

La procedura ELI 2 e la modernizzazione mancata

Nel 2006 il Ministero degli Interni fa partire, tramite gli uffici postali, la procedura ELI 2, un progetto di digitalizzazione per i procedimenti di rilascio/rinnovo dei titoli di soggiorno. Si tratta di una notevole innovazione amministrativa, in linea con gli obiettivi del Ministero per le Riforme e l'Innovazione nella Pubblica Amministrazione per l'eliminazione del cartaceo nelle procedure.

L'impiego delle tecnologie informatiche deve rappresentare il normale modo di procedere di ogni Amministrazione pubblica, come richiesto dal Codice dell'Amministrazione Digitale, e il Ministero degli Interni sembra adeguarsi.

Nelle intenzioni gli obiettivi sono molto ambiziosi: ci si prefigge, in particolare, di garantire una applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale della disciplina vigente e di velocizzare e semplificare attraverso l'informatizzazione, con la creazione del fascicolo elettronico, l'iter di rinnovo/rilascio dei titoli di soggiorno.

La procedura ELI 2, in vigore dall'11 dicembre 2006, lungi dal ridurre i tempi di attesa ed eliminare le file davanti agli uffici pubblici, ha invece aggravato ulteriormente e al di là di ogni aspettativa i disagi dei cittadini stranieri, delle aziende o delle famiglie che vogliono assumere lavoratori stranieri, e degli Enti Locali che si fanno carico, con risorse proprie e con enormi sovraccarichi funzionali, di assistere l'utenza straniera in questi iter sempre più lunghi, complessi e farraginosi. Ciò che impressiona sono i gravissimi ritardi nel rilascio dei titoli di soggiorno, con medie dai 4 mesi a oltre 1 anno, per procedimenti amministrativi che per legge dovrebbero durare 20 giorni. Questi ritardi, per cause non imputabili al cittadino, indeboliscono la sua posizione giuridica ed intervengono direttamente sul sistema e l'esercizio dei diritti riconosciuti.

Le conseguenze sull'uniformità e sulla certezza di gestione delle domande, che la riforma dichiaratamente perseguiva, sono disastrose, con evidenti ripercussioni sul piano della coesione sociale e dell'autorevolezza delle istituzioni.

Sarebbe auspicabile un dibattito sui motivi che non hanno consentito la realizzazione piena di questo progetto di modernizzazione amministrativa e il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Non si comprende come in altri settori della Pubblica Amministrazione sia stato possibile avviare un processo di informatizzazione delle procedure che ha ridotto la durata degli iter, migliorato la circolazione e la sicurezza del trattamento dei dati mentre in questo settore le procedure

elettroniche hanno prodotto risultati fallimentari.

La CCIAA, l'INAIL, l'INPS hanno proceduto positivamente alla digitalizzazione di molte delle proprie procedure e sarebbe interessante comparare le differenti scelte operate per attuare questo processo di modernizzazione amministrativa.

La sperimentazione nazionale per il trasferimento delle competenze in materia di rinnovi ai Comuni

Nello stesso periodo, nel dicembre 2006, l'ANCI e il Ministero degli Interni avviano una sperimentazione nazionale con l'obiettivo di predisporre un modello alternativo di gestione dei rilasci/rinnovi dei permessi di soggiorno. La posta in gioco è però un'altra: si cerca di avviare un processo di condivisione tra Stato ed Enti Locali delle problematiche relative alla gestione amministrativa delle posizioni giuridiche dei cittadini immigrati, in una prospettiva di trasferimento di specifiche competenze ai Comuni.

Il 28 giugno 2007 il Consiglio dei Ministri approva un disegno di legge dal titolo "Delega al Governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero". Il provvedimento prevede alla lettera d) dell'art. 1, comma 1, di delegare il Governo a "semplificare le procedure ed i requisiti necessari per il rilascio del nulla osta, del permesso di soggiorno e del suo rinnovo, eliminando il contratto di soggiorno, prevedendo sportelli presso i Comuni per presentare le richieste di rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno e per il ritiro del documento e, dopo una congrua fase transitoria, il passaggio delle competenze ai Comuni per il rinnovo del permesso di soggiorno, adeguando e graduando la durata dei permessi di soggiorno, razionalizzando i relativi procedimenti anche con una riorganizzazione degli Sportelli Unici per l'Immigrazione istituiti presso le Prefetture - Uffici Territoriali del Governo attraverso forme di supporto e collaborazione alle loro attività da parte degli enti pubblici nazionali, degli Enti locali, delle associazioni di datori di lavoro, di lavoratori, nonché di associazioni di promozione sociale, del volontariato e della cooperazione".

