

# fieri

## rapporti di ricerca

### **AMMINISTRARE L'IMMIGRAZIONE**

**La difficile simbiosi tra burocrazia e cittadini stranieri**

**Tiziana Caponio**

**Ferruccio Pastore**

**Roberta Ricucci**

con la collaborazione di

**Viviana Premazzi**

**Settembre 2012**



La ricerca è stata realizzata grazie al contributo e al sostegno della Compagnia di San Paolo



## INDICE:

<b>1. Introduzione. Ragioni e impianto della ricerca di Ferruccio Pastore e Roberta Ricucci.....</b>	<b>2</b>
1.1. Un ramo dello stato in crescita .....	2
1.2. Sudditi dell'amministrazione? .....	4
1.3. Una priorità strategica trascurata .....	5
1.4. Studiare la simbiosi .....	7
<b>2. L'assetto istituzionale: norme, istituzioni di riferimento di Tiziana Caponio .....</b>	<b>11</b>
2.1. Il contesto nazionale: norme e politiche dal 2002 ad oggi .....	11
2.2. Processi di implementazione e le sperimentazioni a livello locale. I casi di Cuneo e Torino .....	16
2.2.1. Cuneo .....	16
2.2.2. Torino .....	24
2.3. Limiti e opportunità delle sperimentazioni locali: quali modelli? .....	30
<b>3. Il percorso burocratico: il punto di vista dell'utenza di Roberta Ricucci.....</b>	<b>33</b>
3.1. Diventare immigrati: il primo permesso di soggiorno .....	33
3.2. Il permesso di soggiorno come passepartout vitale? Vivere con/senza permesso, fra opportunità e vincoli .....	41
3.3. L'esperienza del rinnovo .....	46
3.4. Questioni aperte.....	57
<b>Riferimenti bibliografici.....</b>	<b>62</b>
<b>Appendice n.1 – Diagramma di flusso rinnovo permesso. ....</b>	<b>63</b>
<b>Appendice n. 2 – Confronto fra i siti istituzioni che offrono informazioni sulle pratiche di rinnovo del permesso di soggiorno. ....</b>	<b>64</b>
<b>Appendice n. 3 – Prospetto degli intervistati .....</b>	<b>68</b>

# 1. Introduzione. Ragioni e impianto della ricerca

di Ferruccio Pastore e Roberta Ricucci

## 1.1. Un ramo dello stato in crescita

L'istituto del permesso di soggiorno, che oggi regola e scandisce implacabilmente la vita di milioni di immigrati stranieri nel nostro paese, è stato introdotto tardi nell'ordinamento italiano. Secondo il vecchio testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, che ha fornito l'ossatura del diritto italiano in materia di immigrazione dagli anni Trenta fino al 1990, allo straniero in ingresso in Italia era imposto solo l'obbligo di presentarsi entro tre giorni all'autorità di polizia per dare "confezza di sé" mediante una dichiarazione di soggiorno. Nei fatti, però, a quest'obbligo non corrispondeva solo un ruolo di certificazione da parte dell'amministrazione: la ricevuta che gli uffici delle questure rilasciavano al nuovo arrivato, verificato che "nulla ostasse", equivaleva nei fatti a un'autorizzazione al soggiorno, che già nel 1952 il Consiglio di Stato definiva come "il documento per mezzo del quale l'autorità di pubblica sicurezza identifica la persona dello straniero e manifesta la volontà di consentire il soggiorno di lui nel territorio italiano" (cit. in Bonetti, 2004, p. 327).

Questa procedura autorizzativa plasmata dalla prassi si configurava però, per quanto si può dire in assenza di ricerche storiografiche approfondite, come una routine relativamente poco onerosa tanto per gli uffici coinvolti quanto per i cittadini stranieri ad essa soggetti. Tra il 1980 e il 1990, però, lo stock di stranieri autorizzati al soggiorno si triplica quasi, passando da meno di 200.000 a quasi 550.000 individui (per i dati precisi, si veda Colombo e Sciortino, 2004). L'introduzione di forme di controllo più approfondite, affidabili e standardizzate comincia ad essere sentita come una priorità per la politica del settore.

Nel 1990, con la regolamentazione per via legislativa del permesso di soggiorno, si compie un decisivo salto di qualità nel ruolo dell'amministrazione pubblica in questo ambito. Il compito attribuito alla rete delle Questure non è più solo quello di prendere atto della presenza di uno straniero sul territorio nazionale ed eventualmente negare l'autorizzazione a prolungarla; esso si evolve e si approfondisce, diventando un compito di controllo sistematico e continuativo su un'intera fascia di popolazione, che all'epoca, tuttavia, era ancora assai esigua e concentrata perlopiù in alcune grandi città. Da questo punto di vista, come vedremo meglio tra breve, le cose cambieranno radicalmente nei decenni successivi.

E' importante però rilevare fin d'ora la singolare circostanza di uno stato occidentale che si trova a doversi dotare di un apparato amministrativo quasi *ex novo*, in un'epoca storica in cui la tendenza dominante spinge già, al contrario, verso il ridimensionamento dei compiti svolti direttamente dall'attore pubblico. Questo paradosso si manifesta, nel caso italiano, in maniera assai più netta che in altri grandi paesi europei, diventati mete di immigrazione di massa assai prima, quando i loro apparati statuali erano ancora in piena fase espansiva.

Ne risulta che, in Italia, come in altri paesi di immigrazione relativamente recente, l'amministrazione della presenza straniera regolare si sviluppa in una situazione di strutturale carenza di risorse, che esclude la possibilità di reclutamenti *ad hoc* su vasta scala e impone di ricorrere a risorse amministrative già esistenti o eventualmente a strategie di esternalizzazione.

Questi vincoli diventano progressivamente più evidenti e pesanti al crescere delle dimensioni della popolazione straniera regolare. Il bacino di utenza cresce a ritmi impetuosi, senza un corrispondente rafforzamento dell'apparato amministrativo preposto. Il mezzo milione di soggiornanti del 1990 diventa quasi il triplo, se si includono i figli minorenni iscritti sul permesso dei genitori, dieci anni dopo (Einaudi, 2007, p. 407). La montagna dei permessi in corso di validità compie un altro balzo verso l'alto nel corso degli anni Duemila, arrivando a oltre 3,6 milioni all'inizio del 2012. Si tratta di una curva di crescita rapidissima che, in Europa, può essere paragonata solo a quella spagnola.

Va inoltre sottolineato che la straordinaria espansione della popolazione straniera soggetta al regime di autorizzazione individuale al soggiorno sarebbe stata ancora più esplosiva, se una direttiva europea del 2004, recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 30 del 2007, non avesse abolito – con effetto da aprile 2007 - l'obbligo di permesso di soggiorno per i cittadini comunitari. Per costoro, non è oggi più richiesta alcuna formalità per soggiorni inferiori ai tre mesi, mentre basta una semplice iscrizione anagrafica (e la prova di non gravare sulle casse pubbliche del paese di insediamento) per periodi più lunghi.

Questa drastica e storica *deregulation* ha alleggerito enormemente, da un giorno all'altro, il carico di lavoro delle Questure italiane: basti pensare che, nel 2007, cioè l'ultimo anno prima del provvedimento citato, i cittadini UE titolari di permesso di soggiorno in Italia erano oltre mezzo milione, tra cui ben 278.582 romeni.

Se la liberalizzazione del soggiorno dei cittadini comunitari ha rappresentato un cruciale fattore di alleviamento dell'onere che l'immigrazione di massa rappresenta per la burocrazia, altri sviluppi politico-normativi recenti hanno prodotto effetti opposti. In particolare, la decisione presa dal legislatore nel 2002 (legge n. 189/2002, nota come "Bossi-Fini" dal nome dei ministri proponenti) di dimezzare la durata massima dei permessi di soggiorno – da due anni a uno per il primo rilascio, da quattro a due per i rinnovi – ebbe un impatto pesantissimo. Giustificato come un modo per accrescere il controllo su una fascia di popolazione considerata a priori problematica dalla maggioranza politica dell'epoca, il dimezzamento dell'orizzonte di validità dei permessi ebbe l'effetto immediato e prevedibile di raddoppiare il fardello amministrativo.

Tale effetto fu ulteriormente accresciuto dalla contestuale decisione di sottoporre a rilievi foto-dattiloscopici gli stranieri richiedenti il rilascio o il rinnovo del permesso. Non è qui in discussione la legittimità di questa forma di schedatura (peraltro, dal 2010, i rilievi foto-dattiloscopici sono imposti anche ai cittadini, ai fini del rilascio del passaporto elettronico); si

vuole solo sottolineare l'ulteriore accrescimento dei tempi e dei costi di gestione della presenza straniera regolare, che questo passaggio tecnico-burocratico aggiuntivo comporta.

## **1.2. Sudditi dell'amministrazione?**

L'amministrazione dell'immigrazione è una questione complessa. Non riguarda solo compiti istituzionali e procedurali, ma presenta al tempo stesso un forte e serio intreccio con la vita quotidiana di ormai milioni di persone. Le conseguenze di meccanismi poco oliati, di procedure farraginose, di strutture e personale tecnico-amministrativo che reagiscono con lentezza all'evoluzione normativa si riverberano nella gestione operativa di pratiche da cui discendono diritti. Tre sono le questioni che più hanno sollecitato in questi anni la riflessione di quanti contribuiscono a formare quell'*advocacy coalition* a favore di un ragionevole processo di integrazione di cui parla Zincone (2011).

La prima riguarda i ritardi che coinvolgono la fase di rilascio e di rinnovo dei titoli di soggiorno. Nei momenti peggiori si sono registrate attese di oltre un anno, con situazioni paradossali di permessi rilasciati e già necessitanti un nuovo rinnovo. La situazione è andata migliorando nel tempo, ma quello che utenti e operatori della società civile registrano è un'altalenarsi di fasi; a stadi caratterizzati da efficienza e tempestività nell'evasione delle pratiche ne seguono altri in cui ritardi e lungaggini diventano la norma. Ed in questi casi a rimetterci sono loro, gli immigrati. Chi è in Italia da più tempo – purtroppo – ci ha fatto l'abitudine, apprendendo anche come gestire quel periodo di precarizzazione giuridica che mette a dura prova la linearità dei percorsi di inserimento.

Ed è questa la seconda questione: avere un permesso di soggiorno in corso di rinnovo cosa significa nella quotidianità? Quali gli effetti di non poter esibire tale documento ma solo una ricevuta che ne attesta la richiesta di rinnovo? Con la pratica in fase di esame molte porte si chiudono: senza il permesso non si può essere assunti, non si può accedere a sussidi e benefici sociali. O almeno così dicono molti datori di lavoro e operatori, perché non sempre è così. Non è solo sul versante dell'integrazione socio-economica che si colgono gli effetti di un ritardo nel rilascio o nel rinnovo di un permesso di soggiorno. Un aspetto rilevante riguarda lo stretto nesso che lega il titolo di soggiorno alla possibilità di circolare e soggiornare nell'area Schengen fino a tre mesi, così come la possibilità di rientrare nel paese d'origine. Quest'ultimo è un tema ricorrente fra le lamentele degli immigrati di fronte alla precarizzazione giuridica in cui finiscono per trovarsi data la lungaggine dei tempi. Non si tratta di avere la possibilità di andare a trascorrere le vacanze altrove, quanto piuttosto di visitare figli e coniugi, di riabbracciare genitori anziani. Sono i costi umani delle migrazioni, che da sempre richiedono ai protagonisti di mettere in conto la separazione, il distacco, la lontananza dagli affetti. Temi che nel contesto attuale, dove una buona quota di immigrati è in Italia per assistenza ad anziani o per lavori all'interno del più ampio settore dei servizi alle persone, sembrano creare una distonia: vogliamo donne (soprattutto) e uomini disposti a occuparsi dei nostri cari, ma non ci curiamo se questi, per una cattiva organizzazione di un

servizio che coinvolge milioni di persone, non possono ritornare ai loro familiari. Ma è proprio così? Ad uno sguardo più attento si scopre – nuovamente – come anche in questo caso l'Italia presenti una situazione a macchia di leopardo. Spesso, in una situazione di vaghezza legislativa, a livello locale accordi interistituzionali hanno cercato di garantire l'accesso a diritti sociali e civili a cittadini stranieri nella condizione di rinnovandi. Per la verità, il Ministero dell'Interno è più volte intervenuto per chiarire i contorni, ovvero i limiti e le opportunità, di tale condizione.

Si arriva qui alla terza questione. Quella della formazione e dell'informazione degli addetti e quanti sono preposti a diffondere informazioni su vincoli e opportunità dati dal soggiorno. Purtroppo non sempre gli addetti preposti ai servizi della burocrazia dell'immigrazione sono aggiornati e preparati. La formazione e l'aggiornamento dei funzionari e di quanti operano all'interno della pubblica amministrazioni con funzioni di front-office si rivela come il tallone d'Achille di uno Stato che produce miriadi di norme, circolari, note esplicative per cercare di governare un elemento strutturale della società italiana con una prospettiva di temporaneità e di progettualità esclusivamente connessa allo svolgimento di un lavoro. Da tempo è noto come l'immigrazione in Italia sia molto di più di un contratto di soggiorno, riguardi sempre più progetti familiari, storie di inserimento e stabilizzazione di più generazioni, di immigrati che sono già "lungo-soggiornanti" o che hanno i requisiti per diventarlo e di altri che potrebbero richiedere la cittadinanza. Nel mancato investimento sulla formazione e l'aggiornamento di chi interviene nella gestione di un "titolo che vale una vita visibile" in Italia si colgono ancora segnali di una mancata presa di coscienza di cosa l'immigrazione rappresenti per il Paese. Niente valorizzazione delle caratteristiche e delle competenze di cui sono portatori gli immigrati, e già questo rappresenta un elemento di riflessione. Sembra anzi si proceda per rendere più difficile quel percorso di integrazione formalmente auspicato da tutti i Governi e sintetizzato nel Piano per l'integrazione nella sicurezza "identità e Incontro" approvato dal Consiglio dei ministri nel giugno del 2010, dove un asse di intervento è proprio dedicato a migliorare l'accesso ai servizi essenziali (e come negare che quelli preposti al rinnovo del permesso di soggiorno lo siano?) anche attraverso la formazione degli operatori. Su questo versante ancora molta strada va fatta. La qualità dei servizi informativi e di accompagnamento è cruciale quando la posta in gioco può essere la continuità della regolarità. Forse a questo potrebbe essere destinata una quota del contributo finanziario introdotto per il rilascio e il rinnovo introdotto dalla legge sulla Sicurezza 94/2009 (art.5, comma ter T.U.). In questo modo un elemento, considerato da più parti una discriminazione o una tassa sul soggiorno, potrebbe andare a beneficio di un servizio migliore.

### **1.3. Una priorità strategica trascurata**

L'amministrazione dell'immigrazione regolare è un circuito che coinvolge milioni di utenti (ma, in realtà, il termine "utente" è forse poco appropriato, per un'attività amministrativa di

controllo a cui il destinatario è assoggettato obbligatoriamente) e un numero difficile da determinare, ma certamente nell'ordine delle decine di migliaia, tra funzionari pubblici, personale avventizio, operatori di varia natura e volontari.

Per un grande paese di immigrazione, qual è ormai innegabilmente l'Italia, l'amministrazione dell'immigrazione deve essere considerata una infrastruttura strategica, dalla cui efficienza non dipende soltanto l'effettività delle norme in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri; ben più ampiamente, essa condiziona la serenità di un'ampia fetta di popolazione, la fluidità di segmenti essenziali del mercato del lavoro, la coesione complessiva del tessuto sociale.

Ci si potrebbe aspettare che il funzionamento di un apparato di tale rilevanza e complessità fosse l'oggetto di un intenso dibattito pubblico e di una vivace dialettica politica. Ma nell'Italia di oggi questo non accade. Le politiche migratorie, considerate nel loro complesso, costituiscono certamente una *issue* rilevante, in certe fasi persino decisiva. Ma solo alcune funzioni specifiche, tra le molte in cui si articola questo eterogeneo *policy field*, appaiono capaci di assurgere al livello di vere priorità mediatiche e politiche. Questo avviene, in particolare, per le funzioni di natura repressiva: innanzitutto la sorveglianza delle frontiere (specialmente di quelle marittime, probabilmente in virtù di una loro intrinseca maggiore "notiziabilità"), ma anche le espulsioni, la lotta alle diverse forme di sfruttamento dei migranti e così via.

La gestione dell'immigrazione regolare, invece, nonostante il gran numero dei soggetti coinvolti e la rilevanza degli interessi in gioco, è una sfera di policy che attira attenzioni giornalistiche e catalizza energie politiche assai più blande. Ci sembra che si possano individuare due ordini principali di ragioni per questo strabismo del dibattito pubblico in materia migratoria.

La prima, forse più ovvia, ha a che fare con le logiche dell'*agenda setting* mediatico, prima ancora che politico, in cui tutto ciò che è deviante e conflittuale tende a primeggiare su ciò che è percepito come normale e pacifico. E' la stessa logica che spinge l'attenzione pubblica a focalizzarsi intensamente su alcune decine di migliaia di migranti sbarcati o salvati in mare, ignorando del tutto i 3-400mila ingressi legali su base annua, che ci collocano ormai da anni ai primissimi posti nella classifica delle maggiori destinazioni europee. E' la stessa sineddoche perversa che conduce un'ampia maggioranza di italiani (secondo il sondaggio "Transatlantic Trends Immigration", realizzato nell'estate 2011) a rovesciare, nella propria percezione, il rapporto tra immigrati regolari e irregolari, ritenendo che i secondi siano la maggioranza quando invece non sono che una modesta frazione del totale.

C'è poi una seconda ragione di natura più squisitamente politica, per cui dell'amministrazione dell'immigrazione legale, in Italia, si parla poco. La gestione del rilascio e del rinnovo dei permessi di soggiorno è una forma di esercizio della potestà pubblica che incide in misura innegabilmente profonda su interessi privati rilevanti: il diritto di entrare o rimanere nel nostro paese è, per la maggior parte dei migranti, un bene di grandissimo

valore, per conseguire o mantenere il quale, costoro sono disposti a immensi sacrifici. Ma, a differenza della maggior parte degli altri ambiti di elaborazione di politiche settoriali, qui gli interessi toccati dalla mano pubblica non hanno voce, o quasi, nell'arena politica. Dovrebbe essere superfluo ricordare, infatti, che la politica migratoria ha tratti di unicità intrinseci, per il semplice ma decisivo fatto che i suoi destinatari, in quanto non cittadini, subiscono più o meno passivamente gli effetti della policy, senza concorrere, neppure indirettamente, a dettarne gli indirizzi attraverso gli strumenti della democrazia rappresentativa.

Al di là del diritto di voto, anche la mobilitazione in altre forme dei cittadini stranieri a sostegno dei propri interessi legittimi e dei propri diritti soggettivi, come in particolare possono essere quelli legati a una più efficiente gestione dei rinnovi, è generalmente debole, quando non del tutto assente, a causa di una "timidezza politica" che ha radici sia squisitamente politiche sia, in alcuni casi, culturali.

La gestione dell'immigrazione è pertanto una policy senza lobby, o piuttosto in cui le lobby che si trovano ad operare non rappresentano direttamente gli interessi dei destinatari primari della politica.

Queste sono dunque, in sintesi, le ragioni dello scarso interesse che la politica nel suo complesso sembra nutrire verso un tema, l'amministrazione dell'immigrazione regolare, appunto, che viene percepito come un terreno su cui c'è poco da guadagnare e potenzialmente molto da perdere in termini di consenso. Va aggiunto che anche la comunità scientifica italiana (ma altrove in Europa non è molto diverso), salvo isolate eccezioni, non ha contribuito a correggere questa cronica disattenzione, privilegiando sistematicamente lo studio di ambiti di policy più controversi e visibili.

E' la constatazione di questa carenza di interesse scientifico verso un tema di evidente rilevanza sociale e politica che ha spinto FIERI a mettere in cantiere la ricerca che qui presentiamo.

#### **1.4. Studiare la simbiosi**

Approfondire l'analisi dell'applicazione della normativa in materia di soggiorno per lavoro, dal punto di vista del funzionamento amministrativo e delle ricadute operative sulla vita dei cittadini stranieri, è stato l'obiettivo della ricerca. Indubbiamente si tratta di due facce della stessa medaglia, ovvero quella del processo di integrazione. Lo studio ha cercato di cogliere entrambi i punti di vista (quello delle istituzioni e quello dell'utenza), individuando come le fasi del processo amministrativo siano lette e interpretate dai diversi attori dello stesso, ma anche quali siano le principali problematiche e ipotesi di miglioramento/soluzioni proposte.

Il compito si è presentato complesso, poiché si è trattato di utilizzare una "cassetta degli attrezzi" che attinge ad ambiti disciplinari differenti. La questione dell'amministrazione dell'immigrazione, infatti, travalica i confini dell'analisi giuridico-normativa, che sinora ha



catalizzato l'attenzione dei pochi studi sulla traduzione operativa di leggi, decreti, circolari connessi alla gestione della presenza del cittadino straniero in Italia. Lo studio condotto e qui presentato va anche oltre la sola focalizzazione sulla sociologia dell'organizzazione, che pure va richiamata per interpretare come un'istituzione si attrezzi e si evolva di fronte dapprima ad un fenomeno e poi ad un elemento strutturale della società italiana. Le condizioni di inserimento e i percorsi di integrazione sono intrinsecamente legati a come viene gestita la partita amministrativa del soggiorno. E' per questo che l'approccio metodologico utilizzato è stato bifocale, intrecciando concetti e strumenti propri di due tradizioni scientifiche, capaci di arricchire l'analisi e l'interpretazione di un processo giuridico-organizzativo delicato, condizionato dalle politiche nazionali e dalle profonde implicazioni sociali.

Da un lato, ci si è rivolti alla tradizione di studi politologici, applicandone concetti e strumenti per cogliere l'evoluzione dell'applicazione della normativa a livello locale, le interazioni fra livelli dell'amministrazione periferica e istituzioni della società civile, nonché gli effetti di una governance del sistema di controllo e gestione dell'immigrazione, il quale sembra faticare a rispettare le tempistiche previste dalla normativa. D'altro canto, l'approfondimento del punto di vista dell'utenza richiama il terreno dell'analisi sociologica, poiché si è guardato alle caratteristiche del percorso migratorio, ai soggetti in gioco nelle diverse fasi di emersione/regolarizzazione prima e di stabilizzazione dopo, alle dinamiche di interazione fra connazionali, che costituiscono spesso il primo canale informativo. E' stato inoltre considerato il rapporto degli immigrati con le cosiddette istituzioni facilitatrici (enti e associazioni del privato sociale) impegnate nell'offrire informazioni, accompagnamento, assistenza. E ancora, la relazione che si instaura con i datori di lavoro di fronte alla legittima richiesta dell'impegno a firmare il contratto di soggiorno e garantirne il rinnovo. Relazioni che concorrono a definire il bagaglio con cui lo straniero si presenta all'incontro con l'amministrazione nelle diverse fasi dell'iter della pratica di soggiorno. Le informazioni raccolte e l'esperienza di interazione con la burocrazia italiana sono il bagaglio con cui si affronta sia l'ottenimento del primo permesso di soggiorno sia il periodo che intercorre fra ogni domanda di rinnovo e il successivo rilascio. Un periodo alla cui analisi poco si è dedicata la ricerca, sebbene sia una esperienza comune ai cittadini immigrati, almeno fino a quando non si diviene lungo-residenti o cittadini italiani.

Questa ricerca ha invece tematizzato - attraverso il punto di vista dei protagonisti - questioni latenti nel dibattito su immigrazione e integrazione: la ricattabilità sul mercato del lavoro data dalla debole condizione giuridica, la fragilità della tutela socio-assistenziale, ma anche il ruolo del terzo settore e della società civile. Un ruolo, quest'ultimo, cresciuto nel tempo e passato da braccio di sostegno degli immigrati a attori chiave nella gestione della procedura amministrativa.

L'obiettivo è stato ambizioso e non privo di difficoltà, che però sono state l'occasione di aggiungere ulteriori elementi di riflessione. Anzitutto, non è stato sempre facile costruire un sufficiente rapporto di fiducia con tutti gli intervistati: anche se la condizione di irregolarità è

comune e nota, non tutti amano parlarne e quindi fra monosillabi e dichiarazioni positive sull'operato di tutti i funzionari finiscono con il rimandare un'immagine di timore reverenziale nei confronti dell'istituzione, soprattutto se si proviene – come molti degli immigrati – da paesi dove il rapporto con lo Stato era caratterizzato da modalità differenti rispetto alle consuetudini italiane. In altre occasioni, timore misto a diffidenza hanno reso l'intervistato assai laconico sugli aspetti più discussi della procedura. Elementi che si sommano alla difficoltà di incontrare cittadini stranieri disponibili, con un permesso di soggiorno rinnovato per lavoro (e non, ad esempio, per motivi familiari o studio), in Italia da diversi anni, come pure capaci di confrontare procedure amministrative avvicendatesi nel tempo.

In diversi casi, poi, la lingua ha spesso costituito una barriera faticosa da superare, anche a distanza di anni dal primo arrivo in Italia e dopo numerosi rinnovi del permesso. Ancora una volta si mette in luce un elemento già noto da tempo agli addetti ai lavori, ovvero il parallelo percorso di integrazione giuridico-amministrativa e inserimento socio-linguistico.

Un altro ordine di difficoltà, in parte messo in conto già in fase progettuale, ha riguardato le tempistiche di molti procedimenti amministrativi, che sono andate oltre quelli a disposizione dello studio. Si sarebbe voluto seguire alcuni utenti nel loro percorso completo di rinnovo, dalla compilazione della domanda al ritiro del nuovo documento di soggiorno. Non ci è stato possibile, non per indisponibilità di cittadini stranieri "rinnovandi", ma perché l'esame della loro pratica è ancora in corso. Si è dovuto quindi modificare in parte l'approccio seguito, essere meno selettivi nell'individuazione degli intervistati, rilevare come molti di questi, sia pure incontrati in luoghi per loro "fiduciosi", non fossero interessati al tema, non capissero appieno l'intreccio fra le norme e i loro racconti. Non tutti, però: il discrimine più evidente è fra i meglio inseriti, con una buona pratica e consuetudine alla burocrazia italiana e ai suoi linguaggi e gli altri, ovvero coloro che sembrano essere lontani dall'interpretare criticamente le difficoltà e le farraginosità della legge, forse troppo presi dalla fatica quotidiana. Altre variabili, come quelle della provenienza e del luogo di residenza sono emerse come poco rilevanti. L'ipotesi che territori, caratterizzati da una composizione di cittadini stranieri non simile, così come da un diverso approccio alla gestione dell'amministrazione producessero effetti diversi non è stata verificata. Anzi, le similitudini sono più forti delle differenze. Infatti, la ricerca ha preso in considerazione i territori di Torino e di Cuneo, dove similitudini nel processo di evoluzione dell'immigrazione hanno fatto da sfondo a prassi gestionali-amministrative differenti.

