



*Ministero dell'Interno*  
*Dipartimento per l'amministrazione generale, per le*  
*politiche del personale dell'amministrazione civile e*  
*per le risorse strumentali e finanziarie*  
*Direzione Centrale per l'amministrazione generale*  
*e le Prefetture - Uffici Territoriali del Governo*

LUISS

Centro di ricerca sulle  
amministrazioni pubbliche  
Vittorio Bachelet

## RELAZIONE PERIODICA SULLO STATO DELLE PROVINCE

RILEVAZIONE PER L'ANNO 2021

# Indice

Introduzione	pag. 2
Ordine e sicurezza pubblica	pag. 5
Immigrazione	pag. 31
Territorio e aspetti sociali	pag. 61
Protezione civile e ambiente	pag. 78
Economia ed occupazione	pag. 98
Prefettura-UTG	pag. 111
Emergenza pandemica da Covid-19	pag. 122
PNRR	pag. 136

# Introduzione

La Relazione periodica sullo stato delle province - affidata dal 2021 al Centro di ricerca sulle pubbliche amministrazioni "Vittorio Bachelet" della Luiss Guido Carli - è realizzata dal 2008, con cadenza annuale, in considerazione delle potenzialità che il Ministro dell'Interno ha, nel luglio 2007, riconosciuto all'indagine, ritenuta non "una mera sommatoria di notizie" bensì uno strumento idoneo a "fornire un'analisi di primo livello che, ampliando la platea delle possibili fonti, utilizzi dati integrati, nonché i più moderni strumenti e metodologie per l'elaborazione degli elementi raccolti".

La Relazione relativa all'anno 2021 è stata oggetto di adattamenti ed integrazioni, concordate con l'Amministrazione dell'Interno, in relazione alle modalità di acquisizione dei dati ed informazioni al fine di favorire un'adeguata ed aggiornata conoscenza delle dinamiche territoriali.

In particolare sono stati espunti dal questionario somministrato alle prefetture la richiesta di dati disponibili ed accessibili attraverso la consultazione di banche dati pubbliche e di valutazioni in base ad indicatori di livello.

L'indagine ha, invece, privilegiato la rilevazione delle esperienze che si sono contraddistinte per criticità o che costituiscono delle buone pratiche.

Inoltre, sono stati rilevati all'interno di ogni area tematica la scala di priorità per le prefetture, nonché il grado di rilevanza nell'anno di riferimento 2021 assunto dalla singola area tematica.

La Relazione può, così, rappresentare uno strumento in grado di cogliere, per ogni area tematica, le peculiarità di ciascuna realtà provinciale e gli aspetti su cui la comunità si è mostrata più sensibile nell'anno 2021, nonché di evidenziare nuove strategie e modus operandi introdotti per assicurare soluzioni totali o parziali a rilevanti criticità e tali da configurare, in alcuni casi, best practices esportabili in altri ambiti territoriali o settori di interesse.

Il questionario è stato articolato in 8 aree tematiche, articolate in molteplici "voci", considerate di prioritario interesse per l'Amministrazione dell'Interno:

- Ordine e sicurezza pubblica;
- Immigrazione;
- Territorio e aspetti sociali;
- Protezione civile e ambiente;
- Economia ed occupazione;
- Prefettura-UTG;
- Emergenza pandemica da Covid-19;
- PNRR.

Significativa risulta essere la previsione di approfondimenti di aspetti specifici e complessi che hanno contraddistinto il periodo di riferimento.

In particolare il questionario, oltre a rilevare alcune indicazioni concernenti l'organizzazione (risorse umane, attività istituzionale, logistica, informatizzazione, etc.) della singola prefettura, ha previsto una sezione che, per ciascun settore oggetto di indagine, ha preso in considerazione le conseguenze della pandemia da Covid-19 sui singoli territori e una sezione finale che ha rilevato, in prospettiva, gli effetti benefici del Piano di Recovery e gli eventuali profili problematici legati alla sua attuazione.

## Il gruppo di ricerca

L'elaborazione del questionario, la rilevazione e l'analisi delle informazioni fornite dalle prefetture sono state progettate e realizzate da un gruppo di ricerca composto da ricercatori e studiosi in statistica, diritto amministrativo, sociologia, analisi e valutazione delle politiche pubbliche, scienza dell'amministrazione.