La relazione illustrativa al disegno di legge chiarisce ulteriormente il progetto del Governo: "Per lo snellimento delle procedure è prevista l'istituzione presso i Comuni di sportelli per la presentazione delle istanze per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno, attuando gradualmente e dopo una fase transitoria per sperimentare i nuovi modelli di procedura, il trasferimento di competenze ai medesimi Comuni per le procedure di rinnovo del permesso di soggiorno". Questa prospettiva riformatrice trova il suo fondamento in una collaborazione continuativa fra gli uffici periferici dello Stato e i Comuni, con l'attribuzione a quest'ultimi, in una prima fase, del ruolo di front office finora svolto dalle Questure e dagli uffici postali, e successivamente della competenza a decidere sui rinnovi, lasciando agli Sportelli Unici per l'Immigrazione quella sul primo rilascio del

permesso di soggiorno. Ad avviso di diversi giuristi sono in realtà superabili anche i motivi che oggi giustificano la prevalenza delle ragioni d'ordine pubblico ai fini del rilascio iniziale del permesso di soggiorno, per cui i Comuni, dopo una prima fase di sperimentazione, devono essere pronti a ampliare “il proprio ruolo per il governo, l'integrazione ed il benessere di tutti i componenti della propria comunità locale (1).

Nel febbraio del 2008 il Ministro degli Interni Giuliano Amato promuove una ipotesi di collaborazione diretta tra l'Ente Locale e la Questura. La nuova procedura doveva essere testata inizialmente da parte dei 9 Enti territoriali (2) che partecipano al programma di sperimentazione e, successivamente, estesa agli altri Comuni. A sostegno dell'iniziativa, il 5 febbraio, il Ministro emana anche una [direttiva, la n. 11050/111, dal titolo “Misure volte a risolvere la questione dei ritardi nei rilasci e nei rinnovi dei permessi di soggiorno”](#), nella quale si invitano le questure “nella prospettiva del decentramento della gestione delle procedure concernenti i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti e del passaggio agli Enti Locali della trattazione dei rinnovi dei permessi di soggiorno, di avviare una sperimentazione tale da favorire la semplificazione delle procedure in un rapporto diretto tra Comuni e Questure.”

La procedura avrebbe dovuto basarsi su un nuovo software, sviluppato dal Dipartimento delle Libertà Civili e Immigrazione, con oneri a carico del Ministero dell'Interno, che avrebbe permesso all'Ente Locale la compilazione e l'inoltro, via web, della domanda di rinnovo dei titoli di soggiorno, utilizzando una modulistica semplificata rispetto a quella vigente.

Nonostante siano stati impegnati da parte del Dipartimento delle Libertà Civili e Immigrazione oltre 125.000 euro per la realizzazione del nuovo sistema sperimentale, la proposta si è poi arenata su aspetti formalmente “tecnici”(3), nella sostanza politici, quali la caduta del Governo Prodi II e le elezioni politiche anticipate.

Alcuni aspetti critici della procedura ELI 2

La procedura ELI 2 prevede la compilazione cartacea o elettronica dell'istanza e l'invio del kit, completo della documentazione richiesta a corredo, in copia, tramite gli uffici postali. La busta con l'istanza di rilascio/rinnovo non viene spedita direttamente alla Questura territorialmente competente ma ad un centro servizi (CSA) di Poste Italiane a Roma e lì viene creato il fascicolo elettronico attraverso l'apertura del kit e la scansione dei documenti ivi contenuti. Il fascicolo creato viene “scaricato” sul portale delle questure, in attesa dell'arrivo per via postale del kit cartaceo.

Contestualmente parte la convocazione sempre per via postale del cittadino straniero per il rilevamento delle impronte fotodattiloscopiche

e la questura può iniziare l'istruttoria che si conclude con la decretazione e la validazione del dirigente dell'Ufficio Stranieri. Con la validazione parte l'ordine di stampa al Poligrafico dello Stato del titolo di soggiorno elettronico (PSE). La Zecca dello Stato spedisce poi il PSE stampato alla questura territorialmente competente che provvede a consegnarlo al cittadino straniero dopo avergli ricontrollato le impronte digitali (SPIDE).