La ricerca sul campo si è avvalsa del prezioso operato e delle competenze di Viviana Premazzi ed Emanuela Dalmaso.

Lo studio è stato realizzato con il contributo della Compagnia di San Paolo. Nel cuneese la ricerca ha potuto contare sulla collaborazione con la Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, che ha garantito un importante supporto conoscitivo e operativo attraverso la partecipazione al progetto di Elena Bottasso.

La ricerca presentata in questo rapporto ha conosciuto un ampliamento, reso possibile dalla collaborazione tra FIERI e l'Istituto Cattaneo di Bologna, nella persona di Asher Colombo. Il professor Colombo, con la collaborazione di Valerio Piro e il sostegno di Legacoop Bologna ha condotto una ricerca "gemella" di quella già presentata, imperniata sulla realtà bolognese. Lo studio di Colombo e Piro è disponibile, in una versione provvisoria, alla pagina [http://www.molteplicita.it/wp-content/uploads/2012/06/AMMINISTRARE\\_IMMIGRAZIONE.pdf](http://www.molteplicita.it/wp-content/uploads/2012/06/AMMINISTRARE_IMMIGRAZIONE.pdf). E' intenzione degli autori di queste due ricerche, concepite insieme e strettamente collegate, proseguire il lavoro mediante una pubblicazione che approfondisca il confronto tra i casi studiati in Piemonte e in Emilia Romagna.

## **2. L'assetto istituzionale: norme, istituzioni di riferimento e casi locali a confronto**

di Tiziana Caponio

### **2.1. Il contesto nazionale: norme e politiche dal 2002 ad oggi**

In questo paragrafo ci proponiamo di delineare brevemente le sfide che, in seguito all'approvazione della legge n. 189/2002, meglio nota come Bossi-Fini, hanno messo sotto pressione le procedure consolidate di rinnovo del permesso di soggiorno, e in particolare, le istituzioni competenti, ovvero le Questure, nonché le diverse soluzioni organizzative adottate a livello nazionale, dalle prime sperimentazioni con Anci all'accordo con Poste Italiane, al disegno di legge delega approvato dal quarto governo Berlusconi contestualmente al terzo pacchetto sicurezza (decreto legge n. 187/2010), che prevede il trasferimento ai comuni delle competenze relative al rinnovo del permesso di soggiorno.

Ma andiamo con ordine. La principale novità introdotta dalla legge Bossi-Fini consiste nel cosiddetto "contratto di soggiorno" (art. 6), che lega in maniera esplicita l'ammissione per motivi di lavoro all'esistenza di un'offerta di occupazione prima dell'ingresso, e condiziona il rinnovo alla permanenza della condizione di lavoratore occupato. Rispetto alla normativa precedente infatti, che consentiva, in caso di disoccupazione, la possibilità di rinnovo del permesso di soggiorno per la durata massima di un anno, la legge Bossi-Fini riduce tale termine a sei mesi. Inoltre, è stata ridotta la durata dei diversi permessi di soggiorno, stabilendo che questi possano essere rinnovati solo per un periodo di pari durata e non più doppio come invece prevedeva la precedente Turco-Napolitano (l. n. 40/1998), e sono stati anche anticipati i tempi per la richiesta del rinnovo, da 30 a 90 giorni prima della scadenza.

A fronte di tali cambiamenti, né la legge né il regolamento di attuazione approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 334 del 18 ottobre 2004, hanno previsto risorse aggiuntive per gli Uffici Stranieri delle Questure, di fatto gli unici uffici responsabili sul territorio in materia di rinnovo dei permessi di soggiorno. Ciò ha comportato inevitabilmente un aumento della pressione sulle Questure, con disagi tanto per i lavoratori stranieri (code e ore di lavoro perse) che per le imprese coinvolte (assenze frequenti dal lavoro).

Per far fronte a questi problemi, nel settembre del 2004 il Ministero dell'Interno ha adottato un decreto-legge correttivo, poi convertito in legge (L. n. 271/2004 "Recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione"), che autorizzava il Ministero a stipulare convenzioni con "concessionari di pubblici servizi o altri soggetti non pubblici" per la raccolta e l'inoltro alle questure delle domande, nonché per il successivo rilascio dei documenti. È su questa base che, all'inizio del 2006, il Ministero promuove due protocolli di intesa, rispettivamente con Anci (*Protocollo d'intesa inerente la semplificazione delle procedure amministrative per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno*, 13 gennaio 2006) e con i coordinamenti dei patronati (*Protocollo d'intesa collaborazione per la semplificazione dei procedimenti in materia di immigrazione*, 9 febbraio 2006), e una convenzione con Poste Italiane S.p.A. *Per la*

*semplificazione delle procedure amministrative di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno* (30 gennaio 2006).

Per quanto riguarda il protocollo di intesa con Anci, si prevedeva l'avvio di un processo triennale a carattere sperimentale con un gruppo di comuni, identificati da Anci stessa, che avrebbero dovuto costituire il primo nucleo di una rete più vasta di amministrazioni locali a cui estendere man mano la sperimentazione. Obiettivo era quello di giungere a una modellizzazione delle sperimentazioni già avviate a livello locale (si veda più avanti il caso di Cuneo), così da rendere omogenee le procedure di rinnovo e rilascio del permesso di soggiorno su tutto il territorio nazionale. In concreto, le parti si impegnavano a realizzare: 1) un'attività di studio e ricerca delle sperimentazioni esistenti per lo sviluppo di modelli organizzativi innovativi; 2) funzioni di assistenza tecnica agli enti locali; 3) la promozione di campagne informative sui servizi attivati rivolte agli utenti, con portale informativo multilingue e call center dedicato.

Il protocollo di intesa con i coordinamenti dei patronati, invece, prevedeva una collaborazione tra Ministero e patronati per l'attività di assistenza, informazione e consulenza ai cittadini stranieri per la compilazione delle domande e l'esame della documentazione necessaria al rinnovo del permesso di soggiorno<sup>1</sup>. Non veniva però chiarito a quale titolo dovesse avvenire tale collaborazione, dato che, in base alle convenzioni stipulate, non erano previsti contributi o fondi specifici. Entrambi i protocolli prevedevano un comitato di coordinamento formato da rappresentanti del Ministero dell'Interno e degli enti coinvolti, ovvero dell'Anci nel primo caso e dei patronati nel secondo.

Sempre nel gennaio 2006 poi, parallelamente all'avvio della sperimentazione con Anci e della collaborazione con i patronati, il Ministero dell'Interno stipulava una convenzione con Poste Italiane S.p.A. che affidava a quest'ultima un ruolo centrale nella procedura di rinnovo dei permessi di soggiorno, senza alcun coinvolgimento dei comuni. In base a tale convenzione, tuttora in vigore, le domande di rinnovo devono essere redatte su appositi moduli a lettura ottica e presentate presso gli uffici postali. Questi le inoltrano ai Centri Servizi delle Poste (5 in tutt'Italia), cui spetta trasmettere i dati al Viminale, a sua volta collegato telematicamente con la questura competente. È quest'ultima a verificare se il cittadino straniero ha diritto al rinnovo e quindi a procedere alla convocazione per il rilascio del permesso.

Nel corso del 2006, quindi, l'azione del governo nazionale sembra da un lato istituzionalizzare e legittimare le iniziative già promosse a livello locale, in un processo di *policy-making* di tipo *bottom-up*, dalla periferia al centro, tipico del modello italiano di intervento in tema di immigrazione (Zincone 1998; Zincone e Caponio 2006); dall'altro, e in contraddizione con questo primo processo, cercare di recuperare margini controllo e di ricentralizzare le procedure di rinnovo del permesso di soggiorno, adottando un sistema analogo a quello già sperimentato con la regolarizzazione del 2002, dove gli uffici postali avevano operato da *front-office* del Ministero del Lavoro.

---

<sup>1</sup> Telegramma urgentissimo ai sigg. Questori della Repubblica n.r. 400/C/2006/687/P/5.5.10.3.

Nel novembre 2006, l’Anci individua nove enti sperimentatori, che avrebbero dovuto già essere coinvolti nei tavoli tecnici nazionali interistituzionali incaricati di progettare possibili soluzioni volte alla semplificazione amministrativa della procedura dei rinnovi, e cioè Ancona, Brescia, Firenze, Lecce, Padova, Prato, Portogruaro, Ravenna e la Provincia autonoma di Trento. Di fatto, la “sperimentazione avanzata” promossa dall’Anci viene avviata parallelamente all’entrata in vigore della nuova procedura per l’inoltro delle richieste di rinnovo attraverso Poste Italiane nel dicembre 2006<sup>2</sup>. Alla fase di messa a punto del sistema Poste, avviata in cinque province (Prato, Ancona, Frosinone, Brindisi e Verbano Cusio Ossola), aveva comunque collaborato anche l’Anci, con l’attivazione di un call center multilingue gratuito e la creazione e la gestione della Rete di Assistenza dei Comuni ai cittadini stranieri per la compilazione della modulistica prevista dalla nuova procedura.

L’avvio della nuova procedura su tutto il territorio nazionale è subito stata accompagnata da polemiche. I moduli necessari per fare domanda, il cosiddetto “kit immigrazione”, in distribuzione gratuitamente presso gli allora 5.332 uffici postali abilitati, andarono esauriti nel giro di poche settimane, mentre si moltiplicavano le segnalazioni da parte di giornali e televisioni di un vero e proprio mercato nero, che a Milano aveva raggiunto anche punte di 500,00€ a kit<sup>3</sup>. Il 20 marzo 2007 lo stesso Ministero dell’Interno rendeva noti dati tutt’altro che incoraggianti<sup>4</sup>: a fronte di 383.192 domande di rinnovo ricevute dagli sportelli postali a partire dal mese di dicembre, solo 20.000 risultavano pronte per essere evase, mentre i permessi consegnati erano 5.000. In particolare, sempre secondo i dati del Ministero, il 60% delle pratiche presentava errori di compilazione di vario tipo.

A partire da questo bilancio non positivo, nell’aprile del 2007, in un incontro svoltosi a Firenze tra Poste Italiane, Anci e Anci Toscana, si concordava sulla necessità di intensificare la comunicazione tra Anci e Poste Italiane per affrontare rapidamente i casi più complessi e sottoporre all’esame della cabina di regia nazionale, promossa dal Ministero dell’Interno, le questioni di fondo per ridurre i tempi di lavorazione e accettazione delle pratiche<sup>5</sup>. Tale accordo sembra riportare in primo piano il ruolo dei comuni nella *governance* territoriale dell’immigrazione, ruolo peraltro riconosciuto dal disegno di legge di riforma della Bossi-Fini approvato dal secondo governo Prodi nel 2008, che si proponeva proprio di:

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

---

<sup>2</sup> L’entrata a regime è stata preceduta da una fase sperimentale avviata a novembre in cinque province, ovvero Prato, Ancona, Frosinone, Brindisi e Verbano Cusio Ossola, che prevedeva tra l’altro il rilascio del permesso di soggiorno elettronico per i documenti di durata superiore a 90 giorni. Nell’ambito della sperimentazione è stato attivato un call center automatico in più lingue, curato dall’Anci e in collaborazione con il Ministero dell’Interno.

<sup>3</sup> Si veda ad esempio: *Milano, mercato nero per il kit del permesso di soggiorno*, di Giuseppe Caruso, L’Unità, 18 gennaio 2007.

<sup>4</sup> *Rinnovo Pds – I problemi legati alla nuova procedura postale permangono*, 24 maggio 2007, [www.meltingpot.org/stampa10226.html](http://www.meltingpot.org/stampa10226.html).

<sup>5</sup> *Rinnovi alle Poste: nuova intesa tra Anci e Poste italiane*, 5 aprile 2007, [www.meltingpot.org/stampa10170.html](http://www.meltingpot.org/stampa10170.html).

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 (*Disegno di legge delega al governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero*, art. 1, co. 1, lettera d).

Tale processo di decentramento non è stato messo in discussione dal successivo quinto governo Berlusconi IV: di fatto, al momento della ricerca, risulta ancora in piedi la sperimentazione Anci iniziata nel gennaio 2006 con il Ministero dell'Interno<sup>6</sup>, che ha portato in concreto al rafforzamento della "Rete di Assistenza dei Comuni al cittadino straniero nella compilazione della modulistica"<sup>7</sup>, rete che al 30 aprile 2012 vedeva attivi ben 449 sportelli, per un totale di 133 comuni coinvolti, 71 associazioni di comuni e una provincia (provincia autonoma di Trento)<sup>8</sup>. Inoltre, il disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri n. 113 del 15 novembre 2010, contestualmente al terzo pacchetto sicurezza (decreto legge n. 187/2010), prevede, all'art. 5, "una delega al Governo per il trasferimento agli enti locali della competenza in materia di rinnovo del permesso di soggiorno, in un'ottica di semplificazione e ottimizzazione delle risorse"<sup>9</sup>.

Tuttavia, questa delega non si è di fatto tradotta in legge. Al contrario, dall'analisi dei documenti ufficiali raccolti nell'ambito di questa ricerca e dalle interviste condotte, emerge come altri interventi promossi sempre nel corso del quarto governo Berlusconi, siano stati indirizzati verso un ri-accentramento in capo al Ministero dell'Interno, e un rafforzamento della collaborazione di quest'ultimo con i patronati e con Poste Italiane.

Innanzitutto, con riferimento ai rapporti con i patronati, con il decreto n. 193 del 10 ottobre 2008, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha approvato il nuovo regolamento per il finanziamento degli istituti di patronato, che, nell'allegato D, indica esplicitamente l'assistenza prestata nelle procedure di rinnovo del permesso di soggiorno quale istanza valida ai fini della determinazione dell'entità del finanziamento annuale del Ministero<sup>10</sup>.

Per quanto riguarda Poste Italiane, invece, va sottolineato come la collaborazione con il Ministero dell'Interno si sia rafforzata in seguito all'introduzione del permesso di soggiorno elettronico con una direttiva del capo della Polizia - Prefetto Manganelli - intitolata "Sperimentazione dei 45 giorni", e diretta appunto a ridurre a 45 giorni complessivi i tempi

---

<sup>6</sup> <http://www.permessidisoggiorno.anci.it/Default.aspx?cid=1>, consultato il 30 novembre 2011.

<sup>7</sup> <http://www.permessidisoggiorno.anci.it/reteassistenza.aspx>, consultato il 30 novembre 2011.

<sup>8</sup> *La rete di assistenza dei comuni al cittadino straniero per la compilazione elettronica della modulistica*, Dati Anci/Ancitel aggiornati al 30 aprile 2012.

<sup>9</sup> Consiglio dei Ministri n. 113 del 5/11/2010, [http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/testo\\_int.asp?d=60716](http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/testo_int.asp?d=60716).

<sup>10</sup> Si veda anche la Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 15/2010. Oltre al rinnovo, è ammesso alla determinazione del rimborso/finanziamento anche l'assistenza al rilascio del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo, per affidamento, attesa riacquisto cittadinanza, famiglia, lavoro autonomo, lavoro casi particolari (ex art. 27 d. lgs. n. 286/1998), missione, motivi religiosi, residenza elettiva, ricerca scientifica, studio e tirocinio.

di rilascio del documento di soggiorno dalla richiesta di rinnovo. Avviata nel marzo del 2009 a partire dalle questure di Firenze, Siena e Viterbo, nel novembre dello stesso anno la nuova procedura è stata estesa a tutte le altre questure<sup>11</sup>. In concreto, sono state introdotte due innovazioni principali: la consegna diretta all'immigrato, al momento dell'invio della domanda dallo sportello di Poste Italiane, della convocazione in questura per i rilievi foto-dattiloscopici, convocazione fissata in un tempo massimo di 15 giorni; l'acquisizione della pratica per via telematica da parte dell'Ufficio Immigrazione della Questura competente. La collaborazione tra Poste Italiane e la Direzione Centrale Immigrazione del Ministero dell'Interno si è concretizzata nella condivisione dell'agenda elettronica delle diverse questure, in modo da accelerare i tempi di convocazione dell'immigrato, che prima avveniva con lettere raccomandate o sms che spesso non giungevano al destinatario. Altro partner importante della sperimentazione è il Poligrafico dello Stato, che si è impegnato ad assicurare la stampa del permesso elettronico nel giro di altri 15 giorni dal ricevimento della pratica approvata.

Ad oggi, quindi, come esito delle varie modifiche nella procedura e delle sperimentazioni avviate nel corso del tempo, si delinea un processo che si articola in due fasi principali e tra loro distinte, anche per il tipo di attori coinvolti. La prima fase è quella della compilazione della pratica, che può essere fatta in proprio dall'immigrato oppure presso i patronati e gli sportelli dei comuni che partecipano alla sperimentazione Anci. Questi, infatti, possono accedere al portale ELI2 di Poste Italiane e compilare direttamente la pratica, per poi consegnarla stampata all'immigrato che dovrà portarla in posta. Se i patronati ricevono dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali un rimborso per l'attività svolta nell'ambito della convenzione per il rinnovo del permesso di soggiorno, non avviene altrettanto per i comuni, la cui partecipazione al sistema non comporta oneri o costi per l'amministrazione centrale dello stato.

La seconda fase è quella di spedizione della pratica compilata in proprio o presso il patronato/sportello del comune alla Questura competente per il rinnovo del permesso di soggiorno. La spedizione avviene presso lo Sportello Amico di Poste Italiane a fronte di un costo di 70 euro circa per pratica inviata. Al momento della ricezione del plico, lo sportellista di Poste dà avvio ufficialmente alla procedura che in quel momento viene acquisita telematicamente anche dalla Questura di competenza, che può iniziarne la lavorazione. Allo stesso tempo, all'immigrato viene consegnata la convocazione in Questura per l'acquisizione dei rilievi foto dattiloscopici. Questa seconda fase vede al centro la collaborazione tra Direzione Centrale per l'Immigrazione e Poste Italiane, mentre, almeno formalmente, non è previsto alcun ruolo per gli sportelli dei patronati o dei comuni che hanno assistito l'immigrato nella compilazione della pratica.

---

<sup>11</sup> Le notizie sulla sperimentazione sono tratte da fonti di vario genere (articoli di giornale, comunicati ufficiali delle varie questure coinvolte ecc.) consultate su internet nel periodo giugno-settembre 2011. Si veda in particolare il sito della Questura di Firenze: <http://questure.poliziadistato.it/Firenze/articolo-6-181-4689-1.htm>. Di particolare supporto è stato anche il materiale fornito dalla dottoressa Cristina Longarzia, referente del Ministero dell'Interno per la questione dei permessi di soggiorno, da noi intervistata il 31 maggio 2012.



Quindi, la policy del rinnovo del permesso di soggiorno, che inizialmente ha visto il Ministero accogliere alcune delle sperimentazioni avviate bottom-up da enti locali e organizzazioni del terzo settore, sembra andare ora decisamente in direzione top-down, con il Ministero, e in particolare la Direzione Centrale per l'Immigrazione, che riveste una posizione di controllo cruciale sull'operato delle Poste e delle Questure a livello decentrato. Un tale modello sembra escludere, almeno al momento, ogni passaggio di competenze ai comuni, nonostante il disegno di legge delega al riguardo approvato dal quarto Governo Berlusconi<sup>12</sup>.

## **2.2. Processi di implementazione e le sperimentazioni a livello locale. I casi di Cuneo e Torino**

### **2.2.1. Cuneo**

Il caso di Cuneo può essere considerato come esemplare di quel processo di innovazione bottom-up che ha visto protagonisti alcuni enti locali in Italia e che ha portato alla stipulazione del protocollo di intesa tra Anci e Ministero dell'Interno per individuare una possibile via di decentramento ai comuni delle procedure amministrative relative al rinnovo del permesso di soggiorno. Tanto la Questura che la Provincia di Cuneo, infatti, mostrano sin da subito un forte disagio per i problemi causati dalla legge Bossi-Fini e la consapevolezza di dover agire in qualche modo, come emerge dalle parole dell'ex Questore di Cuneo Paris Di Sapio e dell'ex assessore provinciale alle Politiche sociali, Mario Riu.

“Quando sono arrivato a Cuneo con le funzioni di questore, nell'agosto 2002, mi sono trovato ad affrontare un problema che in quell'epoca in quella provincia aveva un grande eco, cioè quello dei permessi di soggiorno agli extracomunitari... Constatai delle lunghissime file per poter ottenere questo permesso e la presenza delle cosiddette “agenzie di affari”.... Constatai che questi [extracomunitari] erano costretti a ricorrere a queste agenzie sia per evitare le lunghe file di notte sia perché perdevano un giorno di lavoro e la loro paga veniva diminuita. Mi resi conto della presunta esosità di queste agenzie e mi misi a fargli la guerra...” (ex-Questore di Cuneo, Paris Di Sapio, intervista condotta il 3/08/2011).

“Ero davanti alla questura con una mia amica giornalista, forse non ero ancora assessore, c'era questa coda di immigrati e poliziotti che li stavano richiamando, allora mi ero messo in mezzo, volevano quasi arrestarmi, abbiamo fatto un po' di servizi giornalistici. C'era una giornalista allora che si occupava molto di questo, era Barbara Morra... Come provincia

---

<sup>12</sup> La difficoltà di un tale passaggio di competenze, oltretutto nel quadro attuale di un sistema che sembra oramai essere andato a regime, ci è stata confermata anche dalle interviste condotte a livello locale alle questure di Torino e Cuneo nonché da un'intervista con i Prefetti Malandrino e Parisi, della Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo (Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione), realizzata nell'ottobre 2011 da FIERI nell'ambito del progetto LAB-MIG-GOV, incentrata principalmente sulle politiche dei flussi ma che ha toccato anche la questione dei rinnovi. La questione sarà ulteriormente approfondita appena ci sarà possibile intervistare direttamente la Direzione Centrale per l'Immigrazione del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno.

stavamo pensando di fare qualcosa, avevamo questi fondi che servivano per l'integrazione che arrivavano dalla Regione, io avevo questa cosa martellante di offrire un servizio agli immigrati che potesse spiegarli cos'era successo." (Mario Riu, ex Assessore della Provincia di Cuneo, intervista condotta il 29/07/2011).

Le code interminabili e a tutte le ore del giorno e della notte sono il primo elemento richiamato un po' da tutti gli attori intervistati, a cui si aggiunge l'operare poco trasparente di agenzie di affari private specializzate nell'offerta di servizi ai cittadini stranieri, nonché la pressione e il malcontento di alcune associazioni di categoria, in particolar modo quelle degli agricoltori, per le difficoltà incontrate dai dipendenti stranieri nel rinnovo del permesso di soggiorno e per le ore perse in continui andirivieni dalla Questura.

È in questo contesto che, prima attraverso una serie di incontri informali tra questore ed assessore alle politiche sociali, poi mediante riunioni allargate in sedi più formali come il Consiglio Territoriale per l'Immigrazione, si arriva alla definizione, nel marzo del 2004, del "Protocollo di intesa tra Provincia e Questura per una rete territoriale di supporto ai servizi per stranieri erogati dalla Questura di Cuneo". L'idea è quella di mettere a frutto le risorse già operanti sul territorio e, in modo particolare, gli sportelli di supporto agli immigrati finanziati dalla Provincia a partire dal 2001 con i fondi del "Programma regionale di interventi in materia di immigrazione extracomunitaria" (L. R. n. 64/1989 e D. Lgs. n. 286/1998), sportelli di solito gestiti dai comuni in collaborazione con i consorzi socio-assistenziali. La Provincia si rende disponibile a coordinare le attività di questi sportelli pubblici nonché di quelli delle associazioni del terzo settore, per fornire un servizio di supporto alla Questura. Il 25 marzo 2004 viene deliberato dalla Giunta Provinciale un protocollo di intesa sperimentale, per la durata di un anno a cui aderiscono gli enti pubblici titolari di sportelli per stranieri, le organizzazioni sindacali e le associazioni di categoria del mondo agricolo. La tabella n. 1 fornisce un quadro dei principali sportelli attivi al momento della sottoscrizione del primo protocollo di intesa in provincia di Cuneo.

**Tabella 1 - Sportelli attivi nel primo anno di sperimentazione del Protocollo di Intesa tra Provincia e Questura di Cuneo (giugno 2004- luglio 2005)**

<b>Comune</b>	<b>Sportelli attivi</b>
Cuneo	Sportello pubblico gestito dal Consorzio S.A. del Cuneese, in collaborazione con il comune, il Consorzio Valli Grana e Maira, la Comunità Montana Valle Stura, la Comunità Montana Valli Gesso Vermenagna Cisl, Cgil, CIA (Confederazione italiana agricoltori), Coldiretti, UPA (Unione provinciale agricoltori)
Alba	Sportello del Comune di Alba, gestito in collaborazione con il Consorzio Alba Langhe Roero Cisl, Cgil, CIA, Coldiretti, UPA
Bagnolo Piemonte	Sportello pubblico gestito dal Consorzio Monviso Solidale in collaborazione con il comune
Barge	Sportello pubblico gestito dal Consorzio Monviso Solidale in collaborazione con il comune
Bra	Sportello pubblico gestito dal Consorzio S.A. Int.es.a con il comune di Bra Cisl, Cgil, Coldiretti
Ceva	Sportello del Comune di Ceva Cisl
Fossano	Sportello pubblico gestito dal Consorzio Monviso Solidale in collaborazione con il comune Cisl, Cgil, CIA, Coldiretti
Mondovì	Sportello pubblico del comune di Mondovì in collaborazione con il Consorzio S.A. del Monregalese, Comunità Montana Valli Mongia Cevetta e Langa Cebana Cisl, Cgil, CIA, Coldiretti, UPA
Saluzzo	Sportello pubblico gestito dal Consorzio Monviso Solidale in collaborazione con il comune Cisl, Cgil, CIA, Coldiretti, UPA
Savigliano	Sportello pubblico gestito dal Consorzio Monviso Solidale in collaborazione con il comune Cisl, Cgil, CIA, Coldiretti, UPA

Fonte: Provincia di Cuneo, *Relazione sull'attività connessa al Protocollo d'Intesa tra la Provincia, la Prefettura e la Questura di Cuneo per una rete territoriale di supporto ai servizi erogati dallo sportello Unico della Prefettura e dall'Ufficio Immigrazione della Questura*, p. 1

Di fatto, quindi, la Provincia, e in modo particolare l'ex assessore alle politiche sociali Mario Riu, si caratterizza come attore chiave nel rendere operativa la collaborazione con la Questura, anche se dall'intervista con lo stesso Riu emerge una forte preoccupazione per la legittimità istituzionale del "sistema Cuneo".