Il gruppo di ricerca è costituito da:

Vincenzo Antonelli

Martina Cardone

Livia De Giovanni

Silvia De Nitto

Luca Golisano

Antonio La Spina

Valentina Marano

Bernardo Giorgio Mattarella

Alessandra Mattoscio

Aldo Pardi

Giulio Rivellini

Francesco Salate Santone

Aldo Sandulli

Agostino Sola

# La rilevazione

La rilevazione è stata eseguita mediante la compilazione online nel periodo aprile-giugno 2023 da parte di ogni singola prefettura di un questionario reso disponibile sul sito <https://relazioneprovince.luiss.it/>.

Hanno proceduto alla compilazione del questionario 97 prefetture su 106 pari al 91,5%.

La sezione B (Ordine e sicurezza pubblica) è stata compilata da 97 prefetture pari al 91,5% dei rispondenti.

La sezione C (Immigrazione) è stata compilata da 94 prefetture pari al 88,68 % dei rispondenti.

La sezione D (Territorio e aspetti sociali) è stata compilata da 96 prefetture pari al 90,5 % dei rispondenti.

La sezione E (Protezione civile e ambiente) è stata compilata da 95 prefetture pari al 89,6 % dei rispondenti.

La sezione F (Economia ed occupazione) è stata compilata da 94 prefetture pari al 88,6 % dei rispondenti.

La sezione G (Prefettura-UTG) è stata compilata da 95 prefetture pari al 89,6 % dei rispondenti.

La sezione H (Emergenza pandemica da Covid-19) è stata compilata da 84 prefetture pari al 79,2% dei rispondenti.

La sezione I (PNRR) è stata compilata da 87 prefetture pari al 82% dei rispondenti.

Sezione	Prefetture	
B	97	91.50%
C	94	88.68%
D	96	90.56%
E	95	89.62%
F	94	88.68%
G	95	89.62%
H	84	79.24%
I	87	82.07%

Le informazioni rilevate attraverso la somministrazione online del questionario sono state elaborate e successivamente analizzate dal gruppo di ricerca che ha provveduto alla redazione di un commento per ogni area tematica e di un report di sintesi.

Nel predisporre il commento alle singole aree tematiche il gruppo di ricerca, oltre ad analizzare le risposte fornite dalle prefetture, ha rielaborato autonomamente i dati forniti da alcune banche dati pubbliche e dal Ministero dell'Interno al fine di delineare il contesto di riferimento.

# Ordine e sicurezza pubblica

1. Rilevanza del tema	pag. 6
2. Criminalità organizzata	pag. 9
2.1. Comuni sciolti per mafia	pag. 11
2.2. Beni sequestrati e confiscati	pag. 12
2.3. Associazione per delinquere	pag. 12
3. Reati contro la persona	pag. 14
3.1. Omicidi volontari e tentati omicidi	pag. 15
3.2. Violenze sessuali	pag. 15
3.3. Lo sfruttamento della prostituzione e della pornografia minorile	pag. 16
4. Reati contro il patrimonio	pag. 17
4.1. Rapine	pag. 18
4.2. Truffe e frodi informatiche	pag. 19
4.3. Usura	pag. 20
4.4. Estorsioni	pag. 20
5. Eversione e terrorismo	pag. 21
6. Fenomeno immigratorio e sicurezza pubblica	pag. 22
7. Contraffazione e commercio abusivo	pag. 22
8. Il reato di incendio	pag. 23
9. Azioni di contrasto	pag. 24
10. Sicurezza Stradale	pag. 25
11. Situazione Carceraria	pag. 26
12. Delitti commessi	pag. 27
12.1. Delitti commessi da italiani e da stranieri	pag. 27
12.2. Delitti commessi da minori e giovani 18-30 anni	pag. 28
13. Controllo del territorio e polizia di prossimità	pag. 28
14. Protocolli di legalità, sicurezza integrata e riqualificazione urbana	pag. 29
14.1. Ordinanze contingibili ex art. 54, co. 4, d.lgs. 267/2000	pag. 29
14.2. Impianti di video-sorveglianza	pag. 29
15. Conclusioni	pag. 30

## 1. Rilevanza del tema

Nel 2021 la rilevanza attribuita all'area "Ordine e sicurezza pubblica" nel territorio italiano ha visto un incremento rispetto al 2020: in particolare, nell'anno precedente, su una scala da 1 a 10, la rilevanza attribuita era pari a 7,38; nel 2021, invece, la stessa è aumentata a 8,92.

Invero, se analizziamo le diverse aree geografiche, si possono osservare i seguenti cambiamenti (Fig. B.1.):

- nel 2021, l'area del Centro ha assegnato una rilevanza di 9,42 su 10, rappresentando un aumento significativo rispetto all'anno precedente, quando la rilevanza era di 7,52;
- anche l'area del Sud e delle Isole ha registrato un aumento nella rilevanza attribuita, passando da 7,90 nel 2020 a 9,17 nel 2021;
- nell'area del Nord-Est, invece, la rilevanza attribuita all'Ordine e alla sicurezza pubblica è stata di 8,50 nel 2021; nel Nord-Ovest, infine, la rilevanza è stata di 8,45 nel 2021.

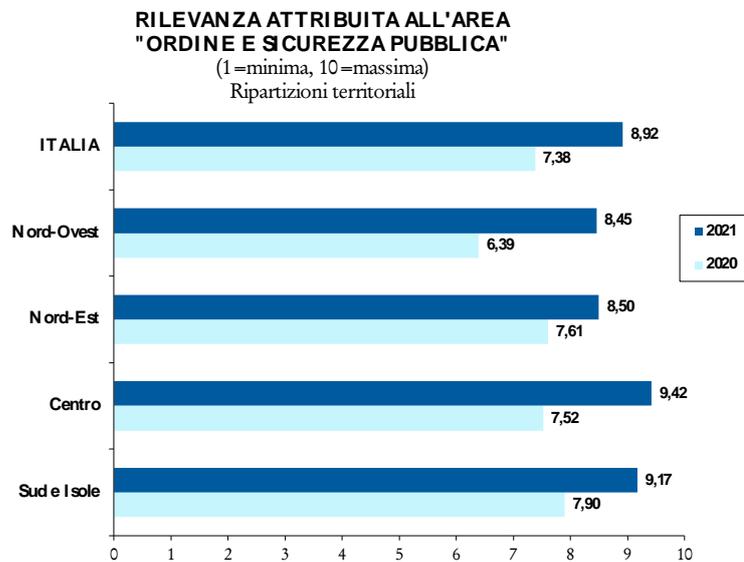


Fig. B.1.

In generale, dunque, tutte le aree hanno aumentato il livello di importanza attribuito all'ordine e alla sicurezza pubblica rispetto all'anno precedente: tale situazione certamente riflette i cambiamenti nelle percezioni della sicurezza o negli eventi che hanno influenzato le attività delle Prefetture durante l'anno di riferimento.

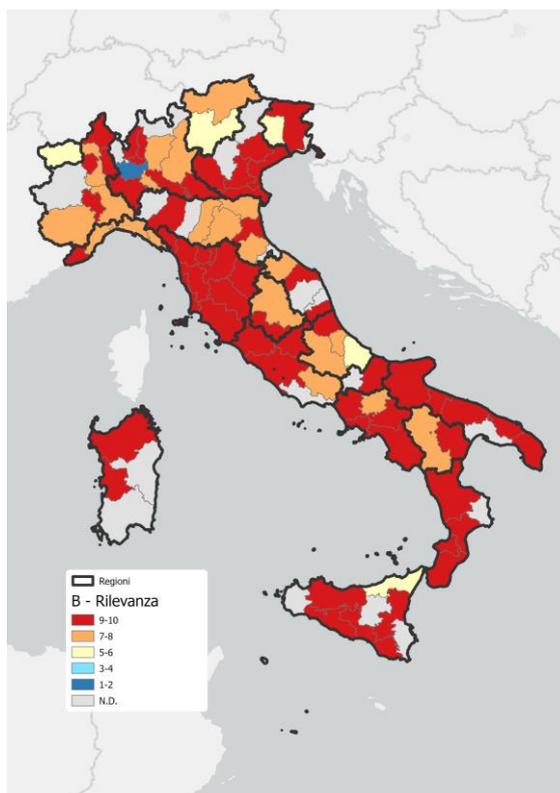


Fig. B.2.

Per quanto riguarda i punteggi specifici di rilevanza assegnati dalle Province alla stessa area di “Ordine e sicurezza pubblica”, è evidente dalla Figura B.2 che la maggior parte delle regioni del Sud e del Centro Italia ha assegnato punteggi massimi (9-10). D’altra parte, le regioni del Nord Italia hanno attribuito punteggi compresi anche tra 7 e 8, indicando un minore grado di preoccupazione, possibilmente influenzato dalle caratteristiche territoriali.

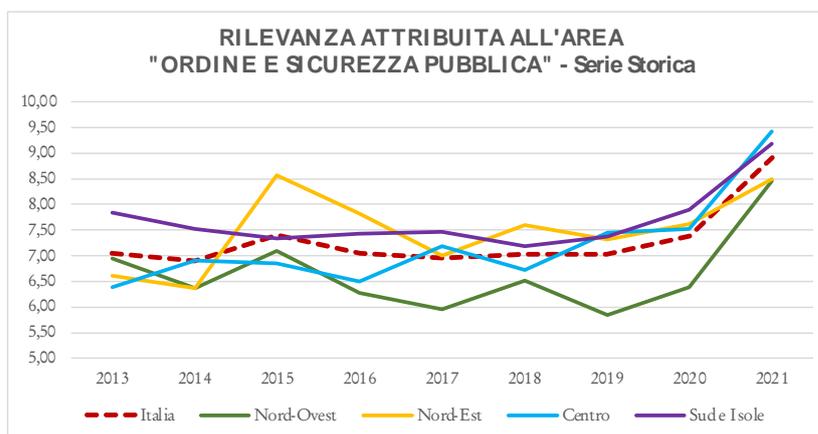


Fig. B.3.

I dati della figura B.3. rappresentano la rilevanza attribuita all’area dell’ordine pubblico e della sicurezza in diverse regioni italiane nel corso degli anni e, precisamente, dal 2013 al 2021, fornendo un’immagine su come le percezioni riguardo a questo tema sono cambiate nel territorio italiano.

In particolare, si può notare che nel 2021 la rilevanza attribuita a tale voce è aumentata in tutte le aree geografiche. In particolare, il Centro, il Sud e le Isole hanno assegnato una rilevanza molto elevata all’Ordine pubblico e alla sicurezza, con rispettivamente valori di 9,42 e 9,17. Anche il Nord-Est e il Nord-Ovest hanno aumentato la rilevanza, ma con valori leggermente inferiori, pari a 8,50 e 8,45.

Inoltre, nel corso degli anni, si possono notare fluttuazioni nelle valutazioni: ad esempio, tra il 2013 e il 2015 si è verificato un aumento significativo della rilevanza attribuita all'area in tutte le regioni, mentre tra il 2017 e il 2018 sembra esserci stata una leggera diminuzione. Nel 2019, il Nord-Ovest ha sperimentato una diminuzione significativa nella rilevanza attribuita, mentre il Centro ha avuto un picco.

In generale, dunque, queste variazioni potrebbero essere influenzate da eventi specifici o dinamiche regionali diverse, tra cui differenze nei livelli di criminalità o nelle politiche di sicurezza.



Fig. B.4.

I dati della figura B.4. rappresentano la graduatoria delle priorità (con un massimo di 10) della voce esaminata riflettendo le aree di maggiore preoccupazione e importanza per ciascuna Prefettura in termini di sicurezza e ordine pubblico. In particolare, le aree che suscitano maggiore interesse alle Prefetture sono diverse: il Controllo del territorio e polizia di prossimità, con il valore di 7,93 su 10, che rappresenta il coinvolgimento della polizia nelle comunità locali per migliorare la sicurezza; il Fenomeno immigratorio e sicurezza pubblica, con valore 7,59, riflette le discussioni sulla sicurezza legate all'immigrazione; la Sicurezza stradale con valore 7,46, e la generica voce "Criminalità", con valore 7,37, che appaiono tra le priorità più alte, evidenziano la complessità e l'ampiezza delle sfide legate alla sicurezza.

Ad un livello più basso in graduatoria si collocano: l'Eversione/terrorismo (5,10), i Movimenti antagonisti legati a manifestazioni, proteste o attività sociali (5,18); l'Usura (5,33) e l'Estorsione (5,59), il cui posizionamento nella graduatoria sopra l'usura potrebbe riflettere una maggiore preoccupazione per questo tipo di reato, sebbene non sia tra le massime priorità.

In posizione centrale, invece, vi sono le voci: della Contraffazione e del commercio abusivo al quale è attribuito il valore di 5,64; della Situazione carceraria, le cui sfide sono legate al sovraffollamento, alla riabilitazione e al reinserimento dei detenuti nella società, a cui è attribuito un punteggio di 6,36; della Criminalità organizzata (6,60) e dei Protocolli di legalità, sicurezza integrata e riqualificazione urbana (6,83).

In generale, questi dati riflettono le diverse sfaccettature e complessità della sicurezza pubblica, mostrando come le regioni italiane valutino diverse questioni come prioritarie in base alle loro situazioni specifiche. La variabilità nella priorità tra le voci, illustrata anche dalla fig. B.5., dunque, riflette le diverse sfide e dinamiche affrontate nelle diverse regioni del paese.

Invero, dall'analisi della distribuzione percentuale di priorità attribuita dalle Prefetture alle diverse voci relative all'ordine pubblico e alla sicurezza emergono alcune tendenze interessanti: alcuni temi, come "Controllo del territorio e polizia di prossimità" e "Sicurezza stradale", ricevono una chiara priorità elevata da una percentuale significativa delle Prefetture (rispettivamente 58,5% e 47,2%). Questo suggerisce che queste aree sono considerate di massima importanza per la sicurezza pubblica. Altri temi, invece, come "Usura", "Movimenti antagonisti" e "Eversione/terrorismo", ricevono una priorità media da un'elevata percentuale di Prefetture, da cui si evince che tali questioni sono ritenute importanti ma non necessariamente in prima linea rispetto ad altre.

Infine, “Protocolli di legalità, sicurezza integrata e riqualificazione urbana” e “Criminalità organizzata” hanno una priorità bassa per la maggior parte delle Prefetture. Inoltre, la voce “Fenomeno Immigratorio e Sicurezza Pubblica” ha ricevuto una priorità alta da un numero significativo di Prefetture (49,1%), suggerendo che l'immigrazione è considerata una questione di rilievo per la sicurezza pubblica, anche se non è la massima priorità in tutti i casi.

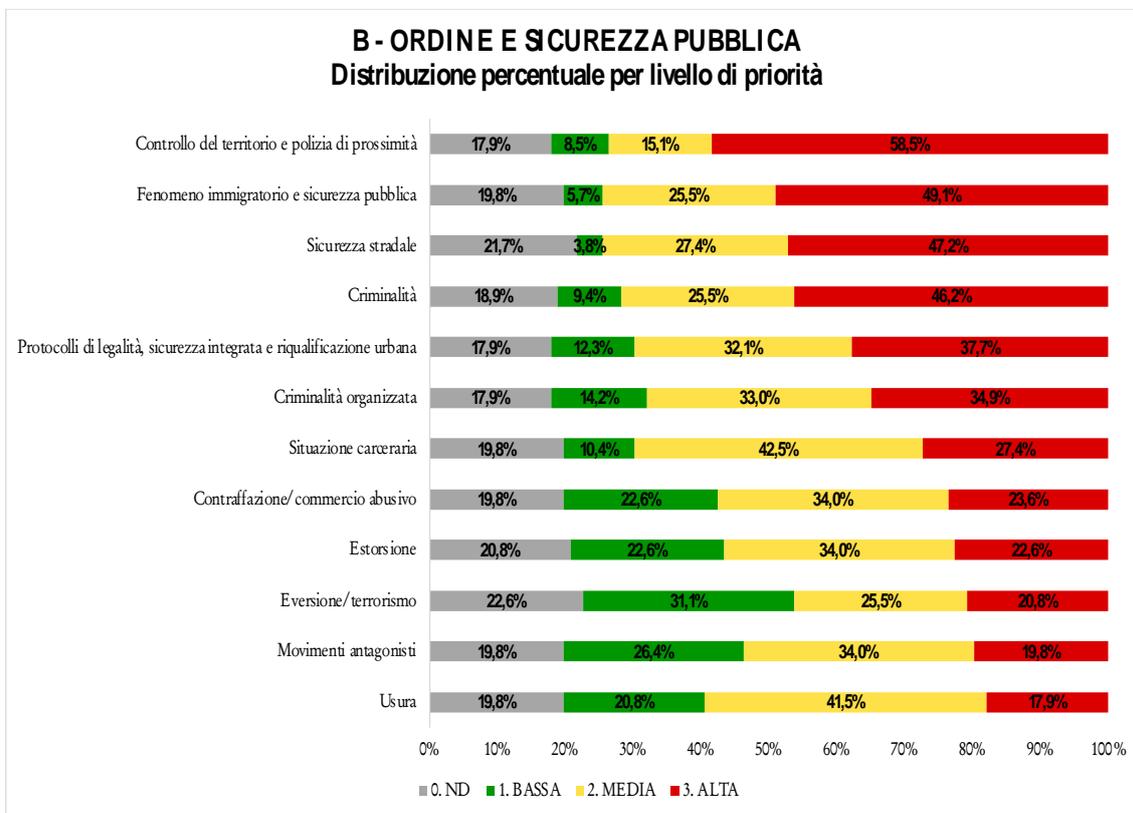


Fig. B.5.

In conclusione, i dati riflettono una distribuzione delle priorità che tiene conto delle specifiche sfide di ciascuna regione o provincia. Ciò suggerisce che le Prefetture stanno adattando le loro strategie di sicurezza in base alle esigenze locali, concentrandosi sulle questioni che ritengono più urgenti o critiche per il loro territorio. La diversità delle priorità dimostra che non esiste una sola risposta universale per affrontare le sfide legate all'ordine pubblico e alla sicurezza, ma piuttosto una strategia flessibile che tenga conto del contesto locale.

## 2. Criminalità organizzata

La criminalità organizzata continua a rappresentare una delle principali problematiche del nostro Paese. L'associazione mafiosa, in particolare, è un reato grave che coinvolge gruppi organizzati con scopi criminali, come la mafia, la ndrangheta, la camorra, etc.

Nel 2021, come rappresentato dai dati del grafico B.6. che indicano il rapporto di casi di associazione mafiosa per ogni 100.000 abitanti nelle diverse regioni italiane, la situazione non è particolarmente cambiata rispetto all'anno precedente.

In particolare, con un rapporto di 1,1 casi per 100.000 abitanti, la Campania sembra avere il tasso più elevato di associazioni mafiose rispetto alle altre regioni elencate. Infatti, la criminalità organizzata di stampo camorristico e, in particolare, quella riferibile al famigerato clan dei Casalesi, continua a condizionare la vita economica e sociale delle comunità e ad inquinare la libera concorrenza nei mercati di riferimento, sebbene con modalità che prevedono sempre meno il ricorso a palesi atti di violenza e ad una strategia di tipo militare.

Ad esempio, come emerge dai dati giudiziari, la forza del sodalizio casalese è stata rappresentata dalla capacità di infiltrarsi nel tessuto sociale e nei vari ambiti della vita pubblica locale.

Puglia, Basilicata e Calabria, con rapporti di 0,3, 0,6 e 0,6 rispettivamente, sebbene non raggiungano il livello della Campania, rappresentano in ogni caso territori con un'affinità maggiore per tale tipologia di reato.

Tali dati riflettono una maggiore presenza o attività di organizzazioni criminali nell'area del Sud.

Invece, nonostante la storia di attività mafiose in Sicilia, il rapporto di 0,2 suggerisce un livello relativamente inferiore di casi di associazione mafiosa rispetto alle altre sopracitate. Con riguardo invece alle regioni del Nord e del Centro, Lombardia, Lazio e Abruzzo, presentano i rapporti più bassi, con valori di 0,1, per ciascuna di esse. Fa eccezione la Valