del matrimonio) di genitori non coniugati ovvero legalmente separati, a condizione che l’altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso; figli maggiorenni a carico, ove non possano provvedere al proprio sostentamento a causa dello stato di salute che comporti l’impossibilità permanente a farsi carico delle proprie esigenze primarie; genitori a carico che non dispongano di un adeguato sostegno familiare nel Paese di origine o di provenienza.

¹⁸ Dati contenuti nel documento “Primo rapporto sull’attività dei consigli territoriali per l’immigrazione” presentato dal Ministero dell’Interno il 13 Giugno 2008 e scaricabile all’indirizzo http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0489_consigli_territoriali_immigrazione.pdf

tempo fa scontavano tempi di attesa molto più lunghi dei termini previsti dalla legge per la conclusione del procedimento.

Pertanto, anche per questa procedura non è più possibile inviare le domande tramite posta, ma esclusivamente via web.

Come per i flussi 2007, l'interessato potrà fare da solo oppure avvalersi dell'assistenza delle associazioni nazionali rappresentative dei datori di lavoro, delle organizzazioni sindacali, e delle associazioni autorizzate ad accedere al sistema informatico e quindi a presentare le domande di ricongiungimento familiare.

La procedura informatizzata per il ricongiungimento familiare non permetterà però ai soggetti privati di controllare lo stato di avanzamento della pratica in corso fino al rilascio del nulla osta, e tanto meno di poter trasmettere direttamente l'autorizzazione alle rappresentanze consolari italiane per il rilascio del visto di ingresso. Vi sono comunque alcuni cambiamenti positivi nelle modalità e nei tempi dello svolgimento della relativa procedura amministrativa¹⁹.

II) Con la circolare 2198 del 13 maggio 2008 il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha diramato istruzioni sul procedimento riguardante l'inoltro telematico delle istanze di nulla osta al lavoro per varie categorie di lavoratori particolari (professionisti, tecnici specializzati ecc.) previste all'articolo 27 del Testo Unico per l'Immigrazione, ossia la legge 286/1998²⁰.

Dal 19 maggio è possibile, infatti, utilizzare la procedura di invio on line, con le stesse modalità dei *click days* sperimentati negli scorsi mesi, per questo tipo di pratiche, attraverso i moduli specifici disponibili dopo aver effettuato la registrazione dell'utente.

Anche in questa occasione ci si potrà avvalere per l'invio delle domande del supporto delle organizzazioni sindacali e di patronati abilitati.

C) Cittadinanza

Anche il momento più avanzato di stabilizzazione dello straniero nel tessuto economico-sociale del nostro Paese, ossia la concessione della cittadinanza, ha avuto alcune modifiche a seguito della informatizzazione dei vari sistemi.

¹⁹ Infatti in precedenza gli operatori dello Sportello caricavano i dati del modulo nel sistema informatico e solo successivamente chiamavano l'interessato perché esibisse i documenti su reddito e alloggio. In questo modo però nel sistema informatico finivano anche pratiche che poi sarebbero state bloccate perché ad esempio chi aveva presentato domanda poi esibiva documenti insufficienti o non corrispondenti a quanto aveva dichiarato.

Ora, in seguito all'inoltro ed al ricevimento della pratica, la Questura si occuperà di esprimere il prescritto parere, mentre partirà la convocazione del richiedente per la presentazione allo Sportello Unico della documentazione relativa all'alloggio e al reddito.

La pianificazione degli appuntamenti presso lo Sportello Unico dovrebbe essere garantita in automatico dal sistema informatico del Ministero dell'Interno.

Solo nel caso in cui lo straniero presenti poi la documentazione completa al momento della convocazione presso lo Sportello Unico, che restituirà una copia contrassegnata come ricevuta, si darà corso alla ulteriore determinazione della pratica, poiché se non vi è la documentazione completa lo straniero sarà riconvocato e invitato a produrre un'integrazione.

