

## Cap. 2

### **La misurazione degli oneri informativi relativi alle procedure di richiesta per il rilascio del nulla osta per lavoratori stranieri**

#### *1. Oggetto, metodologia e strumenti di rilevazione*

Oggetto dell'analisi sono state le procedure amministrative previste per la presentazione della domanda di richiesta del nulla osta per i lavoratori stranieri subordinati. Sono state escluse dall'analisi le richieste per lavoro domestico (badanti) e per i ricongiungimenti familiari. Nello specifico, sono state confrontate le procedure definite dal decreto flussi 2007 (Circolare n. 23 dell'8 novembre 2007) con quelle previste dal decreto flussi 2006 (Circolare n.1 del 9 febbraio 2006). Nel 2007 è stato introdotto un nuovo sistema di trasmissione telematica della domanda, quando invece nel 2006, le domande dovevano essere presentate in formato cartaceo presso gli sportelli degli uffici postali. Il soggetto obbligato a rispettare tale prescrizione e a presentare formalmente la domanda è, in entrambi i casi, il datore di lavoro che, nella nostra analisi, è rappresentato dall'impresa che deve assumere lavoratori stranieri.

L'obiettivo dell'analisi è stato quello di misurare, mediante la ricostruzione delle procedure adottate nei due periodi considerati, i tempi e i costi, ricadenti sui soggetti obbligati alla presentazione delle domande, afferenti alle due diverse procedure, al fine di verificarne eventuali vantaggi o svantaggi per le imprese.

Di seguito vengono descritte in modo approfondito entrambe le procedure amministrative, con l'avvertenza che la fase procedurale considerata riguarda esclusivamente la presentazione delle istanze e, nel caso in cui fosse stata richiesta da parte dell'amministrazione, la presentazione della documentazione ad integrazione della domanda iniziale. Per ciascuna delle due procedure, oltre alla ricostruzione delle fasi previste, sono stati evidenziati gli obblighi informativi ai quali i destinatari della norma devono attenersi.

#### **La procedura amministrativa prevista prima dell'introduzione dell'invio telematico della domanda**

Con la Circolare n.1 del 9 febbraio 2006, il Ministero dell'interno ha definito le procedure per la presentazione delle istanze relative al rilascio del nulla osta per l'assunzione dei lavoratori stranieri rientranti nelle quote del decreto flussi 2006.

La suddetta Circolare prevede infatti che al datore di lavoro che intende assumere un lavoratore straniero residente all'estero, a tempo determinato o indeterminato, è chiesto di compilare una

apposita domanda di nulla osta, indirizzata al competente Sportello Unico per l'Immigrazione, utilizzando esclusivamente i moduli predisposti per la lettura ottica contenuti negli appositi kit resi disponibili gratuitamente presso tutti gli uffici postali abilitati. Il kit comprendeva anche una scheda riepilogativa - dove andavano riportati i principali dati della domanda - nonché una busta prestampata, che doveva essere obbligatoriamente utilizzata per la spedizione dell'istanza, il cedolino dell'assicurata postale, nonché le istruzioni per la compilazione.

L'istanza doveva quindi essere presentata agli uffici postali abilitati all'accettazione delle domande, i quali potevano ricevere le istanze a partire dalla stessa ora su tutto il territorio nazionale. Gli uffici postali sono stati quindi dotati di un sistema di rilevazione elettronico centralizzato della data e dell'orario dell'accettazione.

Quindi, la domanda, redatta sul modulo compilato a mano, corredata dalla fotocopia del documento d'identità del datore di lavoro e del passaporto (o documento equipollente indicato nelle istruzioni dei moduli) del cittadino straniero, nonché dalla suddetta scheda riepilogativa, doveva essere consegnata, nell'apposita busta chiusa, allo sportello postale e spedita come posta assicurata. Ciascuna busta poteva contenere una sola domanda.

Una diversa procedura era prevista per le associazioni di categoria interessate alle attività stagionali, che, ai sensi dell'art. 38, comma 3 del DPR 394/99, potevano presentare le richieste di nulla osta per conto dei loro associati. Le associazioni erano abilitate a trasmettere, anche cumulativamente, le richieste dei propri associati via internet.