"Il problema era tecnicamente di convincere Roma, perché non c'era un modello simile, mi pare che la provincia di Brescia avesse fatto una cosa simile ma coi comuni, noi volevamo farla con le forze sociali e non c'era un modello, quindi dovevamo avere i permessi da Roma. E' venuto da Roma per caso in quei giorni un vice questore, Pagano, che da Roma era stato trasferito a Cuneo proprio in quel periodo. Mi ricordo che abbiamo cominciato a parlarne a dicembre 2002. Questo a gennaio, febbraio o marzo è arrivato da Roma. Lui conosceva un pò i meccanismi di Roma e quindi ci ha aiutato nel rapporto con Roma" (Mario Riu, ex Assessore della Provincia di Cuneo, intervista condotta il 29/07/2011).

Diventato operativo nel giugno 2004, il protocollo d'intesa prevedeva che l'accesso all'Ufficio stranieri della Questura potesse avvenire solo previa prenotazione effettuata attraverso il call center attivato dalla Questura stessa o presso gli sportelli territoriali aderenti alla rete di

supporto. Per ciascuno dei due canali, era previsto un tetto massimo di prenotazioni per settimana, corrispondente al numero di pratiche effettivamente trattabili da parte dell'Ufficio Immigrazione della Questura. Nel complesso, nel primo periodo di attività del protocollo, dal giugno 2004 al giugno 2005, hanno operato ben 50 sportelli territoriali, diventati 73 nell'anno successivo<sup>13</sup>. Questi ultimi non si limitavano alla prenotazione degli appuntamenti, ma offrivano anche un servizio di orientamento e supporto nella raccolta e compilazione della documentazione, nonché di informazione sull'andamento della pratica e sulla data del ritiro del permesso di soggiorno.

Lo strutturarsi di una rete di sportelli, pubblici e del terzo settore, legittimata a operare sul territorio in supporto alla Questura, ha avuto l'effetto immediato di mettere in crisi le "agenzie di affari" private che, dopo l'entrata in vigore della legge Bossi-Fini, si erano moltiplicate, passando in breve tempo da 19 a 29<sup>14</sup>. Nel nuovo sistema, infatti, queste non avevano alcun canale preferenziale nell'accesso alla Questura, anzi, anch'esse dovevano prenotare per i loro clienti o attraverso il call centre della Questura o attraverso gli sportelli sul territorio. Un passaggio inutile, tanto più che gli utenti ora potevano recarsi direttamente presso gli sportelli, e ottenere così assistenza gratuita e la certezza dell'appuntamento in Questura. Contro una tale innovazione, le agenzie di disbrigo pratiche hanno tentato la via legale, denunciando l'ex Questore Di Sapio per abuso d'ufficio. Il ricorso è stato respinto dal Tribunale, che ha visto nel Protocollo di Intesa uno strumento di tutela dei diritti soggettivi dei cittadini stranieri<sup>15</sup>.

Nel giugno 2005, a conclusione del primo anno sperimentale, le parti hanno deciso di portare avanti le attività, nonostante il cambio di maggioranza ai vertici della Provincia, con la vittoria del candidato di centro-destra Raffaele Costa<sup>16</sup>. Vi sono state però alcune modifiche di tipo organizzativo e operativo. Innanzitutto, una prima novità era rappresentata da una maggiore articolazione della rete territoriale di supporto, distinta in due canali operativi, il primo tra Questura ed enti pubblici rappresentati dalla provincia, e il secondo tra Questura e patronati.

In secondo luogo, ed è questo un altro importante elemento di innovazione, se nel primo anno era la Provincia a gestire direttamente il rapporto con la Questura e a coordinare le richieste di prenotazione da parte degli sportelli, nel corso del secondo anno l'acquisto del software Dedalo messo a punto dalla Provincia di Asti informatizzava totalmente il sistema di prenotazione, semplificandolo notevolmente.

---

<sup>13</sup> Se il servizio degli sportelli dei comuni era offerto a titolo gratuito, in quanto le attività erano finanziate nell'ambito dei programmi annuali di interventi della provincia, gli sportelli delle organizzazioni private, invece, si sono impegnate a richiedere un contributo simbolico.

<sup>14</sup> Massimo Mathis, *Pratiche immigrati, agenzie contro il Questore*, La Stampa, 23 luglio 2004.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Il servizio anzi, è stato potenziato con l'acquisizione del software per la prenotazione telematica Dedalo, realizzato dalla provincia di Asti, che viene messo a disposizione di tutta la rete territoriale, tanto degli enti pubblici che delle organizzazioni di categoria.

- R: La provincia inizialmente era il nodo attraverso cui arrivavano le prenotazioni degli sportelli (erano 71), percorso complesso perché ciascuno di questi sportelli aveva un numero di posti a disposizione definito sulla base del territorio e dell'organizzazione di riferimento, e poteva gestire un numero di prenotazioni che arrivavano alla provincia che metteva insieme le richieste e strutturava l'accesso alla Questura. Non era un ruolo diretto di rapporto con gli immigrati ma di secondo livello con i servizi sul territorio
- D: Possiamo dire che la Provincia funzionava da back office per lo smistamento?
- R: Sì. La P. non vedeva mai le pratiche, ma attraverso un servizio di mail gestiva lo scambio di informazioni e contatto tra i soggetti. Nel 2005, secondo anno di attività, la Provincia ha analizzato quali altri interventi di questo tipo erano stati attivati sul territorio regionale e nazionale, ed è entrata in contatto con l'esperienza della Provincia di Asti ed il suo software Dedalo per la gestione delle prenotazioni per la richiesta di rinnovo e il ritiro dei permessi. La Provincia di Cuneo ha acquistato il software e l'ha messo a disposizione della rete per una gestione automatica del sistema, facendo degli adattamenti dello strumento alle esigenze locali e facendo una formazione agli operatori. Da quel momento il back office è stato gestito direttamente dalla questura attraverso Dedalo e in raccordo alla rete locale. Non ricordo la data precisa di questo passaggio". (Elena Bottasso, Consulente della Provincia di Cuneo fino al 2010, intervista condotta il 15/06/2011).

Un terzo elemento di novità era costituito dall'adesione all'accordo della Prefettura, in particolare per quanto riguardava la prenotazione delle pratiche relative ai ricongiungimenti familiari, competenza del neo-istituito Sportello Unico per l'Immigrazione. Infine, veniva avviato il "Portale immigrazione" (<http://immigrazione.provincia.cuneo.it>), gestito congiuntamente da Provincia, Questura e Prefettura, che, oltre a fornire informazioni sui servizi erogati dagli sportelli e sulla modulistica, consentiva agli utenti l'accesso all'elenco dei permessi stampati e pronti per il ritiro presso l'Ufficio Immigrazione della Questura e all'elenco dei nulla osta per ricongiungimento familiare pronti presso lo Sportello Unico. Come si può vedere, la sperimentazione avviata a Cuneo a partire dal 2004 si è andata decisamente sviluppando nel corso del tempo, prefigurando alcune soluzioni che hanno poi caratterizzato le politiche nazionali, come ad esempio l'attivazione del Portale Immigrazione per controllare lo stato delle pratiche. Però nonostante il carattere innovativo del sistema cuneese e i risultati positivi raggiunti (vedi qui sotto § 2.3), nell'aprile 2006, allo scadere del secondo anno, la Questura ha preferito non rinnovare il protocollo a causa dell'incertezza circa il ridisegno delle procedure di rilascio/rinnovo dei permessi di soggiorno avviato dal Ministero dell'Interno in seguito all'accordo con Poste Italiane.

- D: ...quindi Lei si aspettava un plauso perché il sistema funzionava, le code non c'erano più, le pratiche venivano evase in tempi ridotti rispetto a prima...
- R: basta chiedere a Manigrasso [funzionario responsabile, NdR], eravamo arrivati a 40 giorni. Prima erano 6 mesi.

D: Allora sente il Ministero dell'Interno pensando che la cosa venisse giudicata in modo positivo, viene invece criticato e Le viene detto che avrebbe prima dovuto consultare il Ministero dell'Interno. Le si rimproverava il fatto di essere stato troppo indipendente.

R: Ho dovuto giustificare una mia iniziativa.

D: Quindi entrano in gioco a livello nazionale i patronati...

R: Sì, io non avevo contatti a livello nazionale con i CAF (Centri di Assistenza Fiscale, NdA). Il mio interlocutore all'epoca era la Provincia. I CAF sono stati inclusi perché ci sono stati rapporti a livello centrale tra il Ministero e i sindacati appartenenti ai CAF. [...] mi comunicano che i miei interlocutori sono i CAF e quindi i miei rapporti con la Provincia cessano. Io notifico questo alla Provincia. (Paris Di Sapio, ex Questore di Cuneo, intervista condotta il 3/08/2011)

È in questo contesto che di fatto man mano la sperimentazione cuneese viene a cessare: il 30 giugno 2006, con la scadenza del contratto d'uso del software Dedalo, si ferma l'attività di prenotazione degli appuntamenti in Questura. Nel frattempo però, la Provincia di Cuneo si attivava per far entrare l'esperienza cuneese nella sperimentazione nazionale avviata dall'Anci nell'ambito del protocollo di intesa sottoscritto con il Ministero dell'Interno nel febbraio dello stesso anno. Nel febbraio del 2007 si arriva quindi alla stipulazione di un nuovo protocollo di intesa tra Provincia ed enti titolari degli sportelli, "Accordo per una rete territoriale di servizi/sportelli pubblici per immigrati in provincia di Cuneo", in cui la Provincia si impegna a:

- promuovere lo sviluppo, anche con risorse economiche aggiuntive, della rete territoriale con tutte le Istituzioni e gli organismi interessati;
- garantire il collegamento della rete territoriale con le iniziative promosse a livello nazionale, in particolare in relazione al citato protocollo di intesa sottoscritto tra Ministero dell'Interno e Anci

*(art. 3, Accordo per una rete territoriale di servizi/sportelli pubblici per immigrati in provincia di Cuneo, sottoscritto il 19/02/2007 da Provincia di Cuneo, comuni di Alba, Bra e Cuneo, Consorzio Socio-assistenziale del Monregalese e Consorzio Monviso Solidale)*

In concreto, la Provincia di Cuneo si è adoperata per far sì che alla sperimentazione ANCI potessero aderire, oltre ai comuni, anche i consorzi socio-assistenziali, che avevano giocato un ruolo centrale nell'esperienza cuneese. Grazie alla mediazione della provincia di Cuneo, quindi, i diversi sportelli pubblici operanti sul territorio si sono potuti iscrivere al progetto ANCI per l'attività di supporto al cittadino straniero nella compilazione elettronica della modulistica inerente il rilascio/rinnovo del permesso di soggiorno, e partecipare, nel febbraio 2007, alla giornata di formazione svoltasi a Cuneo per l'utilizzo dell'applicativo ELI2 di Poste Italiane per la compilazione delle istanze. Al momento attuale, quindi, gli sportelli pubblici sono accreditati, al pari di quelli dei patronati, per l'accesso alla pre-compilazione delle domande di rinnovo che poi l'immigrato dovrà presentare in posta insieme alla documentazione richiesta per l'avvio formale della pratica (vedi sopra 2.1).

Si potrebbe pensare quindi, che il "modello Cuneo", incentrato su una forte rete pubblico-privata e sul ruolo di coordinamento svolto dalla Provincia, sia rimasto in piedi nonostante i

cambiamenti - se non i veri e propri stravolgimenti - della procedura a livello nazionale e l'avvicinarsi di diverse maggioranze politiche, dal centro-sinistra di Quaglia nel periodo 1998-2004, al centro-destra di Raffaele Costa (2004-2009) e poi di Gianna Gancia (2009 a oggi), esponente quest'ultima della Lega Nord. Di fatto però, va sottolineato come il servizio fornito oggi dagli sportelli sia assai differente da quello assicurato un tempo nell'ambito dei protocolli di intesa del 2004 e del 2005. Se all'epoca, infatti, gli sportelli potevano interagire direttamente con la Questura per la prenotazione dell'appuntamento, nel contesto della nuova procedura la funzione degli sportelli si limita all'assistenza nella compilazione della richiesta e nella raccolta della documentazione, dopodiché la pratica viene inviata tramite Poste Italiane alla Questura, e l'immigrato si rapporta direttamente con quest'ultima.

[...] Il sistema Poste ha rovinato parecchio perché ha tolto quello che era il rapporto diretto con la Questura. Gli operatori della Questura ora non vedono più gli sportellisti [che hanno assistito l'immigrato nella compilazione, NdR], mentre prima bene o male una volta alla settimana o due si andava in Questura perché le pratiche venivano trattate direttamente dagli sportelli, quindi si aveva un rimando automatico, c'era un feedback. Adesso invece, è diventato tutto un po' farraginoso, tu pensa a un sistema dove una pratica non sai che giro fa... Poi nel momento in cui la Questura prende in carico la pratica comunque gli sportelli [che hanno assistito l'immigrato, NdR] non ci sono, sono da tutta un'altra parte, perché la pratica è stata fatta mesi prima. Gli operatori della Questura non hanno più avuto rapporti diretti con gli sportellisti pubblici, e questo è stato un grosso problema, perché prima a Cuneo lavoriamo così e questa interazione era importante per ridurre i tempi (focus group con gli operatori degli sportelli pubblici, 10 aprile 2011).

Di fatto, come riconosciuto dagli stessi sportellisti intervistati nell'ambito del progetto, questa interazione diretta con gli operatori dell'Ufficio Immigrazione della Questura consentiva di risolvere quello che è percepito come un problema cronico di questo ufficio, e cioè la carenza di personale. L'avvio della nuova procedura tramite Poste Italiane avrebbe esasperato la situazione: benché la pratica arrivi per via telematica alla Questura dal Centro Servizi di Poste di Milano, che scannerizza tutti i documenti inviati dall'immigrato, di fatto l'Ufficio Immigrazione riesce materialmente a lavorarla solo nel momento in cui l'immigrato si presenta allo sportello della Questura.

- R: Ognuno fa in base alle sue possibilità. Alcune questure lavorano con la pre-acquisizione, cioè una volta che arriva la pratica la lavorano già a livello informatico prima che arrivi l'utente, quando arriva l'utente bisogna solo mettere gli ultimi particolari e acquisire le impronte. Però questo comporta una presenza di personale di back office più robusta.
- D: quindi fino a che non arriva l'utente voi la pratica non la lavorate, anche se l'invio per via telematica da parte di Poste dovrebbe servire a questa pre-trattazione della pratica prima del primo appuntamento con l'utente.

- R: Abbiamo provato a farla però non ci si riesce perché ci vuole il doppio canale che non siamo in grado di fornire, cioè una parte che fa la pre-acquisizione e una parte che lavora allo sportello.
- D: Dunque è una questione di mancanza di personale. Quindi, la pre-acquisizione permette di sapere già cosa manca alla pratica, è un filtro, si controlla la domanda, si vede quello che manca e nel momento in cui arriva l'utente lo sportellista ha già l'elenco di quello che manca e se non manca nulla impronte, foto e via. In quali questure fanno il pre sportello?
- R: Modena, Treviso, Pordenone. La maggior parte delle città del nord, Torino, Brescia. Io non sono ancora riuscito ad organizzarmi in tal senso. Secondo me manca il personale. (Ispettore Francesco Manigrasso, dirigente reggente dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Cuneo, intervista condotta il 13 maggio 2011)

Le carenze di personale soprattutto nel lavoro di back-office sono alla base, secondo gli operatori degli sportelli pubblici intervistati, di un allungamento non indifferente dei tempi di lavorazione delle pratiche che, soprattutto nei casi più problematici, in cui sono necessarie integrazioni di documenti e/o verifiche specifiche, rischiano di restare bloccate per mesi. Proprio per risolvere questo problema, nel giugno 2007 la Provincia di Cuneo ha promosso una nuova iniziativa di supporto all'operatività dei servizi della Questura e della Prefettura, il cosiddetto progetto Re.S.P.I. - Rete Servizi Sportelli Pubblici Immigrati, che nel gennaio 2008 è stato finanziato dal Ministero dell'Interno nell'ambito del bando Fondo Lire UNRRA. Due i principali punti di forza del progetto: l'inserimento di mediatori culturali di diverse nazionalità presso gli sportelli di Prefettura e Questura; l'attivazione di una piattaforma informatica ([www.respi.it](http://www.respi.it)) diretta a migliorare la collaborazione della rete territoriale degli sportelli, nonché a raccogliere le problematiche e a risolvere i casi di pratiche bloccate. Una funzione, quest'ultima, svolta di fatto dai mediatori che operano in Questura, più che attraverso l'utilizzo del portale Re.S.P.I.

- R1: Nel progetto Re.S.P.I si prevede sostanzialmente la raccolta di tutti i quesiti degli sportelli che arrivano alla questura tramite il portale, ma dato che non è sufficiente, vengono anche stampati e il mediatore culturale va tre mattine la settimana in Questura porta con sé i quesiti per sottoporli direttamente al dirigente... Praticamente, l'Ispettore chiede al mediatore di recuperare il fascicolo e verifica poi il problema. Questo è l'unico metodo che funziona, è molto manuale ma funziona, anche perché diversamente l'Ispettore non avrebbe il tempo di mettersi a cercare un fascicolo, quindi o andavamo noi direttamente...
- D: Quindi se ho capito bene, la pratica è tutta informatizzata, tutto è sulla rete... però alla fine è il cartaceo su cui si gioca la partita, nel senso che se alla fine io non ho la mia cartellina con tutto quanto... Ho capito bene?
- R2: Sì. Paradossalmente abbiamo avuto uno scontro proprio con i sistemi informativi della Provincia, perché loro dicevano: "ormai è tutto su web". Ma noi insistevamo sul fatto di avere il comando 'stampa' perché senza quel comando non si potevano dare le segnalazioni in cartaceo al mediatore e il mediatore non poteva portarle in Questura.... Abbiamo provato a chiedere al mediatore se per caso fosse stato possibile passare alla modalità telematica, ma ci ha detto ci sono tantissimi ostacoli, prima di tutto il fatto di poter avere i quesiti a portata



di mano per portarli da un ufficio all'altro, dato che i fascicoli possono essere proprio dappertutto, in archivio o anche in un altro posto.

R3: Senza contare che per tanti anni, adesso non so la Questura come è messa, ma pochissime postazioni avevano accesso a internet e quindi ancora prima di Re.S.P.I., con il Protocollo d'Intesa ecc., poteva sembrare banale questa possibilità di circolazione dell'informazione attraverso e-mail o altri strumenti informatici, però così non era perché magari l'ispettore di riferimento non aveva accesso a internet o non aveva l'abitudine di lavorare online. Se non ci fosse questo passaggio di una persona che in modo manuale fa vedere le pratiche, riceve le risposte e poi utilizza il sistema intranet per dare le informazioni ai vari sportelli, non ci sarebbe nessuno in questura a farlo...

D: Quindi è il mediatore che fa...

R3: Sì, è il mediatore che carica online le risposte che l'ispettore Manigrasso dà per iscritto (focus group con gli operatori degli sportelli pubblici, 10 aprile 2011)

In ogni caso, il progetto Re.S.P.I., sia per gli operatori degli sportelli pubblici che per la Questura, ha contribuito non poco a migliorare il lavoro di quest'ultima, tanto che alla scadenza del progetto, nel dicembre del 2010, la Provincia ha comunque cercato di mantenere l'attività attingendo nuovamente, come era avvenuto con il protocollo di intesa del 2004 e poi con gli accordi successivi, alle risorse distribuite dalla regione in materia di politiche di integrazione degli immigrati.

Curiosamente però, le problematiche incontrate dagli sportelli pubblici non sembrano interessare gli sportelli dei patronati, che invece riportano frequenti contatti informali con la Questura per la soluzione di casi specifici. È come se i patronati avessero un canale preferenziale, in concreto una persona espressamente dedicata a rispondere alle loro richieste.

In generale comunque, come riportato anche dall'ispettore reggente Francesco Manigrasso, la Questura di Cuneo è stata individuata dal Ministero dell'Interno come sede "in sofferenza", e che pertanto, a partire dal 2010, ha beneficiato in alcuni periodi dell'intervento di una task force composta da 20 funzionari del Ministero specificamente dedicata alla questione dei permessi di soggiorno. Inoltre, dal luglio 2011, è stato aperto anche un nuovo sportello decentrato della Questura a Bra, gestito dalla Polizia di Stato, che ha consentito di decongestionare un po' la situazione. L'azione congiunta di queste innovazioni bottom-up (progetto Re.S.P.I.) e top-down (task-force, decentramento a Bra), avrebbero portato a una riduzione dei tempi di rilascio del permesso da circa un anno nel 2007, con l'ingresso di Poste Italiane nel sistema, agli attuali due mesi circa, comunque un tempo superiore ai 40 giorni raggiunti dalla sperimentazione locale condotta nel periodo 2004-2005.

### **2.2.2. Torino**

Analogamente a quanto abbiamo visto nel caso di Cuneo, anche a Torino l'entrata in vigore delle novità previste dalla legge Bossi-Fini in materia di rinnovo del permesso di soggiorno ha

comportato non pochi disagi e problemi, soprattutto per l'Ufficio Immigrazione della Questura all'epoca sito in via Ventimiglia, l'unico in città deputato ad occuparsi della questione, e per il Commissariato di Polizia di Ivrea, punto di riferimento per l'area dell'Eporediese. La situazione era resa particolarmente difficile dalle lunghe code che si formavano regolarmente già a partire dalle prime ore del mattino e che vedevano assieme indistintamente immigrati che dovevano richiedere il rinnovo e altri che avevano già inoltrato la pratica ed erano in attesa del nuovo documento, determinando una situazione di accesso caotico e disordinato agli uffici, con non pochi problemi di ordine pubblico.

È in questa situazione di caos che la Questura di Torino, e in modo particolare l'Ufficio Immigrazione, sollecita, attraverso una serie di incontri con l'Assessore alle Politiche Sociali dell'epoca, l'intervento della Provincia di Torino per fornire supporto logistico e tecnologico all'Ufficio Immigrazione e superare la situazione di emergenza. La Provincia avvia uno studio sulle diverse soluzioni adottate a livello locale in Piemonte, e mette a punto una propria proposta, il progetto di prenotazione del rinnovo del permesso di soggiorno via sms, adottato formalmente con delibera della Giunta provinciale n. 212772 del 3 agosto 2004. L'iniziativa vede coinvolta, accanto alla Provincia, anche un'impresa privata, la società Vodafone, contattata dal Commissariato di Polizia di Ivrea per gestire il passaggio alla gestione informatizzata dell'attività di rinnovo del permesso di soggiorno, e peraltro società già incaricata di gestire il servizio di telefonia mobile della Provincia di Torino.

Più nel dettaglio, il progetto prevedeva l'utilizzo del software Dedalo già messo a punto dalla Provincia di Asti per la gestione degli appuntamenti in Questura e la collaborazione di Vodafone nel consentire la prenotazione via messaggio di testo dal cellulare. Lo straniero titolare di permesso di soggiorno in scadenza, infatti, poteva inviare a un apposito recapito telefonico gestito da Vodafone un messaggio con il proprio numero di permesso di soggiorno: se in regola con i termini previsti per il rinnovo, il sistema generava automaticamente un messaggio di risposta in cui veniva comunicato all'utente giorno e ora dell'appuntamento in Questura. Nel caso invece di sms inviato oltre il termine di 60 giorni dalla scadenza del permesso, il messaggio di risposta invitava l'immigrato a rivolgersi direttamente all'Ufficio Immigrazione della Questura. L'esperimento si caratterizzava senza dubbio come piuttosto originale nel contesto piemontese, in quanto non era previsto il coinvolgimento del terzo settore ma piuttosto si faceva ricorso a una società privata per la gestione di un servizio specifico tra l'altro ad un costo piuttosto contenuto, che per il primo anno di sperimentazione era pari a 7.360 euro e comprendeva i costi di utilizzo del software Dedalo<sup>17</sup>.

Obiettivo del progetto era sostanzialmente quello di regolare gli accessi alla Questura e mettere fine alle code e ai disagi degli utenti. Non era previsto, al contrario del caso cuneese, un servizio di supporto e di consulenza nella presentazione e compilazione della pratica, attività che comunque veniva portata avanti informalmente da molti uffici dei sindacati e delle associazioni del terzo settore che in città si occupavano di immigrazione, senza alcun

---

<sup>17</sup> Vedi: Delibera della Giunta provinciale n. 212772 del 3 agosto 2004 e allegata descrizione del progetto.

coordinamento formale da parte della Questura. In concreto, la sperimentazione della prenotazione via sms è durata due anni: l'accordo con Poste Italiane e la ridefinizione del sistema di compilazione delle pratiche attraverso il sistema ELI2, hanno di fatto portato al congelamento del servizio di prenotazione precedentemente attivo sul territorio.

Come è evidente, al contrario dell'esperienza di Cuneo, a Torino la Provincia si è limitata a recepire una richiesta della Questura e a predisporre una soluzione di tipo tecnico per risolvere l'emergenza, senza costituire né coordinare alcuna specifica rete di servizi o sportelli. Una forma di intervento soft, che si limitava a fornire una risposta ad hoc, come messo in luce anche dal fatto che la Provincia non ha più promosso azioni specifiche sulla questione del rinnovo dei permessi di soggiorno dopo l'ingresso di Poste Italiane nel sistema e nonostante la nuova situazione di caos che ne è seguita. Secondo le testimonianze raccolte in Questura, infatti, nel primo anno di attivazione della procedura via Poste Italiane, si sarebbe arrivati a consegnare i permessi anche con un anno di ritardo, con inevitabili forti disagi per gli utenti coinvolti, mentre prima in 4-5 mesi l'Ufficio Stranieri riusciva a concludere la procedura di rinnovo.

In questa nuova situazione di emergenza, determinata secondo la Questura di Torino, soprattutto dalle difficoltà di funzionamento del programma ELI2, è stata Poste Italiane a intervenire, assicurando in Questura la presenza di un informatico specializzato sul nuovo sistema di gestione dei permessi, che per un anno avrebbe affiancato l'Ufficio Stranieri nell'utilizzo del software e nella soluzione dei problemi.

R: Il primo anno è stato veramente drammatico, però c'era un referente di Poste Italiane, nel senso che c'è stata una persona aggregata qui per un po' di tempo. Ora la situazione si è normalizzata, il loro servizio è migliorato.

D: Ciò è accaduto all'inizio quando Poste Italiane è entrata nel sistema. Questi problemi erano dovuti a cosa?

R: Sicuramente il sistema informatico, la necessità di interfaccia tra diversi sistemi, ma anche proprio il sistema in sé che è partito con vari problemi, lavorandoci abbiamo notato che c'erano diversi punti che non andavano e sono stati due anni faticosissimi

D: Che tempi aveva il permesso?

R: Avevamo superato l'anno, 13 mesi nel 2007. Noi come questura prima eravamo a 5 mesi, il nuovo sistema ci ha distrutto.

R: In quella fase quindi c'è stato un funzionario di Poste

D: un informatico incaricato di Poste che è stato qua molto proprio perché i problemi erano parecchi. All'inizio si interfacciavano sistemi diversi che facevano fatica a comunicare tra loro, poi sono stati fatti degli aggiustamenti tecnici, alcuni di questi sistemi sono stati uniti, e poi bene o male si è recuperato sui tempi (intervista a Rosanna Lavezzaro, Responsabile Ufficio Stranieri della Questura di Torino, condotta il 7 agosto 2011).

Purtroppo non ci è stato possibile chiarire ulteriormente le ragioni e le modalità di un tale intervento di Poste Italiane nella Questura di Torino, intervento che per esempio non si è avuto nel caso di Cuneo. Nonostante le nostre sollecitazioni per ottenere un'intervista con

un responsabile di Poste Italiane, non ci è stata data l'autorizzazione. Si potrebbe ipotizzare che Poste Italiane sia intervenuta selettivamente, considerando le situazioni di maggiore sofferenza al momento dell'avvio del nuovo sistema, per cui Torino, dove i tempi erano già più lunghi rispetto a Cuneo (4-5 mesi contro 40 giorni) e dove, in seguito all'introduzione della nuova procedura, si era arrivati a superare l'anno, ha ricevuto un'attenzione prioritaria da parte di Poste.

Allo stesso tempo, va sottolineato anche come, nella nuova situazione di emergenza e disagio, si siano andate consolidando anche prassi informali di relazione tra l'Ufficio Immigrazione della Questura e i vari attori sul territorio coinvolti nel sistema di rinnovo dei permessi di soggiorno, quali i patronati in primo luogo ma anche i comuni accreditati all'accesso al sistema ELI2 attraverso l'adesione alla sperimentazione dell'ANCI, tra cui il comune di Torino.

“Con la questura c'è un rapporto costante. Io personalmente accompagno spesso utenti che hanno difficoltà di comunicazione con il personale dello sportello, e poi ho un contatto diretto in via Grattoni [sede della Questura di Torino - NdR] con la dottoressa Romano, per cui quando ci sono ritardi eccessivi nell'arrivo del permesso vado ad informarmi, e lei tramite il terminale verifica se c'è un problema di documentazione mancante o altre questioni. Questo contatto costante mi permette di chiarire le posizioni dei singoli e di risolvere i casi in sospeso” (intervista a Aurelia Vitaliano, responsabile Ufficio Stranieri del Comune di Torino, condotta il 10 settembre 2011).

“Noi poi il rapporto con la Questura ce l'abbiamo da 15 anni, in particolare come sindacato. Sulla questione del rinnovo del permesso di soggiorno, ci sono contatti costanti e diretti tra il patronato INCA-Cgil e la Questura che riguardano soprattutto singole pratiche. Io vado ogni 10-15 giorni personalmente in Questura e porto un elenco di pratiche problematiche o in sospeso, per vedere quali sono i problemi. Le relazioni personali sono importanti, e alcuni funzionari sono più disponibili di altri, comunque in generale è un rapporto positivo. Poi quando c'è qualche novità, qualche emergenza particolare, l'Ufficio Immigrazione si dà da fare per vedere come funziona la questione, e anche in questi casi c'è collaborazione. La questura di solito organizza incontri su temi specifici come ad esempio modifiche nella normativa ecc.” (Abdeslam Jahouari, patronato INCA Cgil, intervista condotta il 13 maggio 2011).

“Noi riusciamo a comunicare molto bene con la Questura, tanto che il 1 marzo [2011, NdR] abbiamo un incontro con la questura qui nella nostra sala, a cui parteciperanno Caritas, UIL, Ivrea, ItalUil, INAC, INCA, Comune di Torino, Questura. La Questura sta facendo un lavoro eccellente, ogni tanto ci sono problemi sì, ma cerchiamo di parlare e di risolverli, e questo è un vantaggio sia per l'utente sia per loro, perchè ci sono delle pratiche che rimangono ferme magari perchè l'utente non sa che c'è una sospensiva e che deve integrare i documenti... Io sono stata la settimana scorsa in Questura proprio per verificare lo stato di alcune pratiche, le guardo direttamente con il funzionario, che mi comunica “questa è in produzione, questa è validata ecc.”. Poi ogni tanto ci sono casi più complicati che io ritengo di portare in

questura per spiegarli” (Melinda Hima, patronato ACLI, intervista condotta il 20 febbraio 2011).

Come si può vedere, quindi, sebbene basato su relazioni informali, il sistema torinese non sembra funzionare poi in modo così differente da Cuneo, dove il progetto Re.S.P.I., come si è visto sopra, ha cercato proprio di ri-stabilire il contatto diretto tra sportelli pubblici e Questura che aveva caratterizzato la modalità di intervento dei protocolli di intesa del 2004-2005. Se a Cuneo l’ingresso di Poste nel sistema risulta avere messo in crisi una tale relazione, a Torino invece si riscontra un network di relazioni informali consolidato nel corso del tempo che non sembra essere stato compromesso dal nuovo sistema nazionale.

R: In questi anni noi siamo sempre riuscite ad avere un buon rapporto con tutti gli uffici e gli enti che sul territorio si occupano di immigrazione, non so se dipenda dal fatto noi siamo quattro donne abbastanza collaborative, anche tra di noi, e cerchiamo sempre di smussare gli angoli [...]

D: In particolare, quali relazioni avete con gli enti a cui possono rivolgersi gli immigrati per l’assistenza nella pratica del rinnovo, cioè patronati e comuni?

R: Abbiamo spesso contatti con loro, facciamo anche delle riunioni periodiche che in genere vengono richieste da loro. All’inizio di più perché si trattava di imparare, ora meno, però di tanto in tanto le richiedono per chiarire certi aspetti, nuove leggi e procedure. In genere si tratta dei patronati, dei comuni di Ivrea e di Torino, delle Acli, Caritas, dei sindacati (Rosanna Lavezzaro, Responsabile Ufficio Stranieri della Questura di Torino, intervista condotta il 7 agosto 2011).

“I rapporti coi patronati sono ottimi, ogni tanto abbiamo un incontro dove esponiamo le problematiche, ci veniamo incontro, ci aiutiamo, ci coordiniamo, e in linea di massima le pratiche che arrivano dai patronati non devono essere sospese. Rimane ancora una percentuale minima di persone che sono appena arrivate o chi abita in provincia e magari ha difficoltà a raggiungere un patronato e su domande “fai da te” abbiamo ancora qualche problemino, ma nel complesso le cose stanno andando abbastanza bene. Noi siamo stati da sempre molto collaborativi e trasparenti verso l’esterno, sia con patronati, sia con i comuni e consorzi di comuni. Abbiamo sempre cercato di essere trasparenti per migliorare il servizio, così l’utenza è soddisfatta e anche noi lavoriamo meglio. Quasi tutti hanno il mio cellulare, e io in qualsiasi momento a meno che non sia a casa rispondo o mi faccio lasciare una richiesta e poi provvedo” (Ispettore Zumbo, Questura di Torino, intervista condotta il 25 febbraio 2011).

Il buon funzionamento di questa rete informale è emerso anche nel corso della conduzione delle interviste in Questura, spesso interrotte da telefonate dei vari patronati sul cellulare dei funzionari intervistati, telefonate a cui i nostri interlocutori hanno sempre risposto e prestato attenzione.

Rispetto al caso di Cuneo sopra analizzato, va sottolineata inoltre una diversa organizzazione del lavoro interno della Questura, che non si limita alla divisione tra front-office e back-

office, ma prevede almeno quattro percorsi specifici: lo “sportello bianco”, dove si possono avere le prime informazioni e dove si consegnano i documenti a integrazione delle pratiche in sospeso; lo “sportello rosso” per i minori non accompagnati, le domande di asilo politico e le richieste di permesso per motivi umanitari, ovvero tutte le situazioni che non passano da Poste Italiane; lo “sportello blu” dove vengono gestiti gli appuntamenti dati da poste per i rilievi foto dattiloscopici e le richieste di eventuali integrazioni; lo “sportello verde” per il ritiro dei permessi pronti.

Centrale è il lavoro svolto dal back-office dello “sportello blu”: le pratiche infatti, una volta acquisite in via informatica dal Ministero (e cioè dopo l’invio del plico da parte di Poste Italiane), iniziano subito ad essere lavorate. Ciò consente allo sportello di lavorare più celermente, anche prima che arrivi materialmente il plico con i documenti, in modo che al momento dell’appuntamento l’operatore si limita a notificare all’immigrato lo stato della sua pratica: se è tutto a posto, vengono fatti i rilievi foto-dattiloscopici e la pratica passa alla Questura Centrale di corso Vinzaglio per la validazione, ovvero il vaglio finale e la firma da parte del funzionario responsabile dell’Ufficio Immigrazione; se invece sono necessarie delle integrazioni, viene consegnata all’immigrato la cosiddetta “sospensiva”, in cui sono specificati i documenti mancanti, che devono essere consegnati nel termine di 20 giorni.

Nel corso degli anni 2010-2011, la Questura di Torino ha potuto poi anche beneficiare della presenza di alcuni mediatori culturali grazie a un progetto della cooperativa Almaterra finanziato dalla Provincia di Torino nell’ambito dei piani di intervento predisposti con i fondi dei programmi annuali di integrazione della Regione Piemonte, progetto che però non è più stato ripresentato nel 2012. Secondo la Questura di Torino la necessità di avere mediatori presso lo sportello di corso Verona non risulta più così rilevante, dato il lavoro di pre-inserimento delle pratiche fatto dai patronati e dagli altri uffici accreditati. Gli unici problemi di comunicazione che continuano a essere sottolineati sono quelli che riguardano la comunità cinese.

Ciò non elimina del tutto però le possibili incertezze e i problemi, come si è visto sopra, per cui spesso, su sollecitazione degli immigrati in attesa del permesso, i patronati e gli uffici accreditati dei comuni si mettono in contatto direttamente con la Questura per avere informazioni su singoli casi. Un problema ricorrente è costituito dalla presenza di piccoli precedenti penali o magari di lunghi periodi di disoccupazione, che possono portare la Questura a chiedere integrazioni rispetto alla documentazione presentata e/o a verificare con le Procure la fedina penale dell’immigrato. Se, con la Procura di Torino, l’Ufficio Immigrazione della Questura ha un rapporto di collaborazione consolidato, le cose si complicano nel caso siano coinvolte altre procure.

Un altro aspetto indicato da molti intervistati come controverso è il ruolo degli sportellisti di Poste Italiane: la Questura sembra implicitamente dare per scontata anche un’attività di “controllo” della completezza della documentazione inviata, del tutto esclusa invece dagli operatori di patronati e del Comune di Torino, che lamentano invece ingerenze e interventi

ingiustificati. Neppure su questo punto ci è stato possibile verificare il punto di vista di Poste Italiane, nonostante ripetuti tentativi di ottenere un'intervista.

La Questura di Torino, quindi, partita nel 2007 da una situazione di maggiore disagio rispetto a quella di Cuneo, sembra al momento aver superato i problemi e essere ormai vicina al termine di 45 giorni previsti dal Ministero per il rinnovo del permesso di soggiorno. La collaborazione di Poste Italiane, su cui però non ci è stato possibile reperire informazioni più dettagliate, e soprattutto il consolidamento di una rete informale fatta di incontri su questioni specifiche e relazioni ad hoc su singole pratiche, ha consentito il superamento della fase critica del 2007, tanto che oggi la Questura di Torino sembra rappresentare un'esperienza di eccellenza.

### **2.3. Limiti e opportunità delle sperimentazioni locali: quali modelli?**

L'analisi dei casi di Cuneo e Torino mette in luce due stili assai differenti di intervento sul territorio: il primo, quello di Cuneo, si caratterizza per l'attivazione, già nel 2004, di progetti sperimentali e di una rete formale di attori che vede al centro una forte azione di coordinamento della Provincia, tuttora presente attraverso il progetto Re.S.P.I.; nel caso di Torino, invece, si assiste a un tessuto di relazioni di tipo informale, in cui la Provincia ha giocato un ruolo rilevante, ma comunque mai di vero e proprio coordinamento, solo in una fase specifica, quella della sperimentazione dell'appuntamento in Questura via sms. Si può parlare pertanto di uno stile coordinato e a regia pubblica nel caso di Cuneo, e di stile più informale e di intervento ad hoc nel caso di Torino. In entrambi i casi, nei momenti di maggiore difficoltà seguiti all'entrata in vigore della legge Bossi-Fini, le Questure hanno chiesto formalmente un qualche intervento delle amministrazioni locali e nello specifico delle province. A risultare differenti sono le risposte: più coordinate e di sistema a Cuneo, più limitate allo specifico problema a Torino.

Non vi è dubbio che in entrambi i casi l'intervento delle province abbia consentito un alleggerimento della situazione di emergenza e, nel caso di Cuneo, ovvero dell'intervento di sistema, come lo abbiamo definito, non solo, dato che, nel periodo della sperimentazione dei protocolli di intesa, questa provincia diventa un vero e proprio esempio di buona pratica. Il contributo degli sportelli pubblici e del terzo settore coordinati dalla Provincia, infatti, appare evidente se si confronta il numero di pratiche trattate dall'Ufficio Stranieri della questura nei sei mesi precedenti l'entrata in vigore del protocollo (1 gennaio-12 giugno 2004), pari a 5.044, con quello relativo ai sei mesi successivi (13 giugno-12 dicembre 2004), salito a ben 13.581 pratiche, pari a un incremento del 169,2%.

Nel caso di Torino, invece, non abbiamo dati precisi, nonostante questi siano stati formalmente richiesti alla Questura. Resta però il dato di fondo confermato da tutte le interviste, e cioè l'alleggerimento della pressione sullo sportello grazie alla prenotazione via sms, e una certa riduzione nei tempi di lavorazione delle pratiche, da 8-9 mesi subito dopo l'introduzione della legge Bossi-Fini a 4-5 mesi in seguito alla sperimentazione dell'sms. Si

tratta certo di un risultato più contenuto rispetto a quello ottenuto con la sperimentazione cuneese, che del resto rispecchia il carattere meno ambizioso dell'accordo con la Provincia di Torino, che come si è visto si limitava al problema di regolare l'accesso all'Ufficio Stranieri della Questura.

In entrambi i contesti, l'ingresso nel sistema di Poste Italiane ha rappresentato inizialmente un passo indietro se non addirittura un vero e proprio "trauma". È questo in particolare il caso di Cuneo, dove il nuovo sistema ha messo in discussione una rete consolidata e formalizzata di rapporti. L'idea, condivisa da tutti gli attori del territorio, di un "modello Cuneo" come possibile *best practice* da prendere ad esempio a livello nazionale, ha sicuramente trovato riscontro piuttosto limitato nelle politiche del Ministero dell'Interno. Se è vero che l'accordo con Anci sembra andare nella direzione di un decentramento delle competenze sulla procedura di rinnovo ai comuni, così come già avveniva nel caso di Cuneo attraverso la rete degli sportelli decentrati dei comuni e dei consorzi socio-assistenziali, l'accordo con Poste Italiane segue piuttosto una logica opposta di accentramento amministrativo in capo a un'istituzione semi-pubblica che funziona di fatto come front-office del Ministero dell'Interno. Per certi aspetti, il modello seguito appare più quello dell'intervento ad hoc che aveva caratterizzato l'esperienza dell'accordo con Vodafone in Provincia di Torino, in cui l'intervento di un attore terzo e di natura in tutto o in parte privata è limitato ad offrire un servizio specifico senza mettere in discussione il sistema di competenze consolidato e la responsabilità ultima del Ministero dell'Interno sulla materia dei rinnovi.

In concreto, non vi è dubbio che il passaggio a Poste Italiane sia stato segnato, tanto a Cuneo quanto a Torino, da un deciso peggioramento dell'efficienza delle procedure di rinnovo, con ritardi nella consegna dei documenti anche di un anno e oltre. Dalle interviste condotte, appare difficile dare una spiegazione certa dell'improvviso attivismo del Ministero dell'Interno e soprattutto delle pressioni esercitate su Poste Italiane per migliorare il servizio (attraverso la cosiddetta "sperimentazione dei 45 giorni"). Però un'ipotesi che sembra trovare un qualche riscontro soprattutto nelle testimonianze delle Questure intervistate, è quella che sottolinea l'insostenibilità dei possibili costi derivanti dai numerosi ricorsi al Tar e dalle crescenti richieste di risarcimento danni. A Cuneo ad esempio, l'Ufficio Immigrazione della Questura ha un funzionario specializzato nell'analisi della giurisprudenza e dei contenziosi riguardanti il rinnovo del permesso di soggiorno, e anche a Torino i funzionari della Questura hanno sottolineato un certo timore per i continui ricorsi al Tar, ciò che li porterebbe a limitare i casi di diniego di rinnovo ai casi veramente critici.

Allo stato attuale, come si è visto, la Questura di Torino sembra presentare meno criticità di quella di Cuneo, dove permane un problema di carenza di personale e una certa difficoltà nell'organizzare "per tempo" il lavoro, come evidenziato dal fatto che la Questura di Cuneo non riesce a fare la cosiddetta "pre-acquisizione" della pratica, ovvero a iniziare la procedura appena il Ministero dell'Interno trasmette i documenti in formato elettronico e prima che l'immigrati si rechi fisicamente allo sportello. Ciononostante, anche in questo contesto i



tempi di attesa del documento di soggiorno sono molto migliorati rispetto al momento immediatamente successivo all'ingresso di Poste Italiane nella procedura, e si aggirano attorno ai due mesi. Insomma, il sistema sembrerebbe ormai essere entrato a regime, nonostante continui ad essere percepito da molti attori, tanto a Torino quanto soprattutto a Cuneo, come inutilmente farraginoso e complicato. E nonostante il territorio continui a mobilitarsi per "smussare gli angoli" e ridurre le criticità, come ad esempio nel caso delle pratiche incomplete o - per varie ragioni - sospese, tanto in maniera formale, come nel caso del progetto Re.S.P.I. a Cuneo, quanto informale, come si è visto invece in quello di Torino. Insomma, il modello incentrato sull'asse Ministero dell'Interno - Poste - Patronati/Comuni accreditati non sembra poter fare del tutto a meno di correttivi prettamente locali, con i singoli operatori, dei patronati o dei comuni accreditati, che si recano fisicamente nelle Questure per verificare e sistemare le "loro" pratiche.

### 3. Il percorso burocratico: il punto di vista dell'utenza

di Roberta Ricucci

Di fronte al permesso di soggiorno, qual è la percezione dell'immigrato? Come ci si sente a dover ottenere un documento per lavorare regolarmente, vivere in Italia? Quali sono gli ostacoli maggiori?

L'incontro con le istituzioni preposte alla gestione dei titoli di soggiorno rappresenta un momento delicato nella biografia dell'inserimento sociale dello straniero. Esso, infatti, segna i momenti di un percorso che passa, in genere, dall'irregolarità alla presenza conforme a quanto previsto dalla legge, alla condizione di lungo residente ed eventualmente alla cittadinanza.

Si tratta di fasi successive, sancite dall'incontro con istituzioni differenti, come mostrato nel capitolo precedente. In questo, l'attenzione è invece posta su come tali incontri siano percepiti dagli utenti degli uffici pubblici, su quale sia la percezione del funzionamento della macchina istituzionale. Agli intervistati<sup>18</sup>, cittadini stranieri di diverse provenienze e con percorsi migratori eterogenei, è stato chiesto di ripercorrere, a partire dall'ultima esperienza di rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro, il rapporto con tale documento e con gli uffici preposti allo svolgimento della pratica. L'iter amministrativo è stato così analizzato dal punto di vista dell'utenza, così come si è cercato di comprendere come si viva il periodo in attesa del rinnovo e cosa significhi essere regolari per cittadini stranieri che, spesso, hanno conosciuto un periodo di irregolarità all'inizio del loro inserimento in Italia. All'interno di questa cornice, si chiarisce anche perché gli intervistati siano stati invitati a raccontare il percorso che li ha portati ad ottenere il primo permesso di soggiorno. La descrizione di questi percorsi e le caratteristiche del periodo di irregolarità aprono il capitolo, a cui segue l'analisi dell'esperienza del rinnovo, così come percepita da alcuni diretti protagonisti, per concludere richiamando alcune questioni ancora irrisolte.

#### 3.1. Diventare immigrati: il primo permesso di soggiorno

“Quando hai la carta, ti dimentichi di quando non l'hai avuta” (F, Costa d'Avorio, in Italia dal 1990, int. n. 30).

Questa frase è emblematica. Traguardo raggiunto. Terminate finalmente le code estenuanti in Questura, il girovagare fra uffici, ma soprattutto i timori e le ansie che da sempre accompagnano il rinnovo del permesso di soggiorno. Ma è davvero così? Ci si dimentica di quando si è stati appesi alla durata di un permesso di un anno o si è festeggiato la “promozione” alla durata biennale? Forse si tira un sospiro di sollievo e si cerca di comprimere bene nella memoria il *file* dei ricordi della vita “appesa ad un documento”. Ma i

---

<sup>18</sup> Per un prospetto degli intervistati si veda l'appendice n. 3.

ricordi dei periodi più difficili talora riaffiorano ed anche quando si è lungo residenti non si dimentica il primo periodo, quello dell'interregno che trascorre dalla data di scadenza del visto all'ottenimento del primo permesso di soggiorno. Quasi come un monito a ricordare da dove si è partiti e a dove si può ritornare.

Un periodo che non si dimentica per le sue caratteristiche, per quello che significa, per il valore reale e simbolico che avere quel "pezzo di carta" (oggi carta elettronica) porta con sé. Si tratta di un aspetto che si ritrova in maniera trasversale e comune a tutte le storie di vita raccolte.

Ciò anche perché può riguardare un lasso di solito piuttosto lungo. Non solo quindi carico di valenze emotive e di conseguenze per la propria vita, ma con un arco di tempo rilevante, che rende tutto più difficile. Per alcuni più che per altri; in ogni caso, vi è per ciascuno un'attesa: di un'occasione, una finestra normativa, una regolarizzazione. Il meccanismo che gestisce l'immigrazione in Italia attraverso successive sanatorie è ben noto agli immigrati, così come quello del decreto flussi.

Se infatti le politiche per l'immigrazione prevedono come canale di ingresso una programmazione dei flussi, nei fatti l'emersione delle posizioni irregolari attraverso interventi ex post porta come risultato la ragionevole aspettativa, da parte dei diretti interessati, che prima o poi una procedura di sanatoria fornirà l'opportunità tanto attesa.

D'altra parte, una sovrapposizione e parcellizzazione crescente delle previsioni normative legate sia agli ingressi programmati, sia alle regolarizzazioni (ad esempio, per tipologia di ingresso, settore di attività, cittadinanza) ha contribuito a costruire un articolato insieme di modalità di ingresso, che di fatto crea posizioni giuridiche differenziate per chi è immigrato regolare in Italia (Bertazzon 2011).

L'esperienza di irregolarità è diffusa e comune ad ogni provenienza, anche se assume caratteristiche differenti nel tempo e, come noto, riguarda i cittadini non comunitari e "coincide sostanzialmente con l'assenza di documentazione adeguata (ovvero le autorizzazioni necessarie) per il regolare soggiorno" (Ibid., p. 99). Se quindi lo scenario è radicalmente cambiato per i cittadini provenienti da Paesi dell'Unione Europea, primi fra tutti i rumeni, si tratta di una situazione tuttora comune per magrebini, asiatici, latino-americani e così via.

Ma come si vive in attesa del primo permesso di soggiorno? E come si raggiunge il traguardo della regolarità?

Innanzitutto occorre ribadire come non vi siano "a priori «vocazioni all'illegalità rispetto al soggiorno», bensì condizioni di contesto, temporale e territoriale, che possono determinare (e nei fatti hanno determinato) situazioni di maggiore o minor rischio di irregolarità" (Carfagna 2002: 116). Sarà per questo, che parlare di tale periodo non è problematico per gli intervistati (e non solo per la relazione fiduciaria instaurata con l'intervistato). Anzi, sembra quasi si racconti un tassello imprescindibile nel percorso migratorio, intrinsecamente legato

all'avvio di una vita in Italia, "talvolta lunga, sicuramente difficile e forse inevitabile" (Ambrosini 2010: 55).

La vita senza permesso è anzitutto una vita sospesa, in cui il tempo trascorre nell'attesa di una possibilità. Aspettando una regolarizzazione o una sanatoria, uno spazio nelle norme entro cui inserirsi. E alle volte è un tempo assai lungo.

"Il primo permesso l'ho avuto dopo 6 anni, allora però era più facile. Il datore di lavoro è andato in Questura abbiamo fatto la foto. Il mio datore di lavoro era lui che aveva portato tutte le mie carte, era italiano e ha fatto tutta la pratica in Questura a Cuneo e nel giro di un mese mi hanno chiamato e sono andata a prendere il permesso, però adesso i miei amici che lo rinnovano hanno un sacco di problemi. A dirti la verità adesso è più difficile perché anche noi che abbiamo un lavoro una volta si faceva direttamente in Questura adesso devi andare alla posta e poi in Questura e poi passano anche tre e quattro mesi e quando arriva è quasi scaduto e devi di nuovo andare a fare la coda quindi io credo che è peggio" (F, Costa d'Avorio, in Italia dal 1990, int. n. 30).

Talvolta i tempi si accorciano: i più fortunati riescono a inserirsi con rapidità fra le maglie della legge italiana approfittando di una delle tante opportunità di regolarizzazione *ad hoc*.

"Sono arrivata nel 2001 e 6 mesi dopo hanno fatto la sanatoria e mi ha assunto la persona da cui lavoravo già, lavoravo come badante [...] il datore di lavoro era italiano. Ci sono voluti 6 mesi per avere il permesso e il figlio della signora ha compilato la domanda perché mamma e papà erano anziani" (F, Perù, in Italia dal 2001, int. n. 26).

In 22 anni, l'Italia ha conosciuto sei sanatorie: elemento che conferma "la centralità delle misure di regolarizzazione *ex post* come leva principale delle politiche migratorie" (Ambrosini 2011, 213). Procedure che si sono modificate nel tempo, che di volta in volta hanno richiesto l'osservanza di criteri differenti, così come diverse sono state le modalità di rivolgersi agli enti competenti.

Trovare il momento giusto non è sufficiente. Occorre anche essere in grado di rispettare i criteri richiesti, avere i requisiti necessari e predisporre nel modo corretto la domanda di soggiorno: la posta in gioco è alta e sbagliare significa attendere un altro anno (o forse più); significa correre il rischio di non avere un datore di lavoro disposto ad assumere, significa ancora andare avanti fra timori e invisibilità.

"Mi sono regolarizzato con la sanatoria 2002/2003. Ero già in Italia dal 1995, da più di 7 anni, prima avevo già fatto altre domande ma non sono stato fortunato" (M, Nigeria, 39 anni, in Italia dal 1995, int. n. 3).

Per affrontare il passaggio burocratico che li renderà, dal punto di vista statistico, visibili, assegnando loro lo statuto di immigrati regolari come si attrezzano i cittadini stranieri

presenti in Italia? Come vivono la loro peculiare realtà, condizionata dalla ricerca e dall'attesa di ricevere il primo permesso di soggiorno? Si possono delineare dei tratti comuni alle diverse esperienze?

Il confronto e l'analisi del materiale raccolto evidenzia una forte eterogeneità delle situazioni iniziali, dei modi e dei percorsi che conducono alla regolarità. La differenziazione attiene sia ai cambiamenti intercorsi nel tempo per le procedure, sia alle caratteristiche delle reti e delle relazioni che gli immigrati instaurano sul territorio. Si entra nell'irregolarità quando scade il visto o perché il permesso posseduto non è più rinnovabile per mancanza dei requisiti richiesti. Per tutti gli intervistati l'essere irregolari si qualifica come una *situazione transitoria*, una parentesi necessaria per realizzare il proprio progetto migratorio. Progetto che si avvia spesso grazie a parenti o connazionali, risorse significative, che talora possono trasformarsi in ambienti di sfruttamento, a causa della posizione di estrema debolezza dovuta alla situazione di irregolarità.

“Quando sono arrivata qui sono arrivata con un visto turistico per vedere mia sorella, poi non potevo stare qui così ho cercato un lavoro prima in nero, poi una mia amica mi ha detto che c'era una signora che cercava qualcuno a casa. Io sono andata a bussare alla porta con mia sorella e lei, abbiamo parlato un po' e dopo mi ha detto che per 2 settimane facevamo la prova. Le sono piaciuta e sono ancora lì, mi ha messo in regola” (F, Albania, 40 anni, in Italia dal 2006, int. n. 31).

Sono arrivata da mia nipote che ha sposato un italiano e ha due bambini e loro mi hanno portato qui per lavoro con loro come compagnia, portare i bambini a scuola, lavare, stirare, ma non pagava niente perché è la famiglia. Quando parlo con loro «Mi dai soldi per chiamare in Marocco?» ma loro hanno detto «Noi ti abbiamo portata qui!» Per questo sono stata con loro un anno e quattro mesi e poi sono andata via da sola (F, Marocco, 38, in Italia dal 2007, int. n. 14).

Vi sono naturalmente casi in cui il primo permesso di soggiorno è ottenuto secondo quanto previsto dalla legislazione vigente<sup>19</sup>, come evidenziano alcuni intervistati.

“Sono arrivata con il decreto flussi nell'ottobre 2006, avevo il nulla osta poi dovevi andare in Questura per regolarizzare tutto. Arrivavo direttamente in Sardegna da Lima con tutti i documenti in regola. La persona che mi assumeva era italiana ha fatto tutti i documenti lei e mi sembra che ci sono voluti 4 mesi per avere il nullaosta” (F, Perù, 24 anni, in Italia dal 2006, int. n. 11).

---

<sup>19</sup> Ovvero, ingresso nell'ambito delle quote e delle procedure previste dal Decreto Flussi per l'ingresso per lavoro. Sono esclusi da questa ricerca i casi particolari di ingressi per lavoro secondo quanto disciplinato dall'art. 27 del T.U. 286/98. Nell'anno 2010, il Decreto del Presidente del Consiglio ha decretato 98.080 posti di lavoro disponibili, suddivisi fra 52.080 posti disponibili e suddivisi fra i paesi con cui l'Italia ha sottoscritto accordi; 30.000 ingressi per cittadini non UE e non appartenente ai Paesi firmatari di accordi; 4.000 posti per coloro che hanno frequentato corsi di formazione nei paesi d'origine; 500 per discendenti di Italiani in Argentina, Uruguay, Brasile, Venezuela; 11.500 conversioni di permessi.

“Quando sono venuto sono venuto con una richiesta di lavoro (fatta da un connazionale, ndr), primo permesso per lavoro 2009, il datore di lavoro era peruviano, ho iniziato con un lavoro come colf/badante, in una casa privata facendo le pulizie e curando la persona a 30 ore settimanali, ci ho messo 6 mesi per avere il permesso. Questo è il secondo rinnovo perché sono qui da due anni e un mese. Sono arrivato nel 2009. Per avere il primo permesso ha fatto tutto il signore che era qui. Il signore ha fatto tutto in regola” (M, Perù, 43 anni, in Italia dal 2009, int. n. 8).

Prassi corrette e del tutto in linea con quanto richiamato dalla normativa, che tuttavia non mettono al riparo da lunghi tempi di attesa, i quali risultano essere un motivo ricorrente delle storie raccolte.

Inoltre, i limiti della normativa esistente per quanto riguarda l'ingresso regolare in Italia possono prestare il fianco a strumentalizzazioni di chi necessariamente dipende dal datore di lavoro per ottenere la richiesta di nulla osta per l'assunzione, come pure, spesso, dal ricorso a figure di mediazione nel proprio Paese.

“La prima volta l'ho preso con un decreto flussi. 2007 è uscito, ma non c'era nessuno che mi assumeva e poi sono tornata dalla signora dove lavoravo prima in nero e lì mi ha fatto, però dovevo pregarla. Lei è italiana e adesso non c'è più e poi ho preso quello, sono andata in Perù e poi sono rientrata. La domanda l'ho compilata ho dovuto pagare perché c'era... dovevo inviare tramite internet e qui siamo in tanti che non abbiamo ancora internet e dovevamo mandarla alle 8 del mattino così ho dovuto pagare una persona che non conoscevo a una cabina di internet perché lo inviasse. Una persona a un internet point. La domanda l'abbiamo compilata su internet e il signore che l'ha inviata l'ha compilata. C'è voluto tanto tempo a gennaio 2009 è arrivato e a dicembre 2007 avevo mandato la domanda. Io ero in Italia” (F, Perù, 35 anni, in Italia dal 2005, int. n. 13).

In merito agli ingressi regolari nel nostro Paese occorre qui riprendere la forte differenziazione, dal punto di vista giuridico, nelle tipologie di immigrazione già citata nell'introduzione del capitolo. Essa rappresenta un elemento importante per chi cerca una via per passare dalla condizione di “straniero” a quella di “immigrato”, soprattutto quando, come negli ultimi anni le regolarizzazioni hanno dimostrato, la programmazione degli ingressi attraverso il decreto flussi riguarda una quantità residuale dei nuovi arrivati in Italia. In altri termini, un insieme che nel tempo è divenuto sempre più articolato di tipologie di immigrazione (e specifiche previsioni normative per regolarle) fa sì che si cerchi di trovare ogni possibile strada di accesso nelle maglie lasciate aperte dalle procedure. Ed ecco che “i soggetti con minori possibilità di ingresso regolare tendono a perseguire i propri progetti individuali forzando in qualche modo il passaggio attraverso varchi più accessibili” (Bertazzon, 2011: 96). Ad esempio attraverso rapporti di lavoro domestico presso famiglie di

connazionali, che con ogni probabilità rappresentano un tentativo di dare una qualche formalizzazione ad una situazione in cui il lavoro è altrove, verosimilmente “in nero”<sup>20</sup>.

La tematica dei tempi di attesa ritorna in termini ancora più intensi quando il processo di riconoscimento del proprio titolo di soggiorno passa per una forma di regolarizzazione. Una prassi in teoria straordinaria e a fronte di interventi di natura eccezionale, che tuttavia, come si è visto, di fuori dall’ordinario ha solo più le modalità, spesso di natura emergenziale, con le quali vengono costruite le procedure amministrative cui fare riferimento.

“Sono venuta qui dal 2000 poi... prima sono arrivata senza permesso – lo sai che noi quasi tutti veniamo senza niente – poi nel 2002 ha aperto quella legge di sanatoria” (F, Marocco, 43 anni, in Italia dal 2000, int. n. 12).

“Sono arrivata nel 2000 [...] sono entrata con la sanatoria del 2002 [...] è stata lunga quasi un anno per la consegna del permesso” (F, Perù, 42 anni, in Italia dal 2000, int. n. 7).

“Sono stato irregolare dal '99 al 2002, quasi tre anni. [...] Ho avuto il primo permesso di soggiorno con la sanatoria del 2002 con la Bossi-Fini, il datore di lavoro era un artigiano, era italiano [...] in pratica la legge è uscita a settembre del 2002 io ho fatto la pratica tre giorni dopo che è uscita la legge e alla fine di marzo ho ritirato il permesso” (M, Marocco, 33, in Italia dal 1999, int. n. 1).

Nel predisporre il passaggio alla regolarità, si evidenziano tre elementi. Il primo riguarda il protagonismo e l’attivismo di datori di lavoro (famiglie o piccoli imprenditori), che aiutano lo straniero a districarsi nella complessa macchina degli iter burocratici.

“La domanda l'ha fatta la signora, sì. Lei aveva una commercialista che faceva tutto. Quando abbiamo parlato e ci siamo messi d'accordo per il lavoro e lei... e io volevo mettermi a posto, sono andata dal commercialista e abbiamo fatto la domanda e ho aspettato da ottobre 2002... da settembre/ottobre e poi ha fatto tutto lui, sono andata da lui ho scritto tutto poi lui ha pagato i contributi, tutto, e poi ho aspettato un anno perché c'è tanta gente che l'ha ricevuto dopo 6 mesi... io invece la raccomandata è arrivata a settembre 2003... un anno” (F, Marocco, 43 anni, in Italia dal 2000, int. n. 12).

Il tempo è solo uno dei fattori di una procedura amministrativa complessa, come quella legata alla regolarizzazione *tout court* o all’utilizzo dei decreti flussi, che rappresenta in sé un ostacolo per chi ha affrontato un percorso di emersione. Occorre tenere presente la necessità di rivolgersi in modo consono agli sportelli competenti, produrre una documentazione adeguata, redigere dichiarazioni, completare pratiche che se non sono corrette possono portare a disguidi significativi, come pure a correre il rischio di non

---

<sup>20</sup> Al di là delle quote riservate per i paesi con cui l’Italia ha siglato degli accordi di cooperazione, l’ingresso per badanti e assistenza alla persona è stato favorito sino a diventare – in alcuni casi – l’unica possibilità all’interno delle quote per lavoro subordinato.

ottenere il risultato voluto. Un processo che nel tempo appare – nella percezione dei protagonisti – oggi più complesso rispetto al passato, a fronte tuttavia di una migliore organizzazione degli uffici preposti. Percezione che nel caso della procedura del 2002 è in linea con quanto rileva Zucchetti in uno studio appositamente dedicato, quando ricorda che “la regolarizzazione del 2002, a differenza delle precedenti, ha utilizzato modalità organizzative che hanno da un lato agevolato i richiedenti, e dall’altro ridotto i tempi di rilascio dei permessi [...] la costituzione di una sorta di sportello unico polifunzionale, che ha unificato gli uffici coinvolti nel processo di rilascio del permesso, ha rappresentato una mossa vincente dal punto di vista organizzativo” (Zucchetti, 2004: 431). Nonostante passi avanti dal punto di vista della gestione da parte degli organi competenti, rimangono vincolanti (e spesso crescono) le difficoltà interpretative legate alla complessità e varietà dei casi. Allo stesso tempo numerose ricerche rivelano la presenza di noti effetti perversi quando non vere e proprie distorsioni di quanto previsto dalla normativa: l’aumento dei costi della regolarizzazione sostenuti dai lavoratori, un uso strumentale delle procedure da parte dei datori di lavoro, il ricorso ad assunzioni fittizie, e in alcuni casi vere e proprie truffe ai danni degli stranieri in cerca di emersione, favoriti da norme complesse e poco conosciute.

“Sono entrata con la sanatoria del 2002. Praticamente io ero in bianco non avevo nessuna esperienza, non sapevo le fasi la burocrazia, le pratiche e ho avuto un datore di lavoro molto bravo che mi ha aiutato tramite il suo commercialista, che mi ha aiutato in tutta questa burocrazia, perché da sola non so come... perché all'epoca non vedevo così tanto questi uffici di orientamento, anche i CAF hanno questa funzione di aiutare... prima non so, non sapevo se potevano dare una mano ma all'inizio per me era proprio... non avrei saputo da dove iniziare. Io lavoravo già e all'epoca facevo la colf. Sono arrivata nel 2000. Facevo la colf a 25 ore settimanali. Quella è stata lunga quasi un anno per la consegna del permesso se mi ricordo era un caos l'ufficio stranieri la Questura era in via Ventimiglia la gente doveva dormire lì per i numeri e io anche sono andata in due occasioni che dovevo essere lì alle 5 anche solo per chiedere un'informazione, come mai non ho risposta, dove devo andare. Mi ricordo dalle 5 del mattino alle 5 del pomeriggio quel giorno...”(F, Perù, 42 anni, in Italia dal 2000, int. n. 7).

Un secondo aspetto importante è il coinvolgimento di familiari e connazionali che, nel tempo e con l’aumentare dei percorsi migratori sul suolo italiano e della loro stabilizzazione, sono passati dall’essere fonte di informazioni e di contatti al ruolo di datori di lavoro, fenomeno che inizia ad assumere visibilità a partire dalla procedura dello sponsor previsto dalla legge Turco-Napolitano (n. 286/98).

“Il mio primo permesso è stato nel 2001 c'era lo sponsor e il datore di lavoro era mio zio sono entrato come operaio ma non mi ha fatto il contratto lui c'era lo sponsor [...] e i famigliari qua fanno la domanda e se la persona lavora accettano la richiesta e ti danno il nulla osta per venire qua” (M, Marocco, in Italia dal 2001, int. n. 27).



L'ultimo decreto flussi (dicembre 2010) ha ulteriormente accentuato il ruolo di connazionali come datori di lavoro. Aspetto con cui hanno dovuto confrontarsi anche le associazioni del terzo settore che si occupano di offrire informazioni rispetto alla procedura, organizzando incontri rivolti a datori di lavoro non italiani. L'osservazione partecipante condotta presso lo sportello dell'Ufficio Pastorale Migranti di Torino, nelle settimane che precedono l'invio delle domande di richiesta di lavoratori, ha rilevato il protagonismo degli immigrati nel diventare datori di lavoro di connazionali, risolto di una comprensione del meccanismo degli ingressi per lavoro in Italia, così come di una diffusione fra gli stranieri dei requisiti richiesti per l'assunzione di colf e badanti. Se questi sono indicatori di stabilizzazione, restano altri elementi che concorrono a rendere debole il protagonismo straniero: scarse competenze linguistiche e deboli conoscenze della macchina amministrativa. Aspetti per cui si sceglie di appoggiarsi ad associazioni. Talora sono i patronati, talora quelle confessionali, altre volte quelle etniche. Emerge qui il terzo aspetto rilevante nel passaggio alla regolarità: il contatto con le cosiddette "istituzioni facilitatrici". Perché si arriva a tali sportelli? E come si decide di andare ad uno sportello anziché un altro? Innanzitutto, in una condizione di irregolarità il contatto con gli uffici pubblici è sempre tendenzialmente evitato e lo è ancor di più dopo che il cosiddetto primo "pacchetto sicurezza" (l. n. 125/2008) ha diffuso timori rispetto alla segnalazione di situazioni di presenza irregolare. L'associazione di connazionali o lo sportello dei servizi della Caritas o il CTP (Centro Territoriale per l'Educazione Permanente) sono luoghi in cui ci si sente "al sicuro", ci si sente liberi di raccontarsi. Perché se è vero che la situazione di irregolarità è considerata come una parentesi normale, questa continua a rispondere a norme che la puniscono. Inoltre a questi sportelli si è anche inviati da altri, che prima hanno attraversato la situazione "transitoria" dell'irregolarità.

"Sono andata da Caritas perché non ero arrivata a Torino da molto e amici mi hanno raccomandato... mi hanno detto «Guarda... lì non c'è nessun problema. Se lo fai da sola magari non riesci neanche a farlo in tempo»" (F, Perù, 24 anni, in Italia dal 2006, int. n. 11).

"Con gli operatori non ho mai avuto problemi tranne con la lingua all'inizio in Questura. No, non ci sono mediatori. [...] Sono andata al consorzio \*\*\* perché sono sempre andata da loro e sono molto disponibili e preparati" (F, Marocco, int. n. 29).

Vi sono poi difficoltà linguistiche e di orientamento rispetto all'amministrazione pubblica ed alle norme che rendono più difficile l'interazione con un servizio istituzionale, favorendo l'attività degli altri sportelli presenti sul territorio. Sportelli che possono porsi come fornitori di utili servizi, ed allo stesso tempo interpreti dei bisogni degli stranieri, ma anche di un loro ruolo attivo nella collettività, svolgendo una funzione di intermediazione verso istituzioni e cittadini italiani. "La costruzione sociale dell'inserimento degli immigrati nell'economia e nella società italiana dipende quindi in varia misura dall'attivazione di quelle che possono essere definite «istituzioni facilitatrici» o di sostegno, in cui diverse espressioni della galassia della solidarietà, da quelle informali e debolmente strutturate a quelle costituite

formalmente come associazioni, fondazioni o cooperative, hanno svolto un ruolo di primo piano, sul piano dei servizi resi” (Ambrosini 2005: 164).

Il ruolo del terzo settore e delle numerose anime del privato sociale è storia nota nell'accogliere e nell'aiutare gli immigrati a dipanarsi nei meandri di una burocrazia che appare agli stessi italiani troppo complessa ed eccessivamente farraginosa. Così anche l'aiuto offerto nell'accompagnare i cittadini stranieri nella delicata fase della regolarizzazione della loro posizione sul territorio.

“Io consiglio di andare alle ACLI, lì ci sono persone gentili e ti danno una mano, ti spiegano bene... le cose crude proprio te le spiegano e anche per la compilazione la fanno loro [...] poi la parte dopo te la sbrighi da solo” (M, Perù, 25 anni, in Italia dal 2000, int. n. 10).

“Quando io ho lavorato come mediatrice c'erano i genitori che vanno ad esempio alla CGIL, gli albanesi qui vanno tutti, perché funziona come passaparola” (F, Albania, 40 anni, in Italia dal 2006, int. n. 31).

I servizi della Caritas o della Migrantes, così come quelli dei sindacati, sin dalla prima regolarizzazione, nell'ormai lontano 1990, hanno realizzato iniziative *ad hoc* che rispondessero alle richieste di un'utenza in crescita. Nel tempo è cresciuto lo spazio per una collaborazione significativa con gli enti locali e ministeriali che si occupano della gestione dell'immigrazione e di temi ad essa collegati, soprattutto la prefettura, la Questura ed i comuni. Tranne per alcuni interventi di informazione, la logica alla base di questi interventi rimane tuttavia progettuale, legata alla presenza di risorse finanziarie pubbliche e private (ad esempio da parte di fondazioni bancarie). Tale aspetto rappresenta un limite di fronte a quello che non è più un “fenomeno” migratorio, ma una realtà strutturata ed intimamente intrecciata nel tessuto della società italiana.

### **3.2. Il permesso di soggiorno come passepartout vitale? Vivere con/senza permesso, fra opportunità e vincoli**

E' utile chiedersi più in dettaglio quali siano gli aspetti che fanno la differenza fra quella che potrebbe essere definita “una vita in regola” sul suolo italiano e una situazione di irregolarità, in base alla percezione degli immigrati stessi. Il punto di vista dei diretti interessati è, infatti, uno degli elementi fondamentali per una corretta comprensione delle conseguenze di questa condizione giuridica.

Come già accennato sopra, primo elemento che viene in evidenza è la centralità di poter avere “i documenti in regola” come obiettivo di ogni progetto migratorio. Non solo per consentire una serenità nei confronti delle regole e dell'ordine costituito, ma soprattutto in quanto:

“Avere il permesso... per forza. Perché ti dà la possibilità di cercare lavoro, casa. Esser qua come clandestino non piace a nessuno” (M, Marocco, 33 anni, in Italia dal 1999, int. n. 1).

“Essere regolari è un punto di arrivo: avere tutta la documentazione a posto. Quando uno parte, l’aspettativa è quella. [...] Essere irregolari è una situazione transitoria. Tutti fanno il possibile e l’impossibile per avere il permesso” (F, Albania, 36 anni, in Italia dal 1998, int. n. 9).

Il permesso è un obiettivo. Per arrivarci si è disposti a tutto, anche ad affidarsi a soggetti che speculano sulla condizione di debolezza e di fragilità degli stranieri. L’immagine del “fanno il possibile e l’impossibile” è efficace nel descrivere la tensione e gli sforzi degli immigrati non in regola. Essere senza permesso richiede, innanzitutto, di essere invisibili.

“Con la regolarità la vita è cambiata, posso andare in giro senza paura [...] non è che vedo le forze dell’ordine e comincio ad avere paura, posso uscire di notte, posso uscire quando mi pare, ma quando non avevo il permesso per esser tranquillo non potevo andare a Porta Palazzo [principale mercato torinese, ndr] perché se ti trovano in un punto caldo, essendo uno straniero, sei già colpevole” (M, Nigeria, 39 anni, in Italia dal 1995, int. n. 3).

Ipotecare positivamente la disponibilità ad un’assunzione quando un decreto flussi o una regolarizzazione spunteranno all’orizzonte può far accettare condizioni di lavoro e trattamento gravosi, come ad esempio l’isolamento pesante di chi lavora come colf a tempo pieno, condizione ricercata da donne che in questo modo si mettono al riparo dal rischio di venire identificate ed espulse (Allasino 2000). Invisibilità, sfruttamento e una sensazione di precarietà rispetto al proprio progetto di vita, dettata da timori, da ansie, da vincoli, reali o presunti, di accesso ai servizi e a opportunità di sviluppo della propria persona.

“E’ meglio essere regolari perché non hai problemi. In attesa hai sempre l’ansia a tempo pieno, è la storia della vita. Hai i problemi che non riesci a fare una cosa o l’altra, non te ne puoi occupare in pieno; devi fare una visita medica urgente e hai un po’ l’ansia... ad essere irregolari poi ci sono un sacco di servizi di cui non puoi usufruire” (M, Perù, 25 anni, in Italia dal 2000, int. n. 10).

L’irregolarità non è una condizione da cui si esce una volta per tutte. E’ uno spauracchio, un fantasma che ritorna ad ogni richiesta di rinnovo del soggiorno, assumendo forme diverse: quella della ricevuta della consegna della domanda, del cedolino dell’invio del kit postale, ma anche del permesso di soggiorno per attesa occupazione di sei mesi. Situazioni che circolari nazionali e accordi inter-istituzionali a livello locale hanno nel tempo avvicinato più ad una condizione di regolarità limitata, che non a quella dell’irregolare neo-arrivato in Italia. Gli stranieri hanno però imparato – per esperienza diretta o per passa-parola nel tam-tam fra immigrati – non solo che la prassi è ben diversa dalla norma, ma che queste ultime non sono sempre conosciute e interpretate allo stesso modo da tutti gli attori in gioco (ad esempio

datori di lavoro, funzionari dei servizi socio-assistenziali, agenti di polizia). E' per questo che la vita "senza permesso" da molti è considerata non solo quella iniziale, quella che precede il rilascio del primo permesso di soggiorno per lavoro in Italia, ma anche quella da "rinnovandi".

Viene in rilievo la difficoltà di rispettare le procedure per ottenere il permesso o la carta di soggiorno, complesse, come accennato in precedenza, anche per chi non ha particolari difficoltà a dimostrare di avere i requisiti necessari, primi fra tutti quelli legati alla situazione lavorativa. Si tratta di uno sforzo gravoso, in termini di tempo da dedicare alle pratiche amministrative ed anche per quanto riguarda il costo delle stesse. Tuttavia la possibilità di non preoccuparsi di questo aspetto costituisce in sostanza l'unico elemento per così dire "a favore" di una situazione di irregolarità. Molto più rilevante è la necessità di essere in possesso dei documenti di soggiorno per avere accesso ad un posto di lavoro, sottoscrivere un contratto di affitto, richiedere un finanziamento (o anche solamente aprire un conto corrente bancario) e così via. Insomma, poter essere inseriti in modo pieno e attivo nella società.

"E' meglio essere in regola. Per esempio l'ultimo lavoro come operaia ho avuto difficoltà con la ricevuta [per la richiesta del permesso di soggiorno, ndr], volevano fare il contratto per una settimana e non per un mese [...] le agenzie dicono che magari poi ci sono dei problemi, non sono mai sicuri fino a quando non vedono il permesso davanti a loro" (F, Perù, 24 anni, in Italia dal 2006, int. n. 11).

Non solo: la condizione di regolarità rappresenta un aspetto basilare per poter puntare su una mobilità sociale ascendente, ad esempio cogliendo opportunità di formazione, a fronte di una situazione in cui la mancanza di documenti costringe ad una vita necessariamente nell'ombra.

"In Perù lavoravo come magazziniere. Il peggio di questo paese è che devo avere un patentino per poter lavorare in magazzino per guidare il muletto, ma qui non c'è patentino fai un diploma e ti danno un attestato. Ora sto facendo la terza media e anche un corso di restauro" (M, Perù, 43 anni, in Italia dal 2009, int. n. 8).

"Cambia perché hai più possibilità di accedere ai corsi di formazione e tante possibilità [...]. Questo è un documento che ti permette di trovare le porte aperte [...]. Se sei irregolare è come se non existi" (F, Perù, 42 anni, in Italia dal 2000, int. n. 7).

Tema ricorrente e di particolare importanza è quello del lavoro. Sia come condizione essenziale per un percorso di regolarizzazione sia perché ottenerlo e migliorarlo è centrale per chi il permesso ce l'ha e lo vuole mantenere. Tuttavia le diffuse situazioni di irregolarità sul mercato del lavoro rendono questo aspetto assai più complesso di quanto potrebbe sembrare ad un primo sguardo. Intanto esiste una "concorrenza sleale" di chi lavora in modo

irregolare, stortura che è presente non solo dal punto di vista della domanda, è bene ricordarlo, ma anche da quella dell'offerta. Senza permesso si è più ricattabili, ma anche più competitivi sul mercato del lavoro: il costo del lavoro si riduce, la possibilità di negoziare trattamenti retributivi adeguati all'orario e alle mansioni svolte è inesistente, così come ottenere le minime garanzie di tutela in caso di malattia.

“La situazione col permesso è peggio perché adesso per esempio devo pagare il contributo e il lavoro non c'è e ci sono tante persone italiane che non vogliono pagare il contributo, vogliono farti lavorare in nero, è più difficile di prima. In generale... ma di più nel lavoro come badante” (F, Perù, 35 anni, in Italia dal 2005, int. n. 13).

La stessa necessità di conservare il lavoro per non perdere il permesso di soggiorno può diventare un elemento di criticità per il lavoratore immigrato. Si diventa “meno competitivi” rispetto ad altri immigrati che

“Col permesso di soggiorno non migliora la condizione [...] cioè magari migliora, perché puoi chiedere lo stipendio come dovrebbe essere, ma quando stai aspettando [il permesso] loro ti sfruttano [...] e in ogni momento possono dirti vai a cercare un altro lavoro, sapendo che tanto tu non vai e stai lì a sopportare tutto perché non puoi andartene” (F, Russia, in Italia dal 2006, int. n. 32).

Il contesto in cui ci si muove oggi è quello di una profonda recessione economica, e questo deve essere tenuto presente. In tal senso la difficoltà a mantenere il proprio lavoro, o trovarne uno nuovo, supera gli effetti positivi della situazione di regolarità, anche se raggiunta dopo grandi difficoltà.

La crisi viene del resto affrontata dagli immigrati attraverso diverse strategie, tra le quali occorre ricordare la scelta per molti del lavoro autonomo, sia come occasione di autoimpiego sia come tentativo di svincolare il proprio permesso di soggiorno da un lavoro determinato spesso precario (Ricucci, 2010).

“Sono stato irregolare dal 1999 al 2002, quasi due anni. E la vita è cambiata dopo... cioè non è che è cambiata molto perché ho sempre avuto un lavoro, sono stato disoccupato solo una settimana. E prima si stava meglio, c'era il lavoro... la vita era migliore prima perché c'era il lavoro era tutto a posto... poi dopo... per un po' ho fatto l'operaio e per l'ultimo rinnovo ho aperto la partita IVA e faccio il commerciante” (M, Marocco, 33 anni, in Italia dal 1999, int. n. 1).

Collegata alla difficile situazione economica è l'importanza crescente del lavoro all'interno delle mura domestiche, un settore che meno di altri ha finora risentito di una diminuzione delle opportunità di impiego. Ed, infatti, a questo settore si sono rivolti anche gli uomini (Ricucci 2010). Al di là delle possibili strumentalizzazioni viste nel paragrafo precedente, la centralità assunta dalla figura della/del badante nel sistema italiano, e quindi le aperture

verso l'arrivo di lavoratori in questo comparto, fanno sì che molti immigrati vedano il loro inserimento occupazionale proprio attraverso il lavoro di cura in una casa privata.

Comunque è in generale piuttosto chiara negli intervistati la superiorità di una posizione lavorativa regolare. Insieme ad essa, la consapevolezza che la regolarità giuridica non porta purtroppo con sé, in molti casi, il rispetto dovuto per l'attività svolta.

“Per me è meglio essere regolare, così hai tutti i tuoi diritti e i documenti tranquilla perché uno prende i contributi” (M, Tunisia, int. n. 5).

“Con la carta o il permesso io sento che siamo comunque niente, solo braccia di ferro per lavorare e basta” (M, Marocco, 46, in Italia dal 2000, int. n. 4).

Esiste infine un aspetto specifico della situazione di irregolarità, assai presente nella percezione degli intervistati e che rischia di non essere considerato con l'attenzione dovuta. Si tratta dell'impossibilità di compiere viaggi all'estero, soprattutto (ovviamente) per tornare al proprio Paese natale. Per la verità questo limite riguarda non soltanto la mancanza di documenti propriamente detta, ma anche la pratica di permesso di soggiorno non del tutto perfezionata. Nei racconti degli intervistati non si tratta esclusivamente di un vincolo alla mobilità, ma di un ostacolo per i rapporti con la famiglia rimasta in patria.

“Non potevo andare dai miei figli. Cioè, forse potevo andare, ma non ero sicura, avevo paura” (F, Albania, 40 anni, in Italia dal 2006, int. n. 31).

“Il disagio più forte è che non puoi andare nei paesi di origine, mio cognato è arrivato qui ha fatto tutto poi ha avuto un'emergenza e non ha fatto in tempo ad avere il permesso è andato in Perù e non riusciva più a tornare, ha perso tutto” (M, Senegal, 30 anni, int. n. 19).

Quella della regolarità è una preoccupazione significativa, che si cerca quindi di rendere meno pressante, di fronte ad un percorso di progressiva stabilizzazione. Per questo motivo molti intervistati sottolineano la volontà di ottenere una carta di soggiorno, a garanzia di una maggiore sicurezza della propria presenza nella società italiana.

“Quando non hai il permesso non sei sicuro di niente, sempre tanti pensieri per la testa, è una cosa drammatica” (M, Marocco, 46 anni, in Italia dal 2000, int. n. 4).

“Speriamo per la carta di soggiorno perché questo rinnovare ogni due anni... uno non è mai tranquillo. Devi sempre stare lì, poi magari per sfortuna il lavoro finisce” (F, Perù, 42 anni, in Italia dal 2000, int. n. 7).

Avere i documenti in regola, con la necessità di un confronto pressoché continuo con le istituzioni italiane per ottenere e poi rinnovare il proprio titolo di soggiorno, è quindi a tutti

gli effetti un elemento tra i più sentiti della vita quotidiana di un immigrato. Tanto da rappresentare quasi lo “scadenario” dell’esistenza propria e della sua famiglia.

“Insomma raccontare del permesso di soggiorno è raccontare della propria vita penso anche la parte più bella dai 18 ai 30 anni, tutti i cambiamenti, lo studio, il matrimonio, i figli. E’ proprio la tracciabilità della mia vita, un binario fisso” (F, Albania, 36 anni, in Italia dal 1998, int. n. 9).

### **3.3. L’esperienza del rinnovo**

Come per l’ottenimento del documento di soggiorno, anche nel caso del rinnovo l’attesa sembra essere il filo rosso che caratterizza il rapporto degli immigrati con il permesso.

“Ci ho messo sei mesi per avere il permesso di soggiorno” (F, Marocco, int. n. 29).

“Ho ricevuto il permesso ad aprile 2010 [...] ho consegnato a settembre 2009” (F, Russia, in Italia dal 2006, int. n. 32).

“Da settembre 2010 [...] poi sono andata ai primi di marzo a ritirare il permesso” (F, Marocco, 38, in Italia dal 2007, int. n. 14).

Non sempre però questa attesa si combina con ritardi significativi. Infatti, vi sono anche numerosi racconti di rinnovi di permessi di soggiorno per lavoro avvenuti in tempi rapidi (spesso nell’ordine di due mesi).

I tempi dalla presentazione della domanda alla consegna effettiva del permesso variano da caso a caso e negli anni. Come è già emerso dalla prima parte, cause di diversa natura concorrono a allungare l’attesa.

Inoltre, l’introduzione del sistema delle Poste Italiane, così come i rilievi foto-dattiloscopici, hanno rappresentato modifiche molto significative dal punto di vista gestionale e organizzativo, aggiungendo un attore importante ed un passaggio aggiuntivo in un iter amministrativo-burocratico delicato. A questo si sommano carenze di risorse umane, che rallentano l’evasione delle pratiche e dotazioni strumentali non sempre funzionanti, come è il caso della macchina per rilevare le impronte, che spesso ha richiesto un ritorno il giorno successivo a causa di malfunzionamenti. Ecco emergere qui un primo elemento di criticità: la pratica del rinnovo richiede una flessibilità e disponibilità ad assentarsi dal lavoro, che spesso gli stranieri non hanno facilmente.

D’altra parte, sul “banco degli imputati” gli utenti non mettono solo l’amministrazione pubblica e le sue carenze o una normativa farraginosa. Molti citano errori commessi da loro stessi e da quanti sono nella condizione di immigrato in Italia. Inutile lamentarsi, è la posizione espressa da molti, quando non si arriva con tutta la documentazione in ordine. O ancor più quando si va al rinnovo non avendo tutti i requisiti richiesti. Certo, non ci si

nasconde che in passato la situazione fosse più facile: il lavoro c'era, e trovare la disponibilità di datori di lavoro per la conferma o la stipula di un contratto poteva essere faticoso, ma non impossibile. Oggi, con la crisi, qualcosa è cambiato. Ma chi ha sempre lavorato si presenta in Questura "a testa alta". Non teme i rilievi dattiloscopici, non si lascia intimorire da impiegati scortesi o affannati.

Emerge una differenza nell'atteggiamento e nella percezione della relazione con l'amministrazione preposta alla gestione della pratica del rinnovo fra coloro che hanno una lunga storia di immigrazione, iniziata negli anni Novanta, e gli altri, le nuove prime generazioni. Non è tuttavia solo una questione di tempi della migrazione. A far la differenza è anche il livello di conoscenza della macchina burocratica, l'averla frequentata anche per lavoro o conosciuta anche negli altri suoi canali, quelli che conducono al permesso di soggiorno per motivi familiari o al rilascio della carta di soggiorno.

La maggiore dimestichezza con moduli e uffici rende il giudizio sul sistema attuale di gestione del rinnovo positivo, così come – al di là di qualche miglioramento organizzativo suggerito – il lavoro delle stesse Questure. Chi invece è più in affanno, dal punto di vista linguistico e di inserimento sociale, si affida agli enti che offrono sia informazioni sia compilazione della pratica.

In questo contesto può essere utile approfondire in dettaglio i vari passaggi amministrativi che portano all'ottenimento del rinnovo del permesso di soggiorno, di modo da evidenziare le principali caratteristiche dell'esperienza dei migranti, e così facendo elencare le necessarie competenze cognitive e relazionali in quanto utenti del processo.



**Tab. 1 - Principali caratteristiche del processo di rinnovo del permesso di soggiorno e criticità rilevate.**

Fasi	Attività	Criticità emerse da parte dell'utenza	
Ritiro modulistica	Si ritira l'apposito kit giallo-verde reperibile, gratuitamente, presso tutti gli uffici postali presenti sul territorio nazionale, contenente il Modello 209, modulo 1 (per la richiesta) e modulo 2 (per l'attestazione del reddito).	Non tutte le Poste ne sono fornite	
Compilazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autonoma.</li> <li>- Presso sportelli autorizzati.</li> <li>- A carico del datore di lavoro.</li> </ul>	I documenti da allegare vengono modificati da circolari, la comunicazione non è sempre tempestiva	
Iter del kit	Spedita dall'interessato in busta (presentata aperta) contenente tutta la documentazione necessaria e, in caso di richiesta relativa al permesso in formato elettronico, la ricevuta di un versamento di € 27,50; ulteriori costi: marca da bollo da € 14,62, € 30,00 alle Poste.		
	L'impiegato, identificato lo straniero, gli rilascia <b>ricevuta</b> che, <b>esibita con il passaporto</b> o documento equipollente, dimostra la <b>legittimità del soggiorno</b> .		
	Procedura di scansione del contenuto - avviene nel centro postale di Milano.		
	Invio del cartaceo		Invio telematico
	Alle Questure competenti		Centro informativo del Min. Interno, che controlla i precedenti penali del richiedente.
Prima convocazione in Questura	Lo straniero è <b>convocato in Questura</b> , mediante raccomandata, per la rilevazione delle <b>impronte</b> digitali.	La Questura controlla l'adeguatezza della documentazione; in caso di carenze, può chiedere all'interessato un'integrazione della documentazione.	
	In Questura, lo straniero consegna 4 foto tessera su sfondo bianco, e gli viene notificata la data di una <b>seconda convocazione</b> per la consegna del permesso o la notificazione del diniego.		Ritorno presso gli sportelli dei comuni/dei patronati  <i>Controllo possibile dell'iter della pratica sul sito web: difficoltà ad accedere ad internet.</i>
		Lo straniero ritorna in Questura per le integrazioni eventualmente richieste.	
Seconda convocazione in Questura		Viene notificata la data di una <b>seconda convocazione</b> per la consegna del permesso o la notificazione del diniego.	

Vediamo, tappa per tappa, quale è l'esperienza degli stranieri che devono rinnovare il permesso di soggiorno per motivi di lavoro<sup>21</sup>.

*a) Cosa serve e quale modulo compilare?*

Il primo passo è conoscere la procedura, sapere dove e da chi andare. Il bisogno di assistenza amministrativa per le pratiche di soggiorno ha una relazione diretta con la farraginosità delle pratiche stesse. Non si tratta quindi di "un servizio a domanda individuale, derivante da situazioni e limiti personali, ma è un bisogno indotto e alimentato dal sistema stesso" (Città di Torino, 1998: 22). L'immigrato, così come l'operatore dello sportello o il funzionario della posta o della Questura devono imparare l'ABC di una materia complessa, caratterizzata da molte specificità. Ed aggiornarsi. E' una sfida quasi impossibile riuscire a stare al passo con la normativa, le circolari, gli intrecci fra le norme specifiche per gli stranieri e quelle che regolano i diversi ambiti della vita lavorativa e civile, che talora si intrecciano con le questioni del soggiorno. A questo si aggiunge la discrezionalità, la valutazione caso per caso, l'applicazione *cum grano salis* della normativa, che operativizza e interpreta una norma nazionale in vario modo, creando situazioni differenti da provincia a provincia.

Capire a chi rivolgersi è fondamentale. Parenti e connazionali sono il primo riferimento. Ma spesso ad essere cruciale è il rapporto con il datore di lavoro. Se si tratta di aziende di dimensione non troppo ridotta, si rileva una progressiva definizione di servizi *ad hoc*. C'è chi si struttura al suo interno, ed ecco che la pratica di rinnovo del dipendente viene compilata dall'Ufficio personale. C'è d'altra parte chi si appoggia alle organizzazioni di categoria, che negli ultimi anni si sono spesso attrezzate con competenze specifiche su questo versante. Anche nel caso di famiglie, il panorama vede spesso persone che si attivano, e che si rivolgono alle ACLI piuttosto che alla Caritas, agli uffici dei patronati o a sportelli informativi pubblici. In ogni caso ci si rivolge a più di una fonte. Stare in guardia da dicerie, false informazioni, suggerimenti controproducenti è doveroso. E' necessario non "abbassare la guardia", non smettere di chiedere. Un atteggiamento che però può rivelarsi dannoso, quando l'interlocutore non è quello giusto o il più informato. Esistono quindi luoghi e figure che diventano di riferimento.

"Gli sportelli sono una realtà ormai decennale quindi esiste oramai innanzitutto un passaparola tra le persone e hanno un radicamento territoriale fortissimo, nel senso che io pongo l'esempio degli sportelli a cui faccio riferimento, io lavoro per questo ente che è il Consorzio Monviso Solidale che gestisce 5 sportelli che sono Savigliano, Fossano, Saluzzo, Barge, Bagnolo. A Barge e Bagnolo qualsiasi persona che ha un problema passa dallo sportello e quindi anche il tema del rinnovo dei permessi viene portato all'interno dello sportello, ma non perché c'era un elenco ma perché sono sportelli che hanno una presenza pazzesca, stiamo parlando di sportelli che fanno 2.400 presenze all'anno, parliamo di gente che continuamente fruisce dello sportello e che quindi sa che lì può trovare risposte rispetto

---

<sup>21</sup> Titoli di soggiorno quali assistenza ai minori, gravidanza, per motivi umanitari o protezione sussidiaria seguono una procedura diversa.

alle varie tematiche tra cui c'è quella del rinnovo del permesso di soggiorno" (operatori sportelli).

### *b) Compilazione della domanda*

Tre sembrano essere le modalità più diffuse, che si distinguono a seconda delle caratteristiche e della storia migratoria dei protagonisti.

Vi è chi compila da sé la domanda. E' il caso di chi è in Italia da molti anni, con una buona conoscenza linguistica e della procedura.

"Ho rinnovato il permesso l'anno scorso. L'ho compilata da sola la domanda. Mancavano i miei contributi poi li ho portati e era tutto a posto. In neanche un mese poi avevo il permesso. Lo scorso anno è stato veloce. Dopo una settimana che ho fatto la domanda mi hanno chiamato in Questura, poi mi hanno mandato una lettera che mancava qualcosa e poi dopo qualche settimana avevo il permesso" (F, Filippine, int. n. 24).

Vi è poi chi ricorre all'aiuto di un parente, amico o connazionale. Si tratta soprattutto di chi è in Italia da qualche anno, si trova al primo rinnovo e si fa affiancare da qualcuno che ha più esperienza o ha già utilizzato la procedura almeno una volta.

Infine, vi sono coloro che si rivolgono ai patronati e o ad altre strutture del privato sociale che offrono servizi di accompagnamento, di informazione, di supporto alla compilazione della domanda.

"Per quest'ultimo rinnovo sono andata in un CAF delle ACLI perché c'era un po' meno gente perché per esempio alla Cisl, dove si andava anche se ti prenoti e arrivi all'orario che ti dicono, ma non è mai puntuale. Ho visto che lì c'era un po' meno gente e sono andata lì e sono stati gentilissimi" (F, Perù, 42 anni, in Italia dal 2000, int. n. 7).

"L'ho compilato con l'aiuto del CAF delle ACLI di via Ceresole, abito lì in zona per cui lo conosco. Praticamente l'Ufficio di Pastorale [Migranti di Torino, ndr] di via Ceresole che fanno un servizio gratuito; sono andato lì perché il kit non è facile da compilare da solo e devono farlo le persone specializzate" (M, Marocco, 33 anni, in Italia dal 1999, int. n. 1).

"Sono andato al patronato della mia zona in via Bologna, il patronato CGIL, ci sono altre strutture che lo fanno anche a pagamento e costa 50 euro. Io sono andato da loro tramite gli amici. Loro hanno tutto stampato, lo compilano su internet ti controllano se hai tutta la documentazione richiesta, se non ce l'hai non fanno neanche partire e ti rimandano per portare tutto quello che manca" (M, Nigeria, 39 anni, in Italia dal 1995, int. n. 3).

Rivolgersi ai patronati oppure agli sportelli delle Caritas diocesane significa per gli utenti affidarsi a "mani sicure", "operatori competenti". Considerata l'importanza della pratica, il timore di mettere a repentaglio il buon esito del procedimento per un'incomprensione linguistica, per la mancanza di un documento o per un qualche sbaglio è comprensibile.

Ma la fiducia non è sempre totale, come raccontano gli operatori degli sportelli, quando sottolineano un comportamento noto da tempo nella relazione fra l'immigrato e i servizi pubblici e privati. Fidarsi è bene, ma controllare è meglio: si prepara tutta la documentazione per la consegna alle Poste, poi si torna a casa e si ricontrolla ancora una volta, ci si rivolge ad un altro sportello per una verifica ulteriore. Si corre tuttavia il rischio di perdere qualche foglio, di dimenticare di re-inserire qualcosa della documentazione nella busta o ancora di incorrere in malintesi e quindi far diventare una domanda integrata in tutte le sue parti una domanda incompleta.

“Completa” è un'altra parola ricorrente. Spettro e compagno di viaggio dei rinnovandi, quello di una domanda non compilata in modo integrale e con tutti i documenti necessari. Va detto che spesso è questo il motivo per cui si allungano i tempi di rilascio. Ma come è possibile che questo avvenga? Il dato stride con la buona diffusione delle informazioni sulla documentazione necessaria, data sia dai servizi proposti all'informazione sia da quelli incaricati della gestione dell'inserimento telematico delle pratiche (ovvero gli sportelli accreditati).

In questo caso la reale difficoltà pare essere non tanto quella di capire i necessari passaggi della procedura di rinnovo, quanto di comprendere ed ottenere i documenti necessari alla dimostrazione dei requisiti richiesti, come quelli che riguardano la condizione lavorativa, soprattutto in presenza di situazioni di forte precarietà.

### *c) La consegna alle Poste*

La compilazione della domanda è il primo passo: essa va poi consegnata in un'agenzia delle Poste Italiane. Il viaggio continua e non sempre è indolore, come ricorda un'intervistata:

“In posta è incredibile: passi tutto il giorno... è una cosa incredibile perché c'è apposta il posto per rinnovare... lo sportello amico... ho saputo che ti danno un numero limite perché per ogni persona ci mettono 25 minuti perché devono compilare, vedere se ci sono tutti i documenti, deve controllare l'impiegata che è lì se ci sono tutti se no ti fanno ritornare per cui si impiega un po'. Quindi danno un tot di biglietti al giorno per spedire il kit” (F, Perù, 24 anni, in Italia dal 2006, int. n. 11).

“Per me con le Poste è meglio perché prima quando andavi era tutto un giorno e era tutto incasinato. Adesso uno va col documento alla posta, paga e spedisce. Poi la posta dà l'appuntamento in Questura e la Questura lì c'è l'ora dell'appuntamento tu prendi il numero e aspetti che ti chiamano, devi andare un po' prima per prendere il numero se no perdi tutto il giorno” (F, Perù, in Italia dal 2001, int. n. 26).

Coloro che sono in Italia da più tempo e hanno vissuto i diversi cambiamenti nelle procedure di rinnovo sono concordi nel ritenere positivo l'introduzione della spedizione della domanda attraverso le Poste.

“Prima disagio senza Poste, nel 2005 sono andata io in Via Ventimiglia, una coda disastrosa, proprio d’inverno e d’inverno la gente è come animali lì in mezzo” (F, Colombia, in Italia dal 2000, int. n. 2).

“La situazione con l’introduzione delle Poste è migliorata, perché prima quando non c’era la posta era un casino in Questura, adesso non c’è più quel casino, ma adesso c’è il problema che è la spesa: 70 euro” (M, Marocco, 33 anni, in Italia dal 1999, int. n. 1).

Se si apprezzano le migliori condizioni di attesa e di consegna della domanda, si critica il costo della spedizione, che si va ad aggiungere ai costi della marca da bollo, delle fotocopie, dei documenti ed eventualmente della consulenza per la redazione. Queste però sono solo le spese vive, a volte è molto più significativo il tempo investito. Molto e prezioso.

“Dalla posta mi hanno dato l'appuntamento in Questura dopo 1 mese e mi hanno detto che mancava un documento che però non era scritto nel foglio del comune. E cioè mi hanno detto che se avevo lavorato durante l'anno serviva il CUD e io dicevo “com'è possibile che mi chiedono il CUD che io ho tutti i documenti del foglio?!”. Ma loro mi hanno detto che la legge era cambiata e che serviva il CUD. E io lavoravo in due ditte e sono andato a chiedere il CUD e sono passati 20 giorni, ma grazie a Dio così mi sono accorto che una ditta non mi aveva pagato le tasse e poi sono stato all'altra ditta e mi hanno detto che ci voleva un mese. Così mi sono presentato e mi hanno dato l'appuntamento ancora dopo un mese. Già era passato il limite di tempo in cui potevo rinnovarlo. Con il CUD sono tornato in Questura per fare le impronte e poi sono passati ancora tre mesi. Quindi in tutto 5 mesi” (M, Perù, 43 anni, in Italia dal 2009, int. n. 8).

#### *d) La relazione con la Questura*

La Questura è lo scoglio più duro. E' spesso in questa fase che si può inceppare il meccanismo; è lì che l'iter della procedura amministrativa di rinnovo può diventare assai lungo e richiedere mesi, se non addirittura andare oltre l'anno. Lo straniero rinnovando arriva in Questura per il controllo della completezza della pratica e i rilievi dattiloscopici. Il rilievo delle impronte digitali è infatti un atto che si compie in questi uffici, sempre all'interno di una fase istruttoria della domanda di soggiorno. Procedura introdotta da qualche anno, che non sembra, a dispetto di un dibattito pubblico all'epoca piuttosto vivace sul tema, aver creato particolare malumore o tensione. Le risposte, in effetti, riportano un atteggiamento di tranquillità, di serenità nell'affrontare tale appuntamento. Come ricorda in modo efficace un'intervistata:

“Io sono una persona pulita, non ho nulla da temere nel dare le mie impronte” (F, Marocco, 43 anni, in Italia dal 2000, int. n. 12).

Ciò che molti immigrati lamentano è il tempo che tale procedura può richiedere. La casistica si muove lungo un *continuum* che va da coloro che riescono a risolvere la pratica nel giro di un paio d'ore a quelli che ci mettono mezza giornata, a chi deve ritornare in un'altra occasione. Negli ultimi due casi si tratta di problemi con l'apparecchiatura, talora risolvibili nell'arco di qualche ora (una seccatura, ma preferibile al dover tornare) talora invece no.

Il primo incontro con la Questura nell'iter del rinnovo può però significare anche la richiesta di integrazione di documenti. Non sempre tale richiesta coinvolge solo coloro che hanno autocompilato la domanda o si riferisce a documenti effettivamente non preparati nella fase di redazione. Come ricordano diversi operatori di sportelli dedicati, spesso la documentazione concordata allo sportello e lì validata come quella necessaria e indispensabile da inserire non è quella che arriva al centro postale di Milano (riferimento unico per il Nord Italia) per la scansione, così come quella che viene poi inviata alla Questura. Diversi sono i momenti in cui la completezza della pratica viene messa a rischio:

- in fase di presentazione alle Poste, se lo straniero, seguendo magari un passa-parola fra immigrati, toglie qualche documento non ritenuto necessario;
- alla posta, dove la busta va consegnata aperta affinché l'impiegato proceda o al controllo dell'invio già avvenuto telematicamente o al caricamento. Si rilevano impiegati "solerti" che intervengono nella composizione dei documenti allegati, sostenendo che non sono richiesti né necessari;
- durante la scansione, procedura che richiede l'apertura delle buste, l'inserimento di ogni documento allo scanner e la successiva ricomposizione e sigillatura della busta.

Come avviene in ogni iter caratterizzato da molti passaggi e da documentazione cartacea il rischio di smarrimento involontario di qualche documento è potenzialmente alto.

"La domanda doveva essere integrata. Quando sono andato a fare le impronte mi hanno chiesto la documentazione e poi sono tornato dopo una settimana con le cose che mancavano, secondo me te lo devono dire in posta se manca qualcosa, altrimenti perdi due giorni di lavoro tra le impronte e vai e torna in Questura. Mi mancava il contratto di soggiorno" (F, Ucraina, 41 anni, int. n. 21).

La mancanza di documenti non è sempre imputabile a sviste o smarrimenti, ma anche a volte ad un'informazione sbagliata data dagli stessi uffici proposti a tale compito. Il caso del CUD dell'ultimo anno è stato ricordato sia dagli intervistati sia dagli operatori degli sportelli: per un periodo i siti dedicati così come alcuni uffici pubblici non lo prevedevano – sebbene necessario – fra i documenti da preparare e inserire nella pratica per il rinnovo, ma una volta in Questura, il documento veniva richiesto come obbligatorio. Non è dunque una questione di aumento dell'informazione, ma di migliorarla, di renderla più precisa e aggiornata, aspetto su cui si tornerà più avanti.

La richiesta di integrazione interviene sui tempi di consegna del permesso. Emerge a questo punto una peculiarità assai significativa dell'amministrazione dell'immigrazione, ovvero quell'interpretazione caso per caso, quella discrezionalità, che si spiega con un'interpretazione estensiva della normativa da parte delle dirigenze degli uffici stranieri delle Questure.

“Nel caso in cui la pratica non è completa la Questura scrive cosa manca e l'utente ha 20 giorni di tempo per integrare la pratica. In questo caso spesso gli utenti tornano al patronato per farsi aiutare. L'integrazione delle pratiche comporta spesso i problemi più gravi” (operatrice sportello patronati).

Va però detto che anche l'integrazione non sempre si traduce in una dilatazione abnorme dei tempi: ancora una volta la differenza è data dai requisiti.

“Dopo una settimana che ho fatto la domanda mi hanno chiamato in Questura, poi mi hanno mandato una lettera che mancava qualcosa e poi dopo qualche settimana avevo il permesso” (F, Filippine, in Italia dal 1997, int. n. 28).

Si ritorna in Questura per ritirare finalmente il nuovo permesso di soggiorno. E spesso ci si trova ancora di fronte ad un'ultima difficoltà da superare: la necessità di far fronte ad uno sportello piuttosto affollato, e ancora una volta l'attesa. Nonostante il sistema gestionale preveda l'assegnazione di un appuntamento ad un'ora specifica.

“A settembre 2009 è arrivato il permesso... uno deve andare a prenderlo e deve andare presto e fare la coda, ma c'è tanto casino c'è, tanto problema. Uno deve alzarsi presto, andare lì e ci sono i marocchini che fanno un casino! Anche a me... mi hanno... volevano picchiarmi perché facevo rispettare la coda e mi dicevano «Stai zitta stai zitta!»” (F, Perù, 35 anni, in Italia dal 2005, int. n. 13).

“I funzionari del patronato sono molti preparati. Alle Poste c'è uno sportello apposta e loro sanno cosa devono fare e non tutte le Poste accettano la domanda quindi dico che sono preparati a fare il loro lavoro. I funzionari della Questura sai... sei uno straniero e quindi ti trattano come uno straniero... per esempio il giorno che ho avuto appuntamento erano le 9.30 e sono rimasto lì fino alle 5 di sera... vedi l'orario che mi hanno dato ma... non l'hanno rispettato perché troppe persone hanno lo stesso appuntamento... Vedi: 8.30, appuntamento. Perché danno l'orario e più persone e sono stato lì fino a sera e io sono arrivato al mattino perché non rispettano questo messaggio... io sono arrivato presto e c'erano già 50 persone prima di me... l'unica cosa buona è che fanno passare le persone incinte o quelle con i bambini, anche se non hanno il numero le fanno passare” (M, Nigeria, 39 anni, in Italia dal 1995, int. n. 3).

Si tratta di un aspetto da migliorare, di cui sono consapevoli gli operatori.

“Migliorerà ulteriormente il sistema di convocazione per il ritiro del permesso per cui verrà mandato un sms non so se dalla Questura o dalla zecca di stato per dire che il permesso è pronto e questo è sicuramente un miglioramento; con il tempo il sistema è destinato a migliorare. E’ un sistema che aveva bisogno di alcune correzioni” (operatore sportello stranieri della Cisl, Cuneo).

#### *e) L’interregno della ricevuta*

Va rilevato come esista nei fatti una confusione rispetto all’uso della ricevuta rilasciata per la presentazione della richiesta di rinnovo del titolo di soggiorno. Rispetto al passato, quando con detta ricevuta il cittadino straniero aveva una ridotta esigibilità di diritti, a cui peraltro accordi interistituzionali a livello locale avevano sopperito dal 2006, la situazione è decisamente migliorata. La ricevuta, attestante la presentazione dell’istanza di rinnovo completa di tutta la documentazione richiesta, consente allo straniero di mantenere tutti i diritti connessi al soggiorno, che cessano solo in caso mancato rinnovo, revoca o annullamento del permesso (Direttiva Min. Interno 05/08/2006).

Eppure vi è ancora molta incertezza, che talora lascia il passo ad una mancanza di fiducia. Anche perché i cittadini stranieri sembrano avere imparato che spesso al di là della norma ciò che realmente conta sia come essa venga interpretata a livello locale.

“Allora io ho fatto il biglietto, sono andato avanti e indietro alla Questura per avere la carta di soggiorno e non c’è non c’è e l’ultimo giorno ho detto a mia moglie «Cosa facciamo? Andiamo con la ricevuta? Per me non è sicuro...» e allora abbiamo lasciato tutto e abbiamo aspettato il permesso” (M, Marocco, 46 anni, in Italia dal 2000, int. n. 4).

C’è peraltro molta confusione su quelli che siano i diritti esigibili. Ritorna il tema della mancanza di un’aggiornata informazione, come emerge in modo chiaro dalle parole di un intervistato.

“Con la ricevuta sicuramente non puoi viaggiare perché alla dogana ti chiedono proprio il tuo permesso, oltre che i permessi vari, ambasciata... dipende da dove vai. Credo tu non possa fare dei finanziamenti. Non puoi avere neanche un – tra l’altro è un paradosso sta roba qua – adesso non vorrei dire una cavolata [...] un giorno mi ha detto che non poteva rinnovarmi il contratto perché avevo la ricevuta e non il permesso [...] La tessera sanitaria viene data in funzione del permesso di soggiorno e te la rinnovano per una settimana o se devi fare qualche visita particolare, però in questo senso credo ci siano arrivati e credo te la rinnovino fino alla scadenza della ricevuta” (M, Perù, 25 anni, in Italia dal 2000, int. n. 10).

L’auspicio dell’intervistato si è, in effetti, realizzato: l’accesso ai servizi con la ricevuta del rinnovo è sempre più aperto. L’impressione generale è comunque che coloro che hanno rinnovato più di una volta il permesso di soggiorno, attraversando quindi fasi dell’evoluzione



legislativa e organizzativa differenti, ricordino più che altro gli aspetti di vincolo – in alcuni casi ormai superati – imposti nella normativa.

“Con la ricevuta puoi andare nel tuo paese di origine, non in altri paesi e non devi fare scalo, non puoi transitare da un altro paese, per esempio io devo fare Torino-Lagos e non altri paesi altrimenti non posso neanche rientrare. Col vecchio sistema non potevi proprio fare niente con le ricevute e ora ci sono alcune ditte che ti accettano. Se cerchi lavoro con la ricevuta soprattutto quando la data di emissione della ricevuta è più di tre mesi non l'accettano più perché c'è scritto che è valida per tre mesi. Ci sono anche forze dell'ordine che ti portano in Questura a fare il controllo se ti trovano con la ricevuta e ti portano alla centrale invece alcuni sì dipende da chi ti capita... per alcuni vale per altri no...” (M, Nigeria, 39 anni, in Italia dal 1995, int. n. 3).

Come già visto in precedenza per quanto riguardava il titolo di soggiorno, il tema del viaggio oltre i confini nazionali è centrale. Insieme ad esso quello della possibilità di essere assunti. Nel primo caso, si tratta della capacità di rientrare nel paese d'origine<sup>22</sup>. Magari dopo anni di lontananza, magari per delle emergenze o dei lutti.

“La ricevuta sai... tutti vanno all'estero tornano al paese, ma io ho paura perché se tu prendi la nave devi tornare con la nave, dicono, così mio fratello va con la macchina, la nave e torna... così io ho preso il biglietto poi ho avuto paura perché quell'anno tu passi la Spagna e dicevano che strappavano la ricevuta” (F, Marocco, 43 anni, in Italia dal 2000, int. n. 12).

Il richiamo al lavoro non può mancare quando si affronta il tema della “vita con la ricevuta”. Ed anche su questo punto, nonostante la sua importanza, purtroppo la disinformazione è molta.

“La ricevuta non vale per certe agenzie del lavoro (non è illegale, però non è nella procedura). Sono andato e mi hanno detto che questo documento non valeva che dovevo avere il permesso originale e io non capisco perché vuol dire che comunque sono già nel processo non è che sto cercando lavoro illegalmente... bisognerebbe dire all'agenzia che la ricevuta è un documento valido... anche quando sono arrivato la prima volta ho fatto tutto e avevo la ricevuta e mi hanno detto che non valeva e non capisco questo modo di lavorare delle agenzie” (M, Perù, 43 anni, in Italia dal 2009, int. n. 8).

---

<sup>22</sup> Lo stato attuale della normativa in materia è il seguente: al cittadino straniero è permesso il **reingresso** in Italia in esenzione da visto di reingresso, da **solli valichi di frontiera esterna** (Circ. Min. Interno 11/03/2009: anche **diversi** tra loro), purché esibisca, oltre al documento di viaggio valido, il permesso scaduto e la ricevuta (postale o cedolino); ai fini **dell'attraversamento** delle frontiere aeroportuali di paesi **Schengen** (limitatamente a Francia, Spagna e Malta, anche marittimi) in uscita o reingresso, la ricevuta di Poste Italiane della richiesta di **rinnovo**, se esibita con passaporto valido e permesso scaduto, è da considerarsi **equipollente al permesso di soggiorno**.

“Con la ricevuta ecco la prima cosa se devi andare a trovare i tuoi è difficile magari se conosci qualcuno possono darti un lasciapassare in Questura per un'emergenza se i genitori stanno male se no con quella ricevuta lì. E per il lavoro, ti dicono porta il permesso di soggiorno. Non puoi fare il ricongiungimento familiare, non puoi fare niente” (F, Costa d'Avorio, in Italia dal 1990, int. n. 30).

Con la ricevuta, è consentito l'avvio di un nuovo rapporto di lavoro, così come previsto dalla comunicazione INPS n. 27641/2006, in attuazione della direttiva del Ministero dell'Interno del 05/08/2006. Non solo, il lavoratore straniero, nelle more del rinnovo del permesso, mantiene **pienezza di diritti** in ambito **previdenziale** (Mess. INPS 2226/2008), incluso il diritto alle prestazioni di **disoccupazione** (Mess. INPS 6449/2008; Mess. INPS 11292/2008: è richiesta la presentazione del cedolino attestante l'avvenuta presentazione della richiesta di rinnovo e della copia del permesso in scadenza ai fini dell'erogazione dell'indennità).

Va evidenziato che la difficoltà di proporsi sul mercato del lavoro sino a che non si ottenga in modo definitivo il titolo di soggiorno acquista un peso maggiore in un momento storico nel quale da un lato le opportunità di impiego sono più rare che in passato, e dall'altro il mercato del lavoro presenta un alto tasso di precarizzazione. Una non corretta conoscenza della normativa da parte di datori di lavoro (e operatori, per esempio delle agenzie per il lavoro) oppure ad una posizione di (eccessiva) prudenza bloccano di fatto la possibilità di essere assunti. In tale contesto i tempi di attesa del rinnovo, lunghi, come si è visto, soprattutto nei casi in cui la procedura si allunghi per la richiesta di integrazioni o problematiche varie possono rappresentare un elemento di grande criticità.

“Quando sono andata a cercare lavoro la prima cosa «Ce l'hai il documento? E quando scade?». Adesso uno non trova lavoro e l'anno è passato e non so cosa fare” (F, Marocco, 38 anni, in Italia dal 2007, int. n. 14).

### 3.4. Questioni aperte

Come migliorare la procedura e il servizio agli utenti? Quali accorgimenti introdurre per rendere il momento del rinnovo meno esasperante e soprattutto più snello e rapido?

Un tratto comune richiamato nelle interviste sia fra operatori sia fra gli utenti degli uffici è quello della qualità dell'informazione. L'iter burocratico è complesso, talora di difficile comprensione, ma soprattutto delicato. Un'informazione sbagliata può essere pagata a caro prezzo. La domanda incompleta può tradursi in un ritardo di mesi nella consegna del permesso di soggiorno. Consapevoli di questo dato sono innanzitutto gli operatori degli sportelli, soprattutto del privato sociale. Il loro sforzo di aggiornamento è assiduo, per certi versi “ossessivo”, con riferimento a tutti i dettagli della documentazione e del procedimento. Muoversi nel *mare magnum* delle circolari è peraltro impresa ardua. Così si organizzano incontri di aggiornamento, si partecipa a corsi sulla legislazione, si utilizzano le opportunità informative a disposizione.

“Noi cerchiamo di essere sempre aggiornati con le circolari di tutti gli enti per poter dare l'informazione tempestivamente perché uno magari sapeva che fino a due mesi era così e poi invece cambia” (operatore di sportello di associazione etnica).

Torino, Cuneo (e in generale il Piemonte) da questo punto di vista sono fra i territori più attivi, nel panorama nazionale. Sulla formazione e sull'aggiornamento degli operatori si è in effetti investito molto negli anni. I corsi dell'ASGI (Associazione di Studi Giuridici sull'Immigrazione) hanno sempre riscosso un notevole successo di pubblico. Eppure, ancora molto resta ancora da fare, sia sul versante privato sia su quello degli enti pubblici. Come rilevano le interviste con gli operatori del privato sociale, ancora capita che gli aggiornamenti siano più rapidi ad arrivare ai loro sportelli di quanto non succeda a quelli della Questura. Il flusso informativo può talora essere inverso: “Dobbiamo venire da voi per sapere le ultime novità”, commenta un operatore della Questura durante un incontro di aggiornamento a cui è stato invitato da un patronato.

“La sede nazionale delle Acli fa continui e frequenti aggiornamenti tramite incontri a Roma o comunicazioni sulle ultime circolari e le modifiche apportate alla procedura o alla documentazione necessaria. Il servizio funziona talmente bene che spesso loro hanno le informazioni prima delle Poste e della Questura” (operatore dello sportello Acli di Torino).

La complessa macchina burocratico-istituzionale non sembra per la verità riuscire a stare al passo con la materia di cui si dovrebbe occupare. Spesso il riferimento per gli operatori è il portale immigrazione ([www.portaleimmigrazione.it](http://www.portaleimmigrazione.it)), che – come abbiamo visto nel capitolo precedente<sup>23</sup> – presenta molti limiti: informazioni scarse, talora non aggiornate. E ad accorgersi di questo sono anche gli utenti, che d'altra parte rischiano sulla loro pelle errori, sviste, ricadute di informazioni errate.

“In posta normale, come quando paghi le bollette, non fanno niente, così... segnano la prima volta se trovi una persona ti spiega tutto, ma c'è gente che fa quel lavoro e non lo sa. L'ultima volta quando ho fatto nel 2009 io ho detto «Non posso spiegarti niente» e mi hanno detto «Vai in Questura e chiedi». Alcuni spiegano, altri non lo sanno. Però noi lo sappiamo anche già la prima volta che dipende. E poi chiediamo tra noi stranieri «Cosa hai fatto? Come hai rinnovato?». La mia amica però mi ha detto «Non chiedere a nessuno vai sempre all'ufficio stranieri!»” (F, Marocco, 43 anni, in Italia dal 2000, int. n. 12).

Ancora una volta si tratta, soprattutto da parte dell'amministrazione pubblica (locale e centrale), di riuscire a gestire e trasmettere informazioni efficaci e corrette, in grado di

---

<sup>23</sup> Per un approfondimento sulle caratteristiche del portale e sul suo confronto con altri siti di informazione sul tema si rimanda all'appendice n. 2.

raggiungere tutti gli interessati. Occorre sapersi orientare in un contesto normativo frammentato e in continua evoluzione con risorse di tempo e di personale limitate.

“Si devono solo organizzare meglio con i tempi perché questo è il problema e poi un'altra cosa che ho notato non c'è una comunicazione chiara tra di loro” (F, Perù, 42 anni, in Italia dal 2000, int. n. 7).

“Le informazioni in Questura in genere sono chiare, non ho mai avuto bisogno di un mediatore, ma ho visto tanta gente che non capiva dove andare e magari mi sono avvicinata per aiutare qualcuno, ma non ho mai visto qualche mediatore ufficiale” (F, Perù, int. n. 25).

L'altra faccia della professionalità è la modalità di relazione con l'utenza. Lavorare al *front office* della Questura non è certo facile: per l'alto numero di utenti, per le vicende umane che si presentano, per la tensione che spesso vi si respira. Atteggiamenti distesi, una capacità di interagire con un'utenza che ha difficoltà linguistiche, fatica a comprendere, è a volte provata dall'attesa e soprattutto che sa che dal rinnovo discende la possibilità di continuare a vivere “allo scoperto”: sono elementi che diventano di grande valore, soprattutto in un ambiente dove lo straniero percepisce in tutta la sua carica simbolica il suo essere “diverso”, il suo non essere cittadino.

Negli anni, commentano gli attori istituzionali, si è cercato di migliorare l'organizzazione dei servizi, di rendere più agevole e funzionale il momento della consegna. Miglioramenti che sono stati percepiti da parte dell'utenza, che ha un giudizio generalmente positivo degli operatori, imputando (e nella maggior parte dei casi, giustificando) comportamenti sgradevoli al tipo di lavoro<sup>24</sup>.

In questo processo un ruolo rilevante spetta ai mediatori culturali, che continuano, talora, a svolgere una funzione importante. La loro presenza in Questura varia spesso di anno in anno: non è infatti prevista in modo strutturato all'interno dell'organico degli uffici. Si fa riferimento quindi a progetti *ad hoc*, che rispondono alla necessità di migliorare il rapporto con le istituzioni e facilitare l'incontro con la burocrazia italiana. La necessità di tale presenza è variamente interpretata dagli utenti, a seconda del loro percorso di inserimento e dell'anzianità migratoria. Chi è in Italia da più tempo, conosce la lingua ed ha acquisito una buona familiarità con la burocrazia, non ha più bisogno di mediazione. Fa tutto da solo e, in caso di dubbio, conosce gli sportelli e gli uffici a cui rivolgersi per fugarli. Per coloro che sono arrivati di recente, può invece capitare di avere necessità di ricorrere all'aiuto del mediatore culturale. Il ruolo dei mediatori all'interno delle Questure è però dipendente da finanziamenti esterni, che garantiscano la realizzazione dei progetti. Si tratta spesso di un sostegno finanziario concertato con le Province, nell'ambito dei fondi del piano immigrazione regionale. I finanziamenti non possono però garantire un ampio ventaglio di

---

<sup>24</sup> Su questo punto emerge però anche qualche voce fuori dal coro, che richiama lo spettro del razzismo e del trattamento differenziale di fronte alla rilevazione delle impronte rispetto agli italiani.

provenienze (e di lingue) né una presenza giornaliera allo sportello. Così è possibile che i mediatori non siano presenti tutti i giorni e che intervengano su chiamata. Il rischio di interventi del genere è però quello di una minore professionalità e competenza: la presenza costante all'interno di un'organizzazione, così come il confronto continuo con le varie problematiche (e le relative soluzioni) garantiscono quell'accumulo di esperienza che si traduce in una sicura ed efficace risposta.

Anche aspetti meramente organizzativi possono entrare in gioco e offuscare l'immagine e la professionalità degli operatori, rendendone a volte più difficile il compito.

“I funzionari della Questura non danno un bel servizio, è vero che non siamo cittadini italiani, ma lavoriamo e loro non danno il servizio che meriti, si comportano male” (F, Ucraina, 41 anni, int. n. 21).

“Secondo me poi dovrebbero essere più organizzati nel modo di lavorare invece uno arriva lì e c'è sempre coda dalle tre o quattro del mattino. Forse danno l'appuntamento a troppe persone e poi tipo io avevo l'appuntamento alle 10.30 e sono andato alle 10.30 e ho dovuto invece prendere il numero anche lì ed ero 800 non so cosa e sono entrato alle due e mezza” (M, Marocco, in Italia dal 2001, int. n. 27).

“Si potrebbe migliorare, perché quando entri c'è confusione vedi numeri uno qua e là e uno che non sa tanto bene l'italiano e perde il turno intanto che l'operatore chiama e clicca e uno non si avvicina e dice «Non è venuto» poi dice «Ho sbagliato» fai il litigio «No, mi ero perduta» e... a me non è successo ma io ho visto anche rispetto alla lingua, per esempio, marocchini e senegalesi non riescono a spiegarsi, non riescono a imparare subito l'italiano e la signorina diceva «Noi aiutiamo voi e voi non vi date da fare per imparare la lingua! Noi non siamo traduttori!» Però mi è dispiaciuto. Poverino, questo non capisce, vuole regolarizzarsi e fare le cose per bene e poi non torna più” (F, Perù, 24 anni, in Italia dal 2006, int. n. 11).

“Il luogo della Questura è totalmente inadeguato, lì al freddo alle 6 e mezza del mattino ad aspettare perché alle 6 comincia ad arrivare la gente ma i cancelli aprono alle 8 e gli uomini ti spingono perciò anche se eri lì prima diventi ultima però erano così le condizioni adesso non so più ma... era bestiale veramente difficile, il luogo... Io ricordo via Ventimiglia ed è stato lì per più di 10 anni... con la stessa gestione di gente io ho cercato di mandare mio marito, ma non era riuscito dovevo essere io presente non ho ricordi molto limpidi adesso... in corso Verona forse adesso è meglio” (F, Albania, 36 anni, in Italia dal 1998, int. n. 9).

Il sistema dell'assegnazione di un orario per l'appuntamento per la consegna avrebbe potuto rispondere alla richiesta di cessazione delle code interminabili e alla prassi di arrivare nel cuore della notte per mettersi in fila ed essere i primi all'apertura degli sportelli onde evitare di “perdere” la giornata lavorativa. Nei fatti, però, si registra un'ennesima disfunzione, in quanto sovente gli orari degli incontri, secondo gli intervistati, non sono rispettati. Ci si

chiede allora perché assegnare un appuntamento quando, in realtà, la prassi resta la stessa. Sull'organizzazione della fase di consegna, gli utenti esprimono le perplessità maggiori e auspicano miglioramenti e più efficienza.

Non potendo però intervenire sugli aspetti organizzativi e sulle disfunzioni che sembrano ancora caratterizzare la relazione con l'ufficio stranieri della Questura, abbiamo chiesto agli intervistati di esprimere qualche consiglio a un immigrato in procinto di rinnovare il permesso di soggiorno. Il suggerimento più diffuso è risultato, a dire il vero in modo piuttosto prevedibile, quello di informarsi nel migliore dei modi. E' questo il primo passo per un percorso di rinnovo indolore. Molte sono le opportunità a disposizione: sportelli pubblici e del privato sociale, datori di lavoro (sempre più coinvolti in tale processo spesso con l'ausilio di commercialisti e consulenti che si sono via via specializzati in quella che per loro può rappresentare una nuova opportunità lavorativa), associazioni di immigrati. Ma le informazioni sono disponibili anche *on line* e l'accesso ad internet fra gli stranieri non è più una rarità. Corollario di questo consiglio è l'investimento nella lingua, che viene suggerito come assolutamente necessario. Non solo perché oggi richiesto dall'Accordo di integrazione, ma soprattutto perché nel processo da affrontare i supporti per chi non possiede tale competenza sono ridotti: l'elenco dei documenti tradotti in lingua, qualche cartello informativo negli uffici della Questura, ma allo sportello – delle Poste prima e della Questura poi – nessun aiuto linguistico, spesso nessun mediatore. L'ancora di salvezza, anche in questo caso, sono parenti e connazionali più attrezzati dal punto di vista della lingua.

Ma il vero punto cruciale è quello dell'aver "tutti i documenti a posto". E' questo il consiglio più prezioso. Come si è visto, laddove la pratica risulti completa i rischi di tempi lunghi e di problemi si riducono. Certo l'imprevisto è sempre possibile e l'eventuale perdita di qualche documento non è da escludersi, ma in presenza di una risorsa abitativa, lavorativa, di un curriculum privo di carichi penali, la strada sembra essere spianata. Di questi tempi tuttavia, sottolineano gli intervistati, la risorsa lavorativa può scarseggiare: questo rappresenta il vero dramma.

## Riferimenti bibliografici citati nel testo

Allasino E. (2000), *Immigrati in Piemonte. Una panoramica sulla presenza degli stranieri nel territorio regionale*, Ires Piemonte, Torino.

Allasino E. e Bulsei L.G. (1998), *Il filo di Arianna. La città, i servizi, gli immigrati a Torino*, Città di Torino, Torino.

Ambrosini M. (2005), *Scelte solidali. L'impegno per gli altri in tempi di soggettivismo*, Il Mulino, Bologna.

Ambrosini M. (2010), *Richiesi e respinti. L'immigrazione in Italia. Come e perché*, Il Saggiatore, Milano.

Bertazzon, L. (2011), *Flussi di ingresso, decreti-flusso, regolarizzazioni: le dinamiche recenti*, in "Immigrazione straniera in Veneto, rapporto 2011", a cura dell'Osservatorio Regionale Immigrazione, Venezia-Mestre.

Blangiardo, G.C. e Rimordi, S. (2002), *Una finestra sull'irregolarità: oltre gli stereotipi?*, in A. Colombo e G. Sciortino (a cura di), *Assimilati ed esclusi*, Il Mulino, Bologna, pp. 91-117.

Bonetti, P. (2004), *Ingresso, soggiorno e allontanamento. Profili generali e costituzionali*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, CEDAM, Padova.

Colombo, A. – Sciortino, G. (2004), *Gli immigrati in Italia. Assimilati o esclusi: gli immigrati, gli italiani, le politiche*, Il Mulino, Bologna.

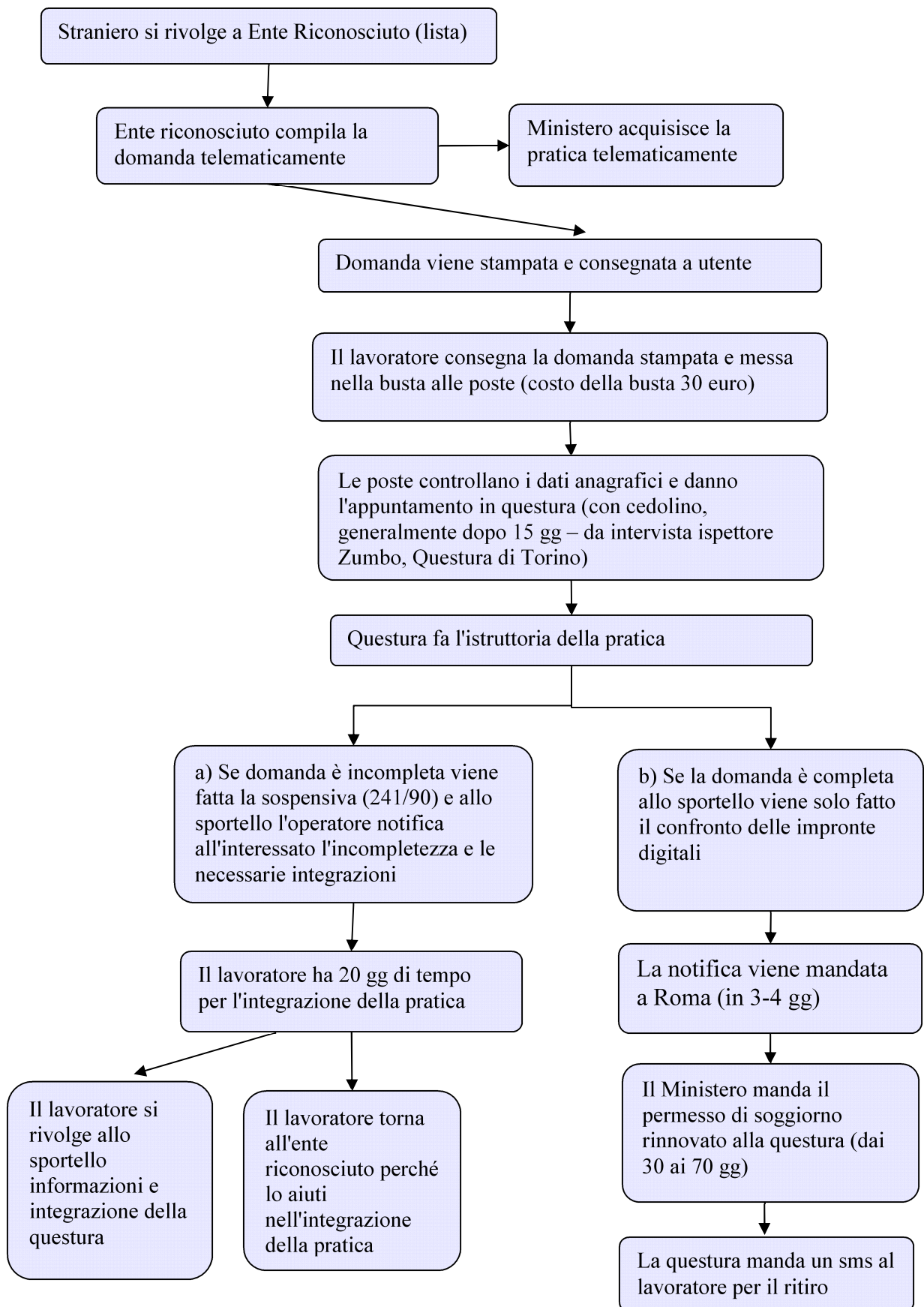
Einaudi, L. (2007), *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Laterza, Roma-Bari.

Ricucci R. (2010), *Le famiglie straniere di fronte alla crisi. Istantanee Piemontesi*, FIERI, Torino.

Zincone G. (2011), *Conclusion: Comparing the Making of Migration Policies*, in G. Zincone, R. Penninx e M. Borkert (a cura di), *Migration Policymaking in Europe. The dynamics of actors and contexts in past and present*, IMISCOE research, Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 377-441.

Zucchetti E. (2004), *Considerazioni conclusive. Novità e questioni aperte dopo la "grande regolarizzazione"*, in E. Zucchetti (a cura di), *La regolarizzazione degli stranieri. Nuovi attori nel mercato del lavoro italiano*, Franco Angeli, Milano, pp. 411-440.

## Appendice n.1 – Diagramma di flusso rinnovo permesso.





## Appendice n. 2 – Confronto fra i siti istituzioni che offrono informazioni sulle pratiche di rinnovo del permesso di soggiorno.

	<a href="#">Ministero dell'Interno</a>	<a href="#">Poste</a>	<a href="#">Polizia di Stato</a>	<a href="#">Portale immigrazione</a>	<a href="#">Sperimentazione ANCI</a>
A chi rivolgersi	<p>Se sei cittadino straniero puoi richiedere il rinnovo del permesso di soggiorno solo presso gli <b>uffici postali</b> contrassegnati dal logo <b>Sportello Amico</b>.</p> <p>Per la <b>compilazione del kit</b> puoi avvalerti a titolo gratuito dei <b>Comuni</b> che partecipano alla sperimentazione o di un <b>Patronato</b>.</p> <p>Se hai il nulla osta e chiedi il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro o famiglia rivolgiti allo Sportello Unico Immigrazione.</p>	<p>Se provieni da un Paese extra Unione Europea rivolgiti a <b>Uffici Postali, Comuni e Patronati abilitati</b> per richiedere il rilascio/rinnovo del permesso di soggiorno.</p> <p>Se hai il <b>nullaosta</b> e chiedi il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro o famiglia rivolgiti allo <b>Sportello Unico Immigrazione</b>.</p>	<p>Per la richiesta del permesso di soggiorno è possibile recarsi: ai <b>Comuni</b> che offrono questo servizio ai <b>Patronati</b> allo Sportello Unico per l'immigrazione istituito in tutte le prefetture italiane. Alle <b>Poste</b>, compilando il modulo del Kit</p> <p>Gli stranieri entrati con un visto per ricongiungimento familiare o lavoro subordinato, devono andare, per la compilazione, allo <b>Sportello unico per l'immigrazione</b>, istituito presso la Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo (<b>come da circolare del 7 dicembre 2006</b>) in ogni provincia italiana. In questo caso un impiegato compilerà la richiesta di permesso di soggiorno e la consegnerà allo straniero che la spedisce <b>per posta</b>.</p>		<p><a href="#">Elenco sportelli:</a> <a href="http://www.permessidisoggiorno.anci.it/Sportelli.aspx?idr=1">http://www.permessidisoggiorno.anci.it/Sportelli.aspx?idr=1</a></p>
Che cosa fare	<p><b>Che cosa fare all'Ufficio Postale:</b> presso tutti gli uffici postali troverai apposito kit giallo che devi compilare seguendo attentamente le istruzioni.</p> <p><b>Che cosa fare al Comune o al Patronato:</b> qui non ti serve il kit cartaceo. Per compilare la domanda puoi avvalerti di assistenza gratuita e qualificata.</p>	<p><b>All'Ufficio Postale:</b> utilizza il kit gratuito che trovi in tutti gli uffici postali, riforniti periodicamente. Prendi il kit giallo se provieni da un Paese extra Unione Europea. Compila il kit seguendo attentamente le istruzioni allegate al suo interno. <b>Al Comune o Patronato:</b> Non ti serve il kit cartaceo. Puoi avvalerti di assistenza gratuita e qualificata per compilare la domanda.</p>	<p>Chi è già in Italia e ha il permesso di soggiorno in scadenza, deve chiedere il <b>rinnovo</b> almeno 60 giorni prima della scadenza. Alle <b>Poste</b> può essere ritirato il <b>Kit</b> che contiene una busta (con striscia gialla), due moduli e le istruzioni. La compilazione del primo modulo è obbligatoria. Il secondo modulo va compilato solo da chi ha un reddito o richiede un permesso per lavoro. <b>Per chi non ha il kit:</b> chi non ha il kit può compilare la domanda di rilascio o di rinnovo <b>gratuitamente</b> anche presso i Patronati e i Comuni dove il servizio è presente. Anche in questi uffici, l'impiegato riempirà il modulo che poi lo straniero dovrà spedire <b>per posta con una raccomandata</b>.</p>		<p>Il cittadino straniero può ritirare gratuitamente il Kit per la compilazione dell'istanza, presso uno dei 14.000 <b>Uffici Postali</b> presenti su tutto il territorio nazionale. Il cittadino straniero può procedere autonomamente alla compilazione della modulistica necessaria. Il Kit una volta <b>compilato in cartaceo</b>, dal cittadino straniero, dovrà essere consegnato, da questi, in busta aperta e con gli allegati previsti, allo sportello di un Ufficio Postale abilitato all'accettazione delle Istanze (uffici postali dotati di Sportello Amico). <b>In alternativa alla compilazione cartacea</b>, il cittadino straniero può recarsi presso un <b>Comune o un Patronato abilitato</b> al servizio di <b>compilazione elettronica</b> delle istanze. In questo caso non è necessario per il cittadino straniero avere a disposizione il kit cartaceo, in quanto il Comune procederà alla compilazione elettronica della modulistica, e successiva stampa della stessa<sup>25</sup>. Il modulo, compilato elettronicamente e stampato in tutte le sue parti, deve essere inserito dall'operatore del Comune in un'apposita busta dedicata, insieme alla documentazione da allegare richiesta. Al termine della compilazione elettronica, il programma invia telematicamente una copia elettronica della domanda a Poste Italiane, a cui non viene dato corso sino a quando il Richiedente non consegna, all'Ufficio Postale, la copia cartacea che gli è stata consegnata.</p>

<sup>1</sup> Utilizzando il programma software ELI2, raggiungibile via Internet all'indirizzo <http://www.portaleimmigrazione.it>. Il software è stato realizzato ed è gestito da Poste Italiane. La formazione sul programma ELI2 agli operatori Comunali viene erogata gratuitamente tramite un Corso di Formazione a Distanza (FAD) fruibile da questo stesso sito previa Richiesta di Iscrizione.

Documenti necessari		<p>Oltre alla domanda compilata, devi presentare la seguente documentazione: passaporto o documento equipollente (in corso di validità), ai fini dell'identificazione da parte degli operatori postali; ricevuta del bollettino postale relativo al pagamento dell'importo di 27,50 euro previsto per la stampa del permesso di soggiorno elettronico; fotocopia in formato A4 del medesimo documento di riconoscimento (si ricorda che sono necessarie solo le pagine contenenti i dati anagrafici dell'intestatario ed i timbri dei visti di ingresso ed uscita dal Paese); fotocopia in formato A4 di tutta l'ulteriore documentazione richiesta nelle istruzioni.</p> <p>Nei casi di rinnovo del permesso di soggiorno, la ricevuta va allegata al permesso scaduto e sostituisce l'attuale cedolino.</p>		<p>Per il permesso di soggiorno per lavoro sono necessari i seguenti documenti: a) Istanza compilata e sottoscritta dall'interessato (Modulo 1) e 2); b) Fotocopia di tutto il passaporto o di altro documento equipollente; c) Per il rinnovo del permesso di soggiorno: 1) fotocopia dell'autorizzazione o della licenza, o dell'iscrizione in apposito albo o registro, o della presentazione di dichiarazione o denuncia prevista dalla normativa vigente per l'esercizio della attività professionale svolta; 2) fotocopia iscrizione alla CCIAA; 3) fotocopia dichiarazione dei redditi<sup>26</sup>.</p>	
---------------------	--	---	--	---	--

<sup>26</sup> Per il rilascio del permesso di soggiorno: 1) fotocopia della certificazione, rilasciata dalla rappresentanza diplomatica/consolare italiana nel Paese di appartenenza dello straniero, dell'esistenza dei requisiti, previsti dall'art.26 del decreto legislativo 286/98 e successive modifiche e dell'art. 39 del D.P.R. 394/99 e successive modifiche per il rilascio del visto di ingresso per lavoro autonomo. L'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero che svolge in Italia attività come socio prestatore d'opera presso società, anche cooperative, dovrà essere corredata, oltre che dalla documentazione indicata nelle lettere a, b, d, anche di: 1) dichiarazione del Presidente della Società in ordine alle mansioni svolte dal socio lavoratore, con allegata fotocopia del documento d'identità del dichiarante; 2) fotocopia del libro soci (pagina del frontespizio del libro soci unitamente alla pagina relativa alla iscrizione dello straniero socio).

Dove consegnare il kit – L'attività di Poste	<p>Il kit deve essere consegnato negli uffici postali con <b>Sportello Amico</b>, in busta aperta. Ricorda che devi sempre esibire il passaporto e che, se stai chiedendo il rinnovo, devi consegnare anche una copia del permesso di soggiorno in scadenza.</p> <p>L'ufficio postale al momento della consegna del modello 209 provvede a comunicare all'interessato la data dell'appuntamento per procedere ai rilievi fotodattiloscopici.</p>	<p>Il kit deve essere consegnato negli uffici postali con <b>Sportello Amico</b>, in busta aperta. Ricorda che devi sempre esibire il passaporto e che, se stai chiedendo il rinnovo, devi consegnare anche una copia del permesso di soggiorno in scadenza. Possibilità di consultare il servizio "<a href="#">cerca ufficio</a>" per conoscere l'ufficio più vicino.</p> <p>Inoltre l'operatore dell'Ufficio Postale ti rilascia anche la lettera contenente tutte le informazioni relative all'appuntamento fissato presso la Questura di competenza: sono indicate la data, l'ora ed il luogo in cui presentarsi per le successive attività di istruttoria della domanda. Nella <b>lettera raccomandata</b> di convocazione, rilasciata presso l'ufficio postale contestualmente alla consegna della documentazione, sono indicati la data, l'ora e l'<b>Ufficio Immigrazione</b> della Questura dove recarsi per effettuare i rilievi fotodattiloscopici. Inoltre, se disponi di un numero cellulare, ricevi anche un <b>SMS</b> riassuntivo delle informazioni sulla convocazione.</p>	<p>Una volta compilata la domanda, è possibile consegnarla solo presso uno degli <a href="#">uffici postali</a> dotati di Sportello amico.</p> <p>Al momento della presentazione della pratica allo sportello postale, l'interessato riceverà una comunicazione di convocazione nella quale sarà indicato il giorno in cui dovrà presentarsi in questura munito di fotografie, per essere sottoposto ai rilievi fotodattiloscopici. Qualora l'istanza debba essere integrata con ulteriore documentazione, l'interessato sarà informato tramite sms o lettera raccomandata.</p>		<p>La busta dovrà essere consegnata aperta dal cittadino straniero, presso lo sportello di un Ufficio Postale abilitato alla accettazione delle istanze (Uffici Postali dotati di Sportello Amico)<sup>27</sup>.</p>
Costi	<p><b>27,50 euro</b> da pagare con bollettino di conto corrente postale se richiedi il permesso di soggiorno superiore a 90 giorni. Il bollettino lo trovi presso l'Ufficio Postale con Sportello Amico;</p> <p><b>14,62 euro</b> per marca da bollo;</p> <p><b>30 euro</b> da versare all'operatore dell'Ufficio Postale quando consegni la domanda compilata.</p>	<p><b>27,50 euro</b> da pagare con bollettino di conto corrente postale se provieni da un Paese extra Unione Europea e richiedi il permesso di soggiorno superiore a 90 giorni. Il bollettino lo trovi presso l'Ufficio Postale con Sportello Amico.</p> <p><b>14,62 euro</b> per la marca da bollo.</p> <p><b>30 euro</b> da versare all'operatore dell'Ufficio Postale quando consegni la domanda compilata<sup>28</sup>.</p>	<p>Sul modulo compilato va applicato un contrassegno telematico da <b>€14,62</b>. Altri <b>€30</b> vanno pagati al momento della spedizione dell'assicurata.</p> <p>Se si richiede un permesso di soggiorno per più di 90 giorni bisogna pagare anche un bollettino prestampato di <b>27,50 euro</b> per il costo del permesso elettronico.</p>		<p>All'atto della consegna della busta, il cittadino straniero dovrà versare allo sportello postale <b>30 euro</b>. I cittadini extra-UE dovranno apporre sul modulo una marca da bollo di <b>14,62 euro</b>. Inoltre per i cittadini extra-UE e per i permessi superiori ai 90 giorni è previsto il rilascio del titolo di soggiorno in formato elettronico al costo di <b>27,50 euro</b>, pagabili tramite relativo bollettino prestampato (PSE), la cui ricevuta deve essere allegata alla domanda.</p>
Ricevuta	<p>L'operatore dell'Ufficio Postale ti rilascia una ricevuta che, allegata al permesso scaduto, sostituisce e ha il valore della ricevuta precedentemente rilasciata dalla Questura.</p>	<p>L'operatore dell'Ufficio Postale ti rilascia una ricevuta con ologramma che ha il valore dell'attuale cedolino.</p>	<p>La ricevuta che rilascia Poste Italiane, sostituisce il vecchio "cedolino". Con questa ricevuta, unita all'originale del permesso scaduto o al visto d'ingresso (se si tratta di primo rilascio), è possibile tornare in patria.</p>		<p>Al momento dell'accettazione dell'istanza da parte dell'ufficio postale, al cittadino straniero viene consegnata una ricevuta che equivale e sostituisce il precedente cedolino. La ricevuta ha valore legale e, accompagnata dal documento di identità, consente al Cittadino straniero in attesa di Titolo di Soggiorno, di permanere sul territorio italiano.</p>

<sup>27</sup> Tutte le istanze raccolte dagli sportelli degli Uffici Postali vengono inviate al CSA (Centro Servizi Amministrativi) di Poste Italiane.

Il CSA è deputato alla fase di **Pre-Istruttoria** della pratica che consiste in tre tipi di controlli:

1. Screening dell'istanza: verifica della completezza della documentazione da allegare alla domanda.
2. Lettura ottica della pratica (solo per le pratiche compilate manualmente) e scansione della pratica e dei documenti allegati: in questo modo viene creato il fascicolo elettronico associato alla pratica che verrà visualizzato direttamente dalla Questura competente per la successiva fase di lavorazione della pratica.
3. Controllo di coerenza dei dati presenti nelle pratiche.

E' in questa fase che vengono rilevate **eventuali anomalie** nelle pratiche. Terminata la fase di Preistruttoria, le pratiche vengono inviate alla Questura di competenza, sia telematicamente che in formato cartaceo, dove prende avvio la fase di **Istruttoria** durante la quale vengono eseguiti tutti i controlli atti a verificare la sussistenza dei requisiti per l'ottenimento del documento di soggiorno. In fase di Istruttoria la pratica potrà risultare: a) **verificata**: in questo caso il cittadino viene convocato dalla Questura, tramite raccomandata ed SMS, per i rilievi fotodattiloscopici, seguirà una seconda convocazione per la consegna del documento di soggiorno o la comunicazione di diniego; b) **anomala**: nel caso in cui risultassero mancanti dei documenti o in presenza di errori nella compilazione della modulistica. In questo caso la Questura dovrà procedere alla correzione degli eventuali errori e/o potrà richiedere al cittadino straniero di integrare la documentazione mancante. Solo quando la pratica da "anomala" diventa "verificata", questa potrà seguire il proprio iter procedurale.

<sup>28</sup> Se sei cittadino dell'Unione Europea puoi continuare a rivolgerti all'Ufficio Immigrazione o seguire la nuova procedura.

Rilascio del Permesso	La <b>Questura</b> provvederà ad informare l'interessato per la consegna del permesso di soggiorno.	Quando il permesso di soggiorno elettronico viene prodotto, ricevi dalla <b>Questura</b> le informazioni necessarie per il ritiro.			
Controllo stato della pratica		<p>Consulta <a href="http://www.portaleimmigrazione.it">www.portaleimmigrazione.it</a> per verificare lo stato di lavorazione della tua domanda.</p> <p>Consulta il sito <a href="http://www.poliziadistato.it">http://www.poliziadistato.it</a> per verificare la disponibilità per il ritiro del tuo permesso di soggiorno elettronico.</p> <p>Anche rivolgendoti ai <b>Comuni</b> e ai <b>Patronati</b> puoi conoscere lo stato della tua pratica, una volta che è stata presentata attraverso gli uffici postali presenti sul territorio nazionale.</p>	<p><a href="#">Qui</a> (sito della Polizia di Stato) è possibile consultare lo stato del documento. Se è pronto verrà fornito anche il nome e l'indirizzo dell'Ufficio dove ritirarlo.</p>		<p>Sulla ricevuta sono presenti una UserID ed una password tramite cui è possibile seguire lo stato di avanzamento della pratica collegandosi all'indirizzo <a href="http://www.portaleimmigrazione.it">http://www.portaleimmigrazione.it</a> ed accedendo all' "Area Riservata Stranieri".</p> <p>Il cittadino potrà altresì verificare lo stato di avanzamento della sua pratica recandosi presso uno degli sportelli del <b>Comune o Patronato</b> abilitati, esibendo la ricevuta consegnatagli.</p>
Informazioni utili	<p>Rimando a <b>Portale immigrazione e numeri utili: 800.309.309 (gratuito)</b> gestito in collaborazione con Anci. Per informazioni generali e l'indirizzo dei Comuni e dei Patronati abilitati. Attivo tutti i giorni, 24 ore su 24, è in italiano, inglese, spagnolo, arabo e francese. <b>803.160 (gratuito)</b> di Poste Italiane. Per conoscere l'indirizzo degli uffici postali con Sportello Amico. Attivo dal lunedì al sabato, con orario 8-20.</p> <p><b>848.855.888 (tariffa urbana)</b>. Per informazioni sullo stato di avanzamento della tua pratica. Attivo dal lunedì al venerdì con orario 8-20.</p>	<p>Rimando a <b>Portale immigrazione e numeri utili: 800.309.309 (gratuito)</b> gestito in collaborazione con Anci. Fornisce informazioni generali e l'indirizzo dei Comuni e dei Patronati abilitati tramite l'invio di sms. Attivo tutti i giorni, 24 ore su 24, è in italiano, inglese, spagnolo, arabo e francese. <b>803.160</b> di Poste Italiane per conoscere l'indirizzo degli Uffici Postali con Sportello Amico. Attivo dal lunedì al sabato, con orario 8-20. <b>848.855.888</b> (tariffa urbana), per informazioni sullo stato di avanzamento della tua pratica. Attivo dal lunedì al venerdì, con orario 8-20.</p>			<p><b>Call Center automatizzato</b> di I livello fornisce informazioni. Tutti i messaggi sono registrati in cinque lingue (Arabo, Francese, Inglese, Italiano, Spagnolo). Il Call center è attivo h24 ed è accessibile da rete fissa al numero verde gratuito</p> <p><b>800 309 309</b></p>

### Appendice n. 3 – Prospetto degli intervistati

Num.	Nome	Provenienza	Rinnovo	Sesso	Età	Da quanti anni in Italia	Anno di regolarizzazione
1	1 CTP	Marocco	2° o 3°	M	33	Dal 1999	Sanatoria 2002/2003
2	2 CTP	Colombia	2° o 3°	F		Dal 2000	Sanatoria 2002/2003
3	3 CTP	Nigeria	2°	M	39	Dal 1995	Sanatoria 2002/2003
4	4 CTP	Marocco	Carta soggiorno	M	46	Dal 2000	2000
5	5 CTP	Tunisia	Carta soggiorno	M			
6	6 CTP	Marocco	1°	F			
7	Alicia	Filippine	Carta soggiorno	F	63	Dal 1991	1996
7	Martha	Perù	5°	F	42	Dal 2000	2002
8	Cesar	Perù	2°	M	43	Dal 2009	2009
9	Loreta	Albania	Carta Soggiorno	F	36	Da prima del 1998	1998
10	Ricardo	Perù	3°	M	25	Dal 2000	2000
11	Judith	Perù	3°	F	24	Dal 2006	2006
12	Malika	Marocco	5°	F	43	Dal 2000	2003
13	Magnolia	Perù	2°	F	35	Da prima del 2007	2009
14	Sahila	Marocco	2°	F	38	2007	2008
15	Sylla	Senegal	5°	M	46	Dal 1990	
16	1 CGIL	Marocco		M	44	Dal 1990	1990
17	2 CGIL	Marocco	Carta soggiorno	F	32		
18	3 CGIL	Marocco	Carta soggiorno	M		Dal 2000	2000
19	4 CGIL	Senegal	5°	M	30		2002
20	5 CGIL	Marocco	2°	M		Dal 2001	2007
21	6 CGIL	Ucraina	2°	F	41	Dal 2010	2010
22	7 CGIL	Marocco	Carta soggiorno	M			
23	8 CGIL	Senegal	Ha fatto domanda per la Carta soggiorno	F		Dal 1992	
24	9 CGIL	Filippine	5°	F			2000
25	10 CGIL	Perù	Carta soggiorno	F			2003
26	11 CGIL	Perù	Carta soggiorno	F		Dal 2001	2003
27	12 CGIL	Marocco	Carta soggiorno	M		Dal 2001	2001
28	13 CGIL	Filippine	Carta soggiorno	F		Dal 1997	
29	Kebira	Marocco		F			2009
30	Nadajè	Costa d'Avorio	Carta soggiorno	F		Dal 1990	1996
31	Sava	Albania	2°	F	40	Dal 2006	2006
32	Larisa	Russia	2°	F		Dal 2006	2010