²⁰ In realtà non sono tutte le categorie di lavoratori speciali previste in detto articolo: il sistema consente ai privati di inviare le richieste di nullaosta per i seguenti casi:

- distacco di dirigenti o personale altamente specializzato
- assunzione di lettori universitari di scambio o di madre lingua
- assunzione di professori universitari e ricercatori
- lavoro subordinato di traduttore-interprete
- proseguimento di un rapporto di lavoro domestico in corso all'estero
- distacco di lavoratori per finalità formative
- distacco di lavoratori per l'adempimento di funzioni specifiche
- distacco di lavoratori per l'effettuazione di prestazioni oggetto di contratto di appalto
- comunicazione di ingresso di lavoratori stranieri ai sensi dell'articolo 27, comma 1 bis, del Testo unico
- attività di ricerca o di lavoro occasionale nell'ambito di programmi di scambio o di mobilità di giovani ovvero per lavoro "alla pari"
- lavoro subordinato per infermieri professionali

Mancano quindi alcuni casi previsti sempre all'art. 27 TUI, quali le domande di nullaosta per lavoratori nel settore dello spettacolo, sportivi professionisti, lavoratori marittimi le quali seguono altra procedura.

Dall'anno 2006 è stato introdotto presso ogni Prefettura il nuovo sistema informatizzato di gestione delle pratiche di concessione della cittadinanza italiana che ha consentito di eliminare i passaggi cartacei di tutta la documentazione (proveniente da Prefetture, Casellario Giudiziale e dagli altri Enti coinvolti nel procedimento) necessaria per l'istruttoria e la conseguente definizione delle istanze di cittadinanza.

Nell'ottica della su indicata "dematerializzazione" del fascicolo e della massima velocizzazione del procedimento di concessione, è stata attuata una ulteriore implementazione del sistema che estende il collegamento telematico ad alcune nuove funzioni.

A breve, si perverrà alla completa informatizzazione della procedura che prevederà anche la firma digitale del decreto di concessione della cittadinanza²¹ e la contestuale trasmissione dello stesso in forma elettronica alle Prefetture²².

²¹ Sin d'ora è tuttavia possibile effettuare alcune operazioni di riproduzione dei documenti inseriti nel sistema, fra i quali gli atti trasmessi mediante scansione, che possono quindi essere firmati digitalmente.

Si fa riferimento, in particolare, a quei documenti, quali, ad esempio, gli atti di nascita prodotti dagli interessati in seno al procedimento di concessione della cittadinanza che sono stati a loro tempo trasmessi al Ministero dell'Interno e che, spesso, successivamente all'adozione del decreto di concessione, vengono richiesti dai Comuni o dai diretti interessati per la trascrizione nei registri di stato civile.

E' da osservare in proposito che il Codice dell'Amministrazione Digitale (decreto legislativo 7 Marzo 2005, n. 82 e succ. agg.) nel fissare i termini di validità dei documenti elettronici, sia di quelli formati digitalmente, sia di quelli provenienti da formato originale differente (es. formato cartaceo) e trasformati in formato elettronico, stabilisce che il documento informatico, laddove sottoscritto digitalmente, nel rispetto delle prescritte regole tecniche, dal funzionario dell'Amministrazione di appartenenza a ciò delegato (art. 22), ha valenza legale in quanto ne sono determinate integrità e identificabilità.

In relazione, quindi, alle esigenze, più volte segnalate dai nuovi cittadini italiani e dagli stessi Comuni, concernenti la trascrizione dei suddetti atti, il Ministero dell'Interno ha reso noto che le Prefetture saranno a breve dotate di un kit per apporre la firma digitale su qualsiasi documento scansionato nel Sistema di cui fosse necessaria la riproduzione su supporto cartaceo.

²² Si riporta un interessante articolo pubblicato sul sito del Ministero dell'Interno (www.interno.it) sull'andamento della concessione della cittadinanza italiana: "Il 2006, per il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, è stato un anno caratterizzato da un'intensa attività per quanto riguarda il settore della concessione della cittadinanza italiana." [...] "Abbiamo razionalizzato il lavoro e potenziato l'informatizzazione del servizio, la comunicazione e l'informazione - ha spiegato il Prefetto Stancari -. Così siamo riusciti a definire, pur con lo stesso personale, quasi il doppio delle pratiche rispetto al 2005. C'è, poi, un altro fattore molto importante: noi ci sentiamo partecipi del processo sociale e culturale dei futuri cittadini e cerchiamo di semplificarli la vita". Sono 35.766 la persone che nel 2006 hanno ottenuto la cittadinanza italiana di cui 30.151 sono state concessioni per matrimonio e 5.615 per residenza. In netta diminuzione il numero complessivo dei dinieghi: 522, di cui 279 per le istanze per matrimonio e 243 per residenza, raffrontati ai 1.166 del 2005, di cui 337 per matrimonio e 829 per residenza. Si è registrato, invece, un dato pressoché invariato per quanto riguarda i provvedimenti di inammissibilità, emanati per carenze documentali o per insussistenza dei presupposti di legge per la presentazione delle domande. Per quanto riguarda le nazionalità di origine di coloro che, nel corso dell'anno 2006, hanno ottenuto la cittadinanza italiana, nelle concessioni per matrimonio la Romania occupa il primo posto con 2.775 provvedimenti, seguita dall'Argentina con 2.569, dal Brasile con 1.751 e dal Marocco con 1.680. Nelle concessioni per residenza, il capofila è stato il Marocco con 1.615 (con assoluta prevalenza degli uomini: 1.330) seguito da Albania con 795, Tunisia con 371 e Egitto con 217. Nel raffronto con gli anni 2004-2005, viene confermato sostanzialmente l'ordine degli stessi Paesi anche relativamente alla prevalenza della componente maschile. Un'analisi della distribuzione sul territorio dei neocittadini rileva una decisa prevalenza delle Regioni settentrionali. In particolare, la Lombardia occupa il primo posto con 5.263 provvedimenti, seguita da Emilia Romagna (3.521), Veneto (3.393) e Piemonte (3.215). A tali dati si è giunti attraverso il lavoro costante di un'Amministrazione che, in linea con gli obiettivi programmatici del Governo, ha posto la massima attenzione nell'individuare soluzioni per il miglioramento dell'efficacia della propria azione muovendosi su quattro principali punti di intervento:

1. Sono in corso nuove implementazioni che permetteranno l'avvio dei collegamenti informatici delle Prefetture con le Questure, con una conseguente ulteriore riduzione dei tempi procedurali.
2. Sono state potenziate le attività di comunicazione rivolte agli aspiranti cittadini con la realizzazione:
 - di un nuovo sito internet del Dipartimento;
 - di un call center (notizie sullo stato di avanzamento delle procedure, indicazioni sulla normativa, sui documenti, modelli, ecc.);
 - della casella di posta elettronica "dlci.politicheimmigrazioneuno@interno.it", per chiarire questioni che gli immigrati vogliono sottoporre alla particolare attenzione dell'Ufficio."
3. Si è teso a decentrare alle Prefetture, anche tramite il nuovo sistema informatizzato in dotazione al Dipartimento, alcune fasi del procedimento al fine di evitare troppi passaggi di documentazione tra centro e periferia."

4. ...fino al Decreto del 23 febbraio 2008

Infine, quale ulteriore momento di tale trend normativo e informatico, va ricordato il Decreto interministeriale del 23 febbraio 2008²³ che ha approvato le modifiche alla modulistica in essere per la compilazione e trasmissione, in via esclusivamente informatica, delle domande relative ai procedimenti di competenza dello Sportello unico per l'immigrazione.