La ricostruzione delle fasi procedurali ha permesso di individuare, per ciascuna fase, i soggetti obbligati ad ottemperare alla norma, i termini fissati per presentare la domanda, i tempi fissati per il rilascio dell'atto da parte dell'amministrazione e i tempi effettivamente impiegati. Sono quindi stati elencati gli obblighi informativi associati a ciascuna fase. L'attività di misurazione si è concentrata sugli oneri amministrativi, ovvero sui costi sostenuti dai destinatari di una norma al fine di rispettare obblighi informativi imposti da una regola. L'obbligo informativo consiste nell'obbligo di fornire informazioni, ovvero non solo gli obblighi relativi all'invio di informazioni alla pubblica amministrazione, ma anche quelli consistenti nel reperire, produrre o conservare informazioni presso l'impresa. Nello specifico, gli oneri amministrativi sono quelli che i destinatari non sosterrebbero in assenza di una disposizione regolatoria.

**La procedura amministrativa prevista a seguito dell'introduzione dell'invio telematico della domanda**

Con la Circolare n. 23 dell'8 novembre 2007, il ministero dell'Interno ha dato avvio alla nuova procedura di inoltro delle domande per via telematica. Il processo di riforma delle procedure relative alle attività degli Sportelli Unici per l'immigrazione, è stato introdotto allo scopo di eliminare gli aspetti critici che ricadevano, in particolare, sui cittadini e sugli uffici coinvolti nell'attività dello sportello Unico per l'immigrazione. Per citare solo due esempi, le lunghe file davanti agli uffici postali per la presentazione delle domande o le difficoltà dovute alla compilazione dei moduli cartacei con inevitabili rallentamenti nella fase di lettura delle istanze, spesso non comprensibili, errate o incomplete, da cui derivavano i ritardi dovuti alla correzione e all'inserimento telematico delle domande.

La procedura telematica, oggetto di questa rilevazione, consta essenzialmente di due fasi: la registrazione dell'utente e l'invio telematico dell'istanza allo Sportello unico per l'immigrazione.

La procedura di inoltro telematica prevede che l'utente possa avviare i procedimenti di competenza dello Sportello Unico per l'immigrazione inviando le istanze mediante l'utilizzo di un personal computer predisposto per il collegamento ad internet. Dopo essersi collegato al sito internet del ministero, l'utente deve quindi procedere alla propria registrazione. Quindi, individua il modulo di proprio interesse, che può essere compilato on line oppure salvato ed inviato in un secondo momento. L'utente può richiedere ed inviare moduli fino ad un massimo di cinque. Per la compilazione è necessario scaricare un apposito programma dal sito del ministero.

La domanda può essere inviata solo al termine della compilazione di tutti i campi richiesti; la procedura, infatti, non consente l'inoltro delle domande prive di uno o più elementi fondamentali per la successiva gestione dell'istruttoria.

Una volta completata, la domanda può essere inoltrata telematicamente al sistema dello sportello unico per l'immigrazione, secondo i criteri di scaglionamento previsti dal decreto flussi 2007.

Per ogni domanda inviata, l'utente riceve una e-mail di conferma, che gli permette di identificare la domanda e di registrare la data e l'ora dell'invio. Le domande inviate in modo cumulativo, sono registrate in sequenza.

La metodologia e gli strumenti di rilevazione messi a punto per l'analisi e la misurazione degli oneri informativi della richiesta di nulla osta di lavoratori immigrati sono stati gli stessi della comunicazione per l'avvio dell'attività di impresa.

A seguito della mappatura delle procedure, anche mediante una rappresentazione grafica, e della individuazione degli obblighi informativi, è stato elaborato il questionario da somministrare ai

datori di lavoro per rilevare il costo da questi sostenuto per ottemperare alla nuova procedura di invio telematico della domanda (Circolare n. 23 dell'8 novembre 2007).

La mappatura e il questionario sono stati validati dall'amministrazione competente: il ministero dell'Interno.

Anche il piano di rilevazione messo a punto era simile a quello della comunicazione per l'avvio delle attività di impresa: intervista preliminare, interviste in profondità, focus group.

Per quanto riguarda le interviste preliminari che come si ricorda avevano la finalità di individuare le tipologie di imprese alle quali effettuare l'intervista in profondità, queste hanno incontrato una serie di difficoltà dal momento che non era disponibile un data base mirato sulle imprese che avevano presentato la richiesta di nulla osta a valere sul decreto flussi 2007.

Quindi, in collaborazione con il Ministero dell'Interno, è stato deciso di effettuare le interviste in profondità direttamente presso lo sportello immigrazione della prefettura di Roma nelle date previste per il rilascio dei nulla osta. I dati riportati nei questionari, trattati in modo del tutto anonimo, sono stati quindi utilizzati per effettuare delle stime di costo prodotte dalla nuova procedura telematica, realizzando anche un primo raffronto con i tempi e i costi sostenuti dai datori di lavoro che hanno utilizzato la precedente procedura di trasmissione cartacea delle domande.

In questa maniera è stato possibile acquisire informazioni separatamente per 3 classi di imprese suddivise a seconda del tipo di intermediario utilizzato per gestire la procedura (No intermediario- Associazione accreditata- Consulente).

## ***2. Risultati: stime degli oneri e dei risparmi***

In questa sezione sono descritti i risultati principali dell'analisi. Per quanto riguarda la metodologia di stima si è preferito il ricorso a medie con esclusione di valori abnormi (*'outliers'*) rispetto all'uso della mediana per la maggiore precisione della stima e le scarse difficoltà nell'identificare l'unico valore abnorme della rilevazione da escludere. Si è altresì deciso di includere, per le imprese che abbiano espletato la procedura in proprio, ai costi interni un costo *overhead* (la percentuale che copre il costo di utilizzo derivanti dalle attrezzature) particolarmente significativo in considerazione della presumibile rilevanza e costo delle attrezzature necessarie ai fini della procedura di invio online della domanda. A questi costi (interni) si sono aggiunti anche i costi esterni nella forma di parcelle o pagamenti ai consulenti o alle associazioni, quando è stato possibile identificarli. Nella

Tabella 1 si presenta un riepilogo delle informazioni. Non si sono evidenziate le stime per differenti categorie di imprese perchè la scarsa numerosità del campione rende meno significative le stesse.

**Tabella 1 Costo Amministrativo individuale e complessivo**

<b>Costo Amministrativo</b>		
<b>medio per impresa</b>	€	146,00
<b>No di domande (esclusi servizi domestici)</b>		366.416
<b>Costo Amministrativo complessivo</b>	€	53.496.663

Il costo medio per impresa è di 146 euro. Considerando che le domande complessivamente inviate sono risultate da dati del Ministero dell'Interno pari a 732.831 e che il 50% di esse sono riconducibili alla voce 'servizi domestici', quindi attribuibili alle famiglie piuttosto che alle imprese, il costo aggregato è stimato in più di 53 milioni.

La stima del risparmio è stata effettuata partendo dal presupposto che la precedente procedura non informatica incideva in maniera differenziale sui tempi di reperimento del modulo cartaceo e della sua consegna. Il tempo necessario è stato stimato presuntivamente in 4 ore per ognuna delle due operazioni sulla base di interviste informali a coloro che avevano presentato la domanda l'anno precedente. La tabella 2 riassume il calcolo del maggior costo della procedura 2006 per impresa rispetto alla nuova procedura informatizzata.

La stima del risparmio è stata effettuata detraendo dai costi (e tempi) necessari per il trattamento del modulo cartaceo, i corrispondenti costi medi osservati per le operazioni sostituite nella procedura informatizzata e rilevati nell'indagine. Per quanto riguarda il reperimento dei moduli cartacei, le operazioni corrispondenti nella procedura informatizzata sono la individuazione del sito web, la richiesta del modulo, l'installazione del programma e l'importazione del modulo telematico. Per quanto attiene la consegna dei moduli cartacei l'operazione corrispondente è ovviamente l'invio telematico della domanda. Il tempo risparmiato è stato quindi quantificato in 451 minuti, corrispondenti a circa 200 euro di risparmi per istanza. Il costo individuale complessivo della procedura 2006 è quindi di 346 euro.

**Tabella 2. Risparmi stimati: valori e percentuale del costo complessivo per impresa**

	Maggiori tempi/costi		Costi/tempi procedura online correlati					Risparmi	Costi teorici 2006
	Reperimento moduli	Consegna moduli	Individuare sito web	Richiesta modulo	Installaz programma	Importazione modulo domanda	Invio domanda	Maggiori costi Procedura 2006 meno costi attuali	Solo costi
<b>Tempo medio (in min)</b>	240	240	7	7	5	5	5	451	-
<b>Costo medio (in euro)</b>	€ 110,00	€ 110,00	€ 4,81	€ 4,81	€ 3,44	€ 3,44	€ 3,44	€ 200,06	€ 346,06

Come si vede il risparmio stimato rispetto alla procedura non informatizzata è superiore al 50% del costo totale degli oneri precedenti, ovvero più del 100% dei costi della procedura informatizzata. Va rimarcato che la notevole dimensione del risparmio è dovuta alla esclusione dalla stima dei costi di acquisizione di informazione sulla procedura in senso lato. La seguente Tabella 3 riassume il calcolo del risparmio aggregato.

<b>Tabella 3. Risparmi stimati</b>	
<b>No di domande 2007 (esclusi servizi domestici)</b>	366.416
<b>Costo Amministrativo complessivo</b>	€ 53.496.663
<b>Costo Amministrativo teorico Procedura 2006</b>	€ 126.802.664
<b>Risparmio aggregato</b>	€ 73.306.001

Il risparmio aggregato stimato è pari a oltre 73.306.001 euro ovvero circa il 58% del costo della procedura non informatica.

### ***3. Conclusioni. Maggiore efficienza dell'amministrazione***

A margine delle considerazioni strettamente inerenti al calcolo degli oneri amministrativi e dei relativi risparmi rispetto a quelli della procedura del Decreto Flussi 2006 è utile riportare alcune considerazioni a proposito delle conseguenze del passaggio alla procedura informatica sulla efficienza della amministrazione. La procedura informatica dovrebbe in linea teorica anche aumentare la velocità e l'efficacia del trattamento e gestione dell'informazione e quindi rendere più veloce e migliore la risposta, oltre ad aumentare la trasparenza della procedura. Sotto questo profilo in particolare la nuova procedura ha eliminato pratiche di intermediazione informali, quali quelle

relative agli introvabili moduli cartacei per la presentazione dell'istanza. Inoltre la nuova procedura ha velocizzato i tempi di trattamento e risposta dell'amministrazione.<sup>1</sup>

Per l'evasione delle pratiche, i tempi medi di trattamento delle domande per pervenire al rilascio dei nullaosta sono migliorati, rispetto a quanto osservato per il decreto flussi 2006, grazie in particolare alla preparazione delle domande da parte dei richiedenti direttamente in formato elettronico e al loro invio all'Amministrazione in via telematica. Ciò ha consentito di evitare gravosi processi di digitalizzazione delle domande, di escludere la presenza di domande formalmente scorrette o incomplete e di rendere quindi più spedite le operazioni degli Sportelli unici e delle altre Amministrazioni cooperanti. Tali aspetti positivi sono stati in parte controbilanciati dal grande afflusso di domande, aumentate del 54% rispetto a quanto avvenuto per il decreto flussi 2006 e pervenute quasi tutte (92%) nel primo mese utile (dicembre 2007).

I tempi medi di evasione delle pratiche sono stati i seguenti: 188 giorni (37 giorni in meno rispetto al decreto flussi 2006) per rilasciare il nullaosta dal momento della trasmissione della domanda allo Sportello unico, 233 giorni (38 giorni in meno rispetto al decreto flussi 2006) per chiudere invece la pratica con esito negativo.

I tempi medi per l'ottenimento di dati mancanti o di informazioni integrative e per effettuare rettifiche ai dati errati sono stati i seguenti: 35 giorni (29 giorni in meno rispetto al decreto flussi 2006) per l'ottenimento dai richiedenti, da parte degli Sportelli unici, di eventuali ulteriori informazioni o documentazioni mancanti richieste dalle Direzioni provinciali del lavoro; 64 giorni (39 giorni in più rispetto al decreto flussi 2006) per la rettifica delle pratiche, da parte degli Sportelli unici, a seguito di informazioni discrepanti rilevate dalle Ambasciate fra quanto riportato nei nullaosta e quanto presentato dagli stranieri al momento della richiesta del visto.

In termini di risultati ottenuti, alla data del 12 novembre 2008, il 15% delle domande presentate per il decreto flussi 2007 ha ottenuto il nullaosta, impegnando così provvisoriamente il 70% delle quote disponibili, il 2% è stato rigettato o chiuso per rinuncia del richiedente, il rimanente 83% delle pratiche risulta ancora in lavorazione, al fine di assegnare le quote residue rimanenti.

Nell'ambito del decreto flussi 2007 furono presentate dai datori di lavoro stranieri 317.130 domande, pari al 43,3% delle domande complessive. Questo dato è in forte crescita, sia in termini

---

<sup>1</sup> Dati forniti dal Ministero dell'Interno aggiornati al 12 novembre 2008.

assoluti, sia in termini percentuali, rispetto a quello riscontrato per il decreto flussi 2006, per il quale vennero presentate da datori di lavoro stranieri 120.058 domande, costituenti solo il 25,2% del numero complessivo.