

I tempi di attesa per il rilascio della carta di identità e del passaporto: un diritto costituzionale violato

La dimensione del problema e le possibili misure

di Silvia Paparo e Franco Bassanini

Premessa: la rilevanza costituzionale del problema

Vengono segnalate, in particolare in alcune grandi città, difficoltà e tempi lunghi di attesa per il rilascio e il rinnovo della carta di identità e del passaporto. In alcune città i tempi di attesa arrivano a 6 mesi ed è persino difficile fissare un appuntamento. Il problema non può essere in alcun modo sottovalutato. È in gioco, infatti, l'effettività di un diritto fondamentale, la libertà di circolazione, garantita dall'art. 16 della Costituzione. Il suo esercizio richiede che ai cittadini che ne hanno diritto siano rilasciati i documenti di identità previsti dalla legge, come il passaporto o la carta d'identità: il possesso di questi documenti è infatti, in base al diritto vigente (anche internazionale) condizione indispensabile per l'esercizio di questo diritto.

È di tutta evidenza che la garanzia in concreto dell'esercizio di questo diritto costituzionale richiede che i tempi di attesa per il rilascio di questi documenti di identità, al cittadino che ne abbia diritto, siano ragionevolmente brevi, dell'ordine al massimo di qualche giorno, dal momento della richiesta. Ne discendono alcune conseguenze:

- a) Che la determinazione di un termine massimo entro il quale l'Amministrazione competente sia tenuta a rilasciare uno di questi documenti al cittadino che ne ha diritto costituisce uno di quei *livelli essenziali delle prestazioni* (LEP) che la stessa Costituzione impone al legislatore nazionale di determinare con precisione e di garantire quando l'esercizio di un diritto civile o sociale dipende da prestazioni di una Pubblica Amministrazione (art. 117, secondo comma, lettera m, della Costituzione);
- b) che è parimenti preciso e conseguente obbligo costituzionale attivare le misure organizzative necessarie per assicurare il rispetto dei tempi massimi in tal modo stabiliti: destinatario dell'obbligo sono, nell'attuale ordinamento, le

Amministrazioni comunali, per il rilascio della carta d'identità, il Ministero dell'Interno (Questure) per il rilascio dei passaporti, lo Stato, in entrambi i casi, ove emerga che a tal fine sia necessario integrare le dotazioni finanziarie dei Comuni e dell'Amministrazione dell'Interno.

La determinazione di questi LEP e l'apprestamento delle misure finanziarie e organizzative per assicurarli non hanno fino ad oggi fatto oggetto di un provvedimento legislativo come prescritto dall'art. 117, secondo comma, lettera m, della Costituzione: è appena il caso di notare che siamo qui di fronte a uno di quegli adempimenti costituzionali che dovrebbero precedere la attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia ad alcune Regioni che le richiedano (cosiddetta autonomia regionale differenziata) ai sensi dell'art. 116 terzo comma della Costituzione.

Nelle more determinazione di questi LEP, e dunque in assenza di un termine preciso e obbligatorio stabilito per legge, resta comunque l'obbligo costituzionale per tutte le Autorità competenti a provvedere al rilascio dei documenti di identità ai cittadini che ne abbiano diritto in tempi ragionevolmente brevi, e ad adottare le misure organizzative e finanziarie a tal fine necessarie.

Le ragioni delle attese della CIE: primi elementi di analisi

Esistono dati di fonte Poligrafico dello Stato che indicano per ciascun Comune Italiano il numero di CIE rilasciate, il numero di postazioni di lavoro e di operatori abilitati ad operare sul sistema, nonché i tempi di rilascio delle carte di identità.

Mancano invece i dati sui tempi di attesa: questi ultimi non vengono – sembra – neppure rilevati. La ragione di questa mancata rilevazione starebbe nel fatto che coloro che si connettono per fissare un appuntamento ma non trovano slot disponibili vengono semplicemente invitati a riprovare dopo qualche giorno e non sono registrati. La spiegazione non sembra tuttavia convincente, dal momento che sarebbe comunque possibile registrare almeno i tempi medi di attesa fra il giorno nel quale il cittadino riesce finalmente ad ottenere dal sistema la prenotazione dell'appuntamento e il giorno nel quale l'appuntamento avrà luogo.

Mettendo a confronto i dati relativi alle maggiori città e prendendo come riferimento le carte d'identità rilasciate nella settimana tra il 4 e l'11 febbraio 2023, si evidenziano i seguenti dati, riassunti nella Tabella 1 a pag. 3:

- 1) i tempi medi occorrenti all’operatore per ciascuna pratica di rilascio della CIE sono sostanzialmente omogenei (variano tra gli 8 e i 10 minuti);
- 2) il numero delle postazioni (sportelli) e degli addetti, anche se parametrato alla popolazione residente, è largamente disomogeneo, da città a città;
- 3) considerati i predetti tempi medi, il numero delle postazioni e quello degli addetti, emerge una evidente sottoutilizzazione tanto delle postazioni di lavoro (sportelli) quanto degli operatori addetti al rilascio della CIE (indicati nel report). Ipotizzando, ad esempio, un utilizzo settimanale di una postazione di lavoro per 30 ore e un tempo medio di 10 minuti per il rilascio della CIE, ciascuna postazione di lavoro dovrebbe rilasciare 180 carte alla settimana. Dai dati della tabella che segue emerge un numero di carte rilasciate per ciascuna postazione nettamente inferiore a quello potenziale. Analogo ragionamento può essere fatto per il numero di carte rilasciate per operatore abilitato.