Come è facilmente comprensibile siamo davanti ad una procedura molto complessa che si articola in più fasi nelle quali intervengono diversi soggetti pubblici e privati. Proviamo a focalizzare l'attenzione su alcuni aspetti critici che sintetizziamo nei seguenti punti:

1) La procedura ELI 2 non nasce come un progetto organico di re-ingegnerizzazione con un software o un complesso di software sviluppati ad hoc per il raggiungimento delle finalità dichiarate, ma è una **sommatoria di software differenti, già esistenti**, concepiti da amministrazioni diverse e adattati.

Questo ha creato sin dall'inizio gravi problemi di compatibilità, circa le modalità di trattamento e comunicazione dei dati tra software ed ha prodotto rigidità e blocchi anche per anomalie assolutamente irrilevanti;

2) Nonostante si tratti di una procedura complessa che coinvolge differenti enti e amministrazioni dello Stato (che gestiscono anche intere fasi della procedura), ad oggi non si conosce una chiara **tempistica** per ciascuna fase e per il passaggio della pratica elettronica da una fase all'altra.

L'impressione è che ciascun ente risponda alla propria pianificazione ed organizzazione interna e sembra non preoccuparsi di quella complessiva dell'intero procedimento. Questo contribuisce a determinare una de-responsabilizzazione complessiva di tutti gli attori coinvolti e provoca dei continui colli di bottiglia con complicazioni procedurali e prolungamenti dei tempi degli iter che superano di gran lunga l'utilità pratica dell'informatizzazione.

Il Ministero degli Interni ha comunicato che dal mese di dicembre 2008 l'Istituto Poligrafico dello Stato ha ridotto i tempi di produzione e consegna dei permessi di soggiorno elettronici (PSE) ed in futuro sarà possibile evadere lo stock di richieste senza dover creare code di PSE da produrre. Purtroppo anche in questo caso non è stata comunicata la tempistica del procedimento in capo all'Istituto anche se alcune questure confermano il dimezzamento dei tempi, in media di circa 30 giorni;

3) Non esiste a sistema una rapida **procedura di aggiornamento** del software che tenga conto delle modifiche legislative e ministeriali. Bisogna aspettare che vengano ripetutamente effettuate segnalazioni di malfunzionamento su ELI 2. Organizzate e sistematizzate, le segnalazioni sono poi inviate periodicamente al Ministero dell'Interno e portate all'attenzione dei referenti dello stesso Ministero e di Poste Italiane S.P.A., in sede di incontri di Cabina di Regia.

Pertanto una modifica legislativa non viene recepita subito e tradotta tecnicamente in un aggiornamento della procedura ELI 2, ma deve prima diventare una criticità o una manifestazione di malfunzionamento del sistema;

4) Il **fascicolo elettronico** avrebbe dovuto velocizzare la trattazione della pratica in attesa dell'arrivo per posta del kit cartaceo, in linea con le finalità della riforma, dal momento che è in carico al portale questure entro pochi giorni dalla spedizione (massimo 7gg).

In realtà ha subito numerosi rilievi da parte di molte questure con svariate motivazioni e le critiche si sono concentrate su 2 aspetti centrali: a) l'assenza della firma digitale, per cui si aspetta il kit con l'istanza sottoscritta in originale; b) la "cattiva" scannerizzazione del kit, cosa che attualmente non trova riscontro in alcun dato significativo, per sostenere la necessità di attendere per la trattazione il momento della rilevazione delle impronte, in modo da verificare i dati con gli originali degli allegati che il cittadino immigrato reca con sé.

Tutto ciò produce uno slittamento dei tempi dell'istruttoria che tende ad iniziare con il fotosegnalamento, mentre invece dovrebbe concludersi contestualmente ad esso. Il fascicolo elettronico infatti consentirebbe una "pre-istruttoria" già pochi giorni dopo l'inoltro dell'istanza tramite gli uffici postali e questo costituisce uno dei motivi alla base della sua creazione.

La conclusione dell'istruttoria, con decretazione e validazione del dirigente e conseguente ordine di stampa per il Poligrafico dello Stato, dovrebbe, pertanto, avvenire in concomitanza con il rilevamento delle impronte fotodattiloscopiche, cosa che accade molto raramente.

5) Le **convocazioni** dei cittadini stranieri per l'effettuazione dei rilievi fotodattiloscopici avvengono su parametri organizzativi forniti dalle questure con ampia discrezionalità dei singoli uffici stranieri e comunque non prima di 26 giorni dalla spedizione. Sarebbe opportuno anche qui definire un range compatibile con la durata complessiva dell'iter, prevista dalla vigente normativa, che è tuttora di 20 giorni. I membri dei nuclei familiari sono spesso convocati in giorni differenti sia per i rilievi foto-dattiloscopici che per la consegna del titolo, nonostante i titoli di soggiorno siano correlati ed abbiano la medesima data di rilascio e scadenza. Questo comporta accessi ripetuti agli uffici per genitori e capi-famiglia laddove un unico accesso sarebbe sufficiente.

Il Ministero proprio per far fronte a queste criticità ha avviato una nuova procedura per la convocazione dei cittadini stranieri per il rilevamento delle impronte. La procedura prevede che la convocazione in Questura non venga più inviata al cittadino straniero tramite raccomandata, ma venga consegnata a questi direttamente da parte dell'ufficio postale al momento della presentazione del kit. Nell'ultima riunione della Cabina di Regia - 20 aprile 2009 - il Ministero ha comunicato che, dopo una prima fase di sperimentazione presso le Questure di Firenze, Siena e Viterbo, dal 3 giugno la nuova procedura è attiva anche per altre 18 Questure: Aosta, Avellino, Bari, Bologna,

Caserta, Como, Cosenza, Forlì-Cesena, Genova, Lecce, Macerata, Modena, Novara, Palermo, Perugia, Ravenna, Rimini, Siracusa;

6) Non esiste una funzione per recuperare i dati immessi, una volta inoltrata l'istanza. Infatti nel Portale ELI 2 non è disponibile un **archivio** dei dati immessi e questo costringe l'operatore a re - immettere i dati ad ogni rinnovo delle autorizzazioni di soggiorno;

7) Il **Portale Immigrazione**, sito web previsto dalla Convenzione tra Ministero dell'Interno e Poste Italiane per facilitare l'accesso degli utenti al sistema ELI 2 e consentire all'interessato di seguire l'avanzamento della propria istanza, ha cessato di essere uno strumento di comunicazione tra l'utente e la Questura. Il profilo utente a cui si accede immettendo il codice-password dell'assicurata postale non viene aggiornato e riporta solamente la data della prima convocazione per i rilievi foto-dattiloscopici.

Le convocazioni per il ritiro del titolo di soggiorno non sono più annunciate su Portale Immigrazione e talune questure omettono di inviare comunicazione scritta della convocazione, limitandosi ad affiggere liste cartacee presso l'Ufficio Stranieri o pubblicando le stesse sul sito della Polizia di Stato.

8) Le informazioni contenute all'interno del **profilo utente** del sito Portale Immigrazione nei casi di "Anomalia documentale" sono sovente errate. Vengono richiesti, anche nella lettera di convocazione per il fotosegnalamento, documenti come la compilazione del Modello 2 - 209 per le istanze di figli minori ultra-quattordicenni o per il coniuge a carico, nonostante la normativa preveda l'esatto contrario.

Tutto ciò crea disorientamento per il cittadino e ulteriori sovraccarichi funzionali per gli enti locali e i patronati ai quali si rivolgono gli utenti per risposte e ulteriori rassicurazioni. Ora che le convocazioni avverranno brevi manu sorge spontanea una domanda: al momento della consegna del kit sarà l'operatore del famigerato Sportello Amico di Poste Italiane a richiedere le integrazioni al cittadino straniero? Potrà anche entrare nel merito della documentazione allegata, rifiutandosi eventualmente di ricevere l'istanza? Se i tempi di fatto non esistono per il rilascio del PSE, per la presentazione dell'istanza è rigidamente osservato invece il termine di 60 giorni a partire dalla scadenza del permesso ;

9) Il **costo della procedura** è eccessivo. La spedizione dell'assicurata costa 30 euro ai quali occorre aggiungere euro 27,50 (+ 1,1 euro per versamento postale) per la stampa del permesso di soggiorno elettronico. La digitalizzazione delle procedure di altri settori della pubblica amministrazione non comporta simili spese per il cittadino. Al 13/05/2009 le istanze pervenute a Poste Italiane sono 2.657.540, con un esborso complessivo per i cittadini stranieri di oltre 194.000.000 euro, di cui oltre 82.000.000,00 euro versati a Poste Italiane, a fronte di un servizio finora non efficiente né efficace.

Il Ministero ha cercato in questi 30 mesi di apportare alcuni correttivi intervenendo soprattutto sulle fasi di convocazione da parte di Poste

Italiane, di stampa e consegna del PSE da parte del Poligrafico dello Stato, di smaltimento del pregresso accumulato da parte degli uffici stranieri delle Questure.

In questo ultimo caso vi è il rischio concreto che pratiche rimaste per lungo tempo in “stand by” - sospese, smarrite, dimenticate e non evase - per cause non imputabili al cittadino straniero, vengano archiviate in tempi rapidissimi, con l'utilizzo dello strumento amministrativo dell'art. 10 bis - entro 10 gg. il cittadino deve rispondere alla comunicazione di motivi ostativi della questura territorialmente competente, pena il diniego dell'istanza.

Si tratterebbe di un'ulteriore beffa per il cittadino che dopo aver aspettato mesi – in alcuni casi anni – si trova a dover subire una improvvisa e non pubblicizzata accelerazione dei tempi con conseguente conclusione negativa dell'iter amministrativo relativo alla sua autorizzazione di soggiorno.

Resta, comunque, la forte percezione che l'intero procedimento sia estremamente fragile e le azioni di miglioramento adottate non possano invertire la polarità negativa complessiva del sistema ELI 2, un autentico gigante dai piedi di argilla.

In conclusione, nella speranza che si possa aprire un dibattito anche su questi aspetti che toccano la vita concreta e quotidiana di milioni di cittadini, vorremmo sottoporre all'attenzione degli ideatori del procedimento elettronico e dell'opinione pubblica alcuni quesiti ancora senza risposta:

- se la scelta del doppio binario (cartaceo/ elettronico) non abbia appesantito oltremodo un procedimento già complesso ed eccessivamente articolato su base funzionale e territoriale;
- perché non si è proceduto all'istituzione della firma digitale;
- perché non viene resa pubblica, sempre se esiste, la tempistica di ogni fase del procedimento, dall'invio alla consegna;
- se esiste lo spazio per una procedura come quella in vigore per i ricongiungimenti familiari, che non fa viaggiare il cartaceo, ma solo l'istanza elettronica, e rimanda al momento della convocazione la presentazione della documentazione cartacea;
- quali garanzie sono previste affinché ogni questura sia tenuta ad inoltrare tutte le comunicazioni all'interessato tramite il Portale Immigrazione;
- perché non è possibile assicurare un aggiornamento tempestivo del sistema, a seguito sia delle anomalie rilevate che delle novità normative, senza che queste ultime diventino nuove anomalie;
- se è ipotizzabile una riduzione dei costi sostenuti dal cittadino in

considerazione dei disagi arrecati dal malfunzionamento della procedura elettronica;

- se è ancora attuale il progetto di una gestione condivisa sul piano amministrativo del fenomeno migratorio fra Stato ed Enti Locali.

*Paolo Fasano, Comune di Ravenna
Neva Cocchi, Progetto Melting Pot Europa*

Si ringraziano l'U.O. Politiche per l'immigrazione del Comune di Ravenna e l'ANCI nazionale Servizi Immigrazione per la cortese disponibilità e la preziosa collaborazione.

Note

(1) “Prime riflessioni sulla sperimentazione dello sportello unico comunale per i cittadini extracomunitari fra legislazione vigente e prospettive di attribuzione della competenza ai Comuni in conformità alle recenti linee di riforma del Governo.” relazione di Raffaello Sestini - Magistrato Amministrativo, Capo Ufficio Legislativo del Ministero Sviluppo Economico del Governo Prodi II (2006-2008)

(2) Si tratta dei Comuni di Ravenna, Lecce, Firenze, Prato, Padova, Ancona, della Provincia di Trento e del Consorzio dei Comuni di Portogruaro.

(3) Vedi verbale della riunione del 20 marzo 2008, prot. 1347, presso il Ministero degli Interni tra Dipartimento della Pubblica Sicurezza Direzione centrale dell'Immigrazione, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Poste Italiane SPA e ANCI. In questa riunione è emerso come insuperabile ed ineliminabile dal procedimento, da parte dei tecnici del Centro servizi amministrativi (CSA) di Poste Italiane, l'ostacolo della verifica del pagamento del bollettino per il permesso di soggiorno elettronico (PSE) e il rilascio presso lo sportello postale della ricevuta con ologramma di sicurezza.