I nuovi modelli, approvati dal Gruppo di lavoro interministeriale, per l'esame e la semplificazione della modulistica in uso, si riferiscono sia all'instaurazione dei rapporti di lavoro, stagionali e domestico che all'ingresso in Italia per ricongiungimento familiare.

Inoltre le novità si estendono anche alla modulistica per i neocomunitari e per gli extracomunitari esclusi dai flussi di ingresso.

5. Note finali e osservazioni

Nei venti anni che vanno dalla prima legge organica su tale materia ad oggi si è visto che è più frequente che le dinamiche e la trasformazione dei fattori strutturali dei flussi migratori internazionali precedano le produzioni normative, anziché il contrario: queste, invece, il più delle volte si adeguano o propongono misure di "post-governance" ai flussi migratori medesimi.

Il nuovo trend costituito dalla telematizzazione delle pratiche legate alla immigrazione forse potrà cambiare tale tendenza, anche se per il momento vi è ancora qualche nodo da risolvere.

In primo luogo bisogna prendere atto che in Italia le frontiere dell'*e-government*, cioè delle nuove tecnologie applicate alla P.A. ed ai suoi rapporti con i cittadini, non sono ancora particolarmente evolute e diffuse, e non solo per quanto attiene al settore immigrazione.

L'insieme di novità sopra illustrate permette comunque alcune osservazioni e riflessioni.

Va riconosciuto in primo luogo il potenziale positivo di tale nuovo sistema, che va ben oltre le esigenze di adozione di misure anticorruzione e di celerità nell'archiviazione dei dati e delle pratiche.

Una volta ottimizzato e a pieno regime il sistema potrebbe fornire la disponibilità immediata e aggiornata di una enorme mole di informazioni che, opportunamente incrociate con altre già in possesso della Pubblica Amministrazione e presenti in altre banche dati informatizzate, consentirebbero valutazioni puntuali dell'insieme del fenomeno migratorio nel nostro Paese, fornendo elementi concreti per l'adozione di eventuali nuove politiche e strategie per la regolazione dei flussi di ingresso e per la concessione della cittadinanza.

Va sottolineato poi come i cambiamenti apportati non abbiano tratto origine dall'introduzione diretta o dalla modifica nelle norme principali in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri, ossia di come il contenuto del citato Testo Unico Immigrazione non sia cambiato per nulla.

Anche in questo caso vi è stata una produzione normativa "a scacchiera", ossia un mosaico di disposizioni di diverso rango e talora di diverso campo di applicazione, non sempre di esclusivo riferimento al settore dell'immigrazione, e di non sempre facile coordinamento, interpretazione e applicazione.

Tale nuovo insieme di sistemi, come tutti i nuovi programmi non adeguatamente testati, al momento ha creato e crea, in diversi casi, problemi agli utenti e ad agli addetti ai lavori, e questo probabilmente durerà fino al momento in cui il sistema andrà a pieno regime (ancora oggi mancano diverse soluzioni tecniche) e gli operatori ne avranno perfetta padronanza: per fare un esempio, ad oggi, i tempi per il rilascio dei permessi di soggiorno si sono notevolmente allungati rispetto al periodo pre-informatizzazione.

Si sono infatti rilevate criticità in particolare sia per il sistema delle domande di nullaosta che per il sistema dei rilasci e rinnovi dei titoli di soggiorno.

a) Com'è noto l'accesso alle quote d'ingresso è avvenuto in tre scadenze (il 15, il 18 ed il 21 dicembre) e solo attraverso procedura informatica, con risultati al di fuori di ogni previsione: 740.000 domande d'assunzione contro le 170 mila quote previste.

²³ Pubblicato in G.U. n. 157 del 7 Luglio 2008, Supplemento Ordinario n. 161

È stata definita da alcuni come una singolare gara per l'assegnazione di posti di lavoro, ma per molti si è rivelata una lotteria, una scommessa, affidando al caso la possibilità di entrare nelle liste. Il più veloce è riuscito a fare la propria registrazione sul sito del Viminale dopo appena un secondo e 134 millesimi dall'apertura dei termini.

I dati dei patronati sull'assistenza fornita riguardano nel complesso un numero vicino alle 160.000 pratiche gestite ed inviate. I patronati sono stati penalizzati dalla procedura, con vantaggio di chi la pratica l'ha inviata individualmente. In pratica, secondo le spiegazioni dei patronati medesimi, nella prima giornata del 15 dicembre il sistema informatico del Viminale è andato in tilt, non riuscendo ad esempio a riconoscere la nazionalità dei Srilankesi. La dicitura Sri Lanka (Ceylon) non veniva riconosciuta a causa della parentesi: allora, se da un qualsiasi computer d'invio partiva la richiesta di nulla osta per un immigrato dello Sri Lanka, da quel momento in poi il sistema del Viminale non accettava altre domande provenienti dallo stesso computer. Il problema tecnico si è risolto solo attorno alle 15.00, quando ormai le quote di quel giorno erano esaurite. Il sistema, inoltre, premiando la domanda individuale sulla collettiva, ha finito per far vincere chi di computer ne aveva molti (i privati) a danno degli invii collettivi.

Il Viminale ha infatti sottolineato che non esisteva alcuna corsia preferenziale per l'invio delle domande, seguendo il criterio cronologico in base alla data di arrivo delle domande. Per cui, qualora alcune domande siano contestuali, avverrà un inserimento a pettine, ossia in base allo spazio disponibile in quell'istante. In poche ore (dalle 8 alle 11) ne sono arrivate quasi 162 mila.

Tale questione ha recentemente determinato anche una prima causa pilota davanti al Tribunale Amministrativo. A fronte del ricorso presentato da diversi datori di lavoro della provincia di Milano, i quali avevano denunciato delle anomalie nel sistema informatico nel cosiddetto "click day" del 15 dicembre 2007, che gestiva l'inoltro delle istanze, il T.A.R. della Lombardia, con ordinanza del 27 agosto, ha ordinato alla Prefettura di Milano la sospensione per un mese del rilascio dei nulla osta non ancora consegnati agli immigrati. La decisione è maturata in particolare a seguito dell'accertamento del blocco dei computer del Ministero dell'Interno quando dovevano leggere i lunghissimi cognomi di stranieri di etnia cingalese. A seguito di tale blocco i lavoratori che seguivano non hanno potuto partecipare alla "corsa contro il tempo". La Prefettura di Milano, quindi, dovrà riferire dell'accaduto al T.A.R. della Lombardia sospendendo per 30 giorni il rilascio delle autorizzazioni ancora pendenti

Il Prefetto Morcone a suo tempo²⁴ aveva già replicato a tutte le critiche spiegando: "abbiamo lavorato con onestà ed impegno per mettere il presidente della Repubblica nelle stesse condizioni di ogni singolo cittadino. Per ognuno è bastata una connessione anche lenta e un click".

Il bilancio di questa nuova fase di sperimentazione dei flussi per via telematica è stato per il Prefetto Ciclosi estremamente positivo. "Non solo perché ha potuto evitare le code davanti gli uffici postali - ha riferito durante una conferenza stampa -, ma anche perché ha consentito a tutti, individualmente o attraverso il sostegno di patronati ed associazioni, di presentare la propria richiesta attraverso un sistema che elimina gli errori alla fonte e permette di presentare solo domande formalmente corrette"²⁵.

Tale aspetto evidenzia quanto sia ancora poco diffusa tra la popolazione, italiana e non, la familiarità all'utilizzo delle nuove tecnologie applicate alla P.A. ed ai suoi rapporti con i cittadini. Infatti secondo una indagine dell'Eurostat, in Europa solamente la Grecia avrebbe un tasso di analfabetismo informatico superiore a quello italiano²⁶.

²⁴ In occasione della già citata Conferenza stampa in audiovideo per la presentazione del nuovo sistema, avutasi il 13 Novembre 2007, presente all'indirizzo:

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/notizie/immigrazione/0885_2007_11_12_diretta_flussi.html

²⁵ Incontro - conferenza stampa avvenuta l'8 Gennaio 2008 con rappresentanti dei Sindacati e dei Patronati

²⁶ "Lo studio, un'indagine di Eurostat sull'abc dell'informatica condotta nei Paesi membri dell'Unione europea, evidenzia come solamente il 41% dei cittadini italiani sappia usare il computer. I 59 cittadini su cento che non sanno proprio come comportarsi di fronte ad uno schermo e una tastiera sono quasi il doppio dei 37 su cento della media europea. I greci che non masticano l'informatica sono invece il 65% e si aggiudicano il ruolo di fanalino di coda della graduatoria. Ma l'aver scampato l'ultima posizione non deve certo consolare: nelle altre 23 nazioni che compongono la Ue il tasso di alfabetizzazione informatica è decisamente migliore.[...] L'Eurostat ha sottoposto a un campione di oltre 180 mila europei un questionario per capire il livello di conoscenza delle operazioni informatiche. Il 37% del campione ha dichiarato che non sa di cosa si tratti. La percentuale sale al 65% nella fascia d'età tra i 55 e i 74 anni. Anche in Italia l'ufficio statistico dell'Unione europea ha riscontrato differenze a seconda dell'età. Tra gli over 55, infatti, questa percentuale sale all'87%. Tuttavia questa forma di analfabetismo informatico resta diffusa anche tra i giovani: il 28% tra i 16 e i 24 anni non ha le basi per l'uso del pc. Ancora secondo la ricerca, sono le donne meno informatizzate degli

L'adozione del sistema, che non consente comunque ancora un incontro tra domanda e offerta di lavoro con ingresso della persona straniera *just in time*²⁷, non permette al momento di stabilire se effettivamente si determinerà una ottimizzazione della gestione del mercato del lavoro con la nuova componente lavorativa residente all'estero. E questo anche perché, come si è ricordato sopra, non è cambiato minimamente il contenuto del citato Testo Unico Immigrazione, compreso il sistema di programmazione e gestione degli ingressi di lavoratori dall'estero per soddisfare i fabbisogni del mercato del lavoro nazionale²⁸.

b) Il fattore tempo, o meglio, il notevole gap tra i tempi programmati e i tempi effettivamente richiesti per la definizione delle procedure, risulta infatti al momento essere la più marcata criticità.

Questo è anche dovuto al fatto che le citate procedure prevedono sì modalità di inoltro e archiviazione telematiche, ma contengono sempre fasi e sottoprocedure che richiedono la presentazione ed esame di documentazione cartacea, determinando così pratiche "a velocità variabili"²⁹.

In particolare le procedure di rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno con il sistema postale in vari casi registrano una notevole discrasia tra i dati e gli appuntamenti indicati dal portale delle Poste rispetto a quelli effettivamente assegnati e gestiti dalle Questure. Infatti al momento i tempi per il rilascio dei permessi di soggiorno si sono notevolmente allungati rispetto al precedente sistema.

I ritardi legati al sistema sono stati anche materia di alcune pronunce della Autorità giudiziale, che ha considerato in vari casi illegittimi i tempi per il rilascio o il rinnovo del titolo di soggiorno se vanno ben oltre il termine ordinario previsto nel Testo Unico Immigrazione, anche se tale fatto è dovuto alla adozione di un nuovo sistema non direttamente gestito dalla singola Questura competente³⁰.

uomini. In Italia, seguendo la tendenza europea, il 64% del campione femminile non conosce il computer a fronte del 53% degli uomini. Stessi risultati sul versante dell'impiego di internet. Il ricorso alla rete è maggioritario tra i giovani tra i 16 e i 24 anni. I pensionati, invece, non hanno molta dimestichezza con il web. Anche per l'impiego di internet in Italia si registra un andamento negativo: «rispetto alla spesa di innovazione - spiega ancora il presidente dell'Osservatorio sociale - il nostro paese occupa una posizione di retroguardia. Infatti nel 2005, la spesa in Ict (Information communication technology) è pari al 5,3% contro una media europea del 6,4%». E in questo caso, come per l'uso del pc, sono state rilevate notevoli differenze in base all'età. Secondo lo studio dell'ufficio statistico dell'unione europea, l'Italia è il Paese in cui internet è usato meno e anche lo stato membro in cui è più forte il divario tra giovani e anziani nell'impiego della rete. Seguendo il parametro del genere, sono state riscontrate differenze tra uomini e donne. In media, in una settimana, si connette a internet il 34% degli uomini contro il 23% delle italiane. Ma, ancora una volta, sono dati percentuali al di sotto della media europea: 49% degli uomini e 38% delle donne." (da un articolo del Corriere della Sera pubblicato il 31 agosto 2006).

²⁷ "All'8 Settembre 2008 (dati del Ministero dell'Interno), le domande trattate dalle Questure e dalle Direzioni Provinciali del Lavoro erano 126.586 (delle quali 76.869 concluse col rilascio del nullaosta al lavoro mentre altre 35.078 sono state bocciate dalle direzioni provinciali del lavoro, ad esempio perché presentate da chi non era in condizioni di assumere un lavoratore; gli stop delle questure sono stati 9.344, il più delle volte dopo una verifica dei "trascorsi" del lavoratore che voleva arrivare in Italia, magari colpito da una vecchia espulsione; infine, ci sono 5.295 domande "chiuse" perché i datori di lavoro si sono tirati indietro: vista la situazione, è probabile che fossero semplicemente stanchi di aspettare), mentre le pratiche in attesa d'integrazioni 4.296. Il Viminale fornisce poi il dato delle province "virtuose", dove il nulla osta ha coperto gran parte delle quote assegnate, come nel caso di Parma (99,4%) e Pescara (oltre 97%). Mancano però all'appello le città più grandi e problematiche, a partire da Milano, Roma e Napoli. Non è tutto. Quanti visti sono stati rilasciati finora? Solo 7.947 al 17 giugno 2008. Colpa delle difficoltà di attraversare la frontiera per chi si trova già in Italia da irregolare e dell'insufficienza di personale in molti consolati. Ci sono quindi migliaia di persone ancora in attesa di una risposta. L'ultimo dato disponibile parla di 740mila richieste spedite da tutta Italia. Chi è in attesa, dal 18 gennaio scorso può controllare on line sul sito <http://domanda.nullaostralavoro.interno.it/> a che punto è la sua pratica. Sono infine sempre più numerosi gli Sportelli unici d'Italia che hanno reso nota la graduatoria delle domande ricevute. In pratica la graduatoria consente di sapere, per ogni nazionalità e settore, a che ora è stata spedita l'ultima domanda "in quota". Quelle che sono arrivate successivamente potranno essere ripescate se le prime saranno respinte." (Fonte: Metropoli, 19 Agosto 2008, Corriere della Sera, 9 Settembre 2008)

²⁸ Si può provare a immaginare la combinazione di tale sistema di inoltro telematico con una auspicata revisione della disciplina degli ingressi per lavoro, magari con un sistema "a punti" secondo una rigida griglia di dati come vi è già in alcuni Paesi europei ed extraeuropei: la concorrenzialità e la "corsa contro il tempo" nella presentazione delle domande verrebbe notevolmente ridotta, a tutto vantaggio della efficienza nella lettura e nella istruttoria on line delle pratiche e della gestione del mercato del lavoro.

²⁹ Si pensi che in alcuni Paesi (Australia e Canada) vi è una procedura telematica che include pure l'invio all'interessato del visto di ingresso con particolari codici anticontraffazione!

³⁰ Ai sensi dell'art. 5 comma 9 del Testo Unico Immigrazione "Il permesso di soggiorno è rilasciato, rinnovato o convertito entro venti giorni dalla data in cui è stata presentata la domanda, se sussistono i requisiti e le condizioni

c) Un altro nodo non del tutto risolto è costituito dai possibili abusi e da problematiche connesse alle modalità di trasmissione delle comunicazioni alla Pubblica Amministrazione.

La possibilità di abusi e di pirateria informatica può infatti anche riguardare l'inoltro di richieste di nullaosta per l'ingresso di stranieri.

E' opportuno precisare che ogni dichiarazione contenuta nella domanda se falsa o non rispondente al vero espone l'interessato ad un procedimento penale per false dichiarazioni alla pubblica amministrazione. Può quindi sussistere anche il rischio di trasmettere false dichiarazioni per una errata lettura di dati e documenti ovvero per una incompleta informazione data dal diretto interessato o incolpevolmente dall'operatore di Ente o Associazione che viene autorizzato a compilare uno dei nuovi modelli di istanza di nulla osta con effetti (anche negativi) non prevedibili.

Sul punto emerge tra l'altro una significativa differenza numerica tra invii di domande di nullaosta al lavoro fatte direttamente da privati senza il tramite Enti autorizzati e invii tramite enti per il ricongiungimento familiare. In base ai dati del Ministero dell'Interno, a Febbraio 2008 risultavano 701.510 le domande pervenute per il Decreto Flussi 2007 delle quali 337.569 inoltrate da privati cittadini e 363.941 da Enti. Diversamente, a partire dalla attivazione della procedura informatizzata delle richieste di nulla osta al ricongiungimento familiare si nota un capovolgimento delle posizioni: attualmente, in base a primi dati provvisori, risulta che la quasi totalità degli invii delle domande dei ricongiungimenti familiari sia eseguita per il tramite dei Patronati ed Enti accreditati.

Un dubbio, quindi: questa evoluzione determinerà una maggiore informatizzazione delle procedure ed una contemporanea maggiore dipendenza degli immigrati da strutture che li affianchino nell'affrontare le procedure di ingresso nel nostro Paese? Il processo di informatizzazione, così come è stato avviato, va a discapito di una loro maggiore autonomia e consapevolezza? ³¹

previsti dal presente testo unico e dal regolamento di attuazione per il permesso di soggiorno richiesto ovvero, in mancanza di questo, per altro tipo di permesso da rilasciare in applicazione del presente testo unico. Tra le sentenze che dichiarano illegittimo il ritardo anche se dovuto alla nuova procedura si possono ricordare: TAR Lazio sentenza 10 luglio 2008 n. 6642; TAR Lazio sentenza 30 gennaio - 26 febbraio 2008; TAR Lazio sentenza del 19 giugno 2007 n. 5556; TAR Puglia sentenza del 19 Ottobre 2007 n. 2592. I testi integrali delle citate sentenze sono consultabili nei documenti scaricabili dell'Area Legale del sito www.venetoimmigrazione.it

³¹ Si poteva provare a immaginare un diverso iter di "informatizzazione e informazione degli immigrati", provando a pensare ad una dinamica dell'estensione delle possibilità delle procedure telematiche in ordine cronologico inverso rispetto a quello avutosi, ossia partendo dalla previsione dell'inoltro delle domande di nullaosta per i lavoratori altamente specializzati ex art. 27 TUI (che si presumono più acculturati e informatizzati e con maggiori possibilità di contatti a distanza con il soggetto che invia telematicamente la richiesta) a quella per i ricongiungimenti familiari (che non ha un carattere concorrenziale di 'click day' e consente allo straniero in Italia una familiarizzazione col nuovo sistema) per passare infine all'inoltro telematico delle domande con i Decreti Flussi (più concorrenziali e impegnativi, come si è visto, anche per il sistema informatico presso il Dipartimento del Ministero dell'Interno).