Tabella 1

COMUNE	NUMERO POSTAZIONE DI LAVORO	NUMERO CARTE RILASCIATE PER POSTAZIONE	NUMERO OPERATORI ABILITATI	NUMERO DI CARTE RILASCIATE PER OPERATORE ABILITATO	TEMPI DI RILASCIO In minuti
BARI	25	25	66	9	9
BOLOGNA	77	9	127	8	10
CAGLIARI	12	27	23	14	8
CATANIA	21	28	67	9	9
GENOVA	89	19	175	10	10
FIRENZE	45	21,5	41	23	10
MILANO	89	35	174	18	9
ROMA	155	45	480	15	10
NAPOLI	46	44	118	18	10
TORINO	76	29,5	202	11	10

(Elaborazione Astrid su dati di fonte Poligrafico dello Stato relativi al rilascio delle CIE)

Da una prima analisi dei dati, le criticità dei tempi di rilascio non sembrano dunque potere essere ricondotte al numero di postazioni o al numero di operatori abilitati, ma piuttosto **al numero di appuntamenti giornalieri programmati per ciascuna postazione e per ciascun operatore e al numero di addetti effettivamente preposti al rilascio dei documenti** (che non coincide necessariamente con il numero dei dipendenti comunali abilitati).

Le ragioni principali degli insostenibili tempi di attesa per il rilascio della CIE sembrano risiedere dunque **a) in scelte organizzative nella allocazione del personale e nella pianificazione degli appuntamenti, e b) in carenze di personale assegnato al rilascio delle carte di identità**. In alcuni Comuni sembra prevalere la prima ragione, in altri, la seconda.

Ricordiamo che fino a pochi anni fa in molti Comuni le carte di identità erano rilasciate **in tempo reale (in giornata)**. Tutti coloro che si recavano in Comune prima della fine dell'orario giornaliero di apertura degli uffici anagrafici del Comune ottenevano il rilascio della carta di identità (sia pure, non di rado, al prezzo di lunghe code allo sportello dell'ufficio anagrafe). Sembrerebbe che la digitalizzazione CIE e la informatizzazione delle richieste di appuntamento e delle agende abbiano avuto l'effetto paradossale di allungare le attese.

Il problema non sta nella produzione della CIE. La CIE viene stampata dal Poligrafico e, decorsi sei giorni lavorativi, inviata a domicilio del richiedente. I problemi maggiori consistono nella difficoltà di ottenere l'appuntamento per richiedere la CIE e, una volta ottenuta la data dell'appuntamento, nei tempi di attesa intercorrenti fra la fissazione dell'appuntamento e la data nella quale avrà finalmente luogo. Quando la data è arrivata, la procedura è poi, invece, molto veloce (un massimo di 10 minuti allo sportello e poi un massimo di 6 giorni per l'invio a domicilio della Carta).

In ogni caso, quello che si evince dai tempi lunghi di attesa e dalla difficoltà a prendere un appuntamento, è che il numero di appuntamenti programmati dai Comuni, nell'Agenda elettronica del Ministero dell'Interno oppure nei sistemi di prenotazione locali, è **inferiore (talora di molto) all'obiettivo** costituzionalmente dovuto di garantire **il rilascio della CIE in tempi certi e ragionevolmente brevi**.

Si consideri, inoltre, che è stato segnalato un appesantimento del lavoro dei servizi anagrafici a seguito delle recenti circolari del Ministero dell'Interno, in particolare la circolare n. 115 del 2022, che hanno previsto l'impossibilità di rilasciare certificazioni anagrafiche presso sportelli presidiati diversi dagli Uffici Comunali, per il tramite dell'ANPR, sulla base delle previsioni dell'allegato C del D.P.C.M. 10-11-2014 n. 194

che dispone che l’accesso ad ANPR avvenga esclusivamente mediante dispositivi di sicurezza assegnati dal Ministero dell’ Interno ai Sindaci e ai dipendenti comunali preventivamente censiti ed autorizzati. Tale circolare ha comportato un appesantimento dell’attività degli Uffici anagrafici dei Comuni, distogliendo risorse dal rilascio della CIE. A questo proposito, possono essere individuate modalità che assicurino i requisiti di sicurezza (preventiva autorizzazione, requisiti e censimento di coloro, anche non dipendenti pubblici, che sono autorizzati all’ accesso ad ANPR) e consentano il rilascio dei certificati in sportelli diversi da quelli comunali.

È, infine, essenziale comprendere se i tempi di attesa siano connessi ad un arretrato formatosi nel periodo di emergenza sanitaria da COVID-19 (che quindi può essere recuperato con misure straordinarie di carattere temporaneo) oppure se si tratti di una situazione di insufficienza strutturale (che richiede interventi a regime).

Le attese e le complicazioni per il rilascio del passaporto

Anche per il passaporto si segnalano attese molto lunghe, per cui valgono le medesime riflessioni svolte per la CIE. Inoltre, la procedura di rilascio del passaporto presenta altre criticità per gli adempimenti da svolgere in modalità tradizionale. Per ottenere il passaporto elettronico, infatti, è obbligatorio accedere tramite SPID o CIE all’ apposita Agenda sul sito del Ministero dell’Interno, compilare un modulo on line, prendere appuntamento, sulla base di disponibilità limitatissime. Ottenuto l’appuntamento, il modulo va compilato e stampato dal richiedente che, oltre a presentare le foto, deve recarsi dal tabaccaio per acquistare il bollo e effettuare il pagamento di un bollettino postale per il contributo amministrativo.

Non si comprende perché i pagamenti non vengano interamente digitalizzati (utilizzando ad esempio PAGO PA).

Si ricorda che, anche nel caso dei passaporti, alla fine del secolo scorso era stata avviata in alcune città la sperimentazione del loro rilascio in tempo reale, attivando connessioni on line tra le amministrazioni interessate e attrezzando gli uffici competenti al rilascio dei passaporti a vendere le marche da bollo, a incassare il relativo contributo amministrativo e ad attrezzare una cabina per le foto tessera di chi ne risultasse provvisto.

Le misure da adottare

Per porre rimedio a questa persistente violazione di un diritto costituzionale quale è la libertà di circolazione garantita dall'art. 16 della Costituzione occorre dunque, a nostro avviso, e in estrema sintesi:

a) che il legislatore nazionale definisca per legge, come livello minimo delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*, della Costituzione, un termine di pochi giorni entro il quale il cittadino abbia il diritto di ottenere il documento che ha richiesto, sia esso la CIE o il passaporto (eventualmente suddiviso in un termine per l'appuntamento allo sportello e in un termine per l'invio a domicilio o la consegna del documento);

b) che le amministrazioni competenti (Comuni, Questure) individuino ed attuino le misure organizzative necessarie per garantire il rispetto dei LEP così determinati, procedendo innanzitutto a una adeguata riprogrammazione delle prenotazioni degli appuntamenti per il rilascio dei documenti (per quanto riguarda la CIE, sulla base dei dati analizzati, dovrebbe trattarsi di sei prenotazioni/ora per ogni addetto al rilascio della CIE effettivamente in servizio);

c) che le stesse amministrazioni, effettuata l'anzidetta riprogrammazione, valutino se gli sportelli predisposti e gli addetti effettivamente ad essi preposti siano in numero sufficiente a evadere le richieste di rilascio dei documenti nei tempi massimi previsti;

d) nei casi in cui da tali valutazioni risultino che le postazioni e/o gli addetti sono a tal fine insufficienti, le amministrazioni in questione procedano ad adeguarne il numero, innanzitutto valutando se sia possibile provvedere mediante misure di riorganizzazione interna dell'amministrazione interessata, e in caso positivo adottando tali misure di riorganizzazione;

e) ove le sole misure di riorganizzazione interna non risultino sufficienti, valutare la possibilità di disporre che gli sportelli comunali e di P.S. possano essere affiancati dagli sportelli di altre amministrazioni, autorizzati al rilascio dei documenti di identità a determinate condizioni (e dunque prevedendo i necessari requisiti di sicurezza: preventiva autorizzazione, requisiti e censimento di coloro, anche non dipendenti pubblici, che sono autorizzati all'accesso ad ANPR): si potrebbe, per esempio, incrementare l'utilizzo a tal fine degli uffici postali, potenziando il progetto POLIS, estendendolo anche alle grandi e medie città e dotandolo di maggiori risorse, (anche attraverso la riprogrammazione del PNRR);

f) ove le predette misure di riorganizzazione interna ed esterna non risultassero sufficienti, occorrerebbe infine incrementare le dotazioni finanziarie, umane e logistiche delle amministrazioni interessate, così da metterle in condizioni di adeguare il numero delle postazioni e degli operatori addetti al rilascio della CIE o del passaporto nella misura necessaria a garantire il rispetto dei tempi massimi di attesa prescritti. Ovviamente la misura dovrebbe essere disposta per legge, prevedendo la necessaria copertura finanziaria.

Apposite misure transitorie, del tipo di quelle or ora sintetizzate alle lettere *d)* *e)* e *f)* dovrebbero essere ovviamente adottate d’urgenza per lo smaltimento dell’arretrato nei tempi più rapidi ragionevolmente possibili.

1° ottobre 2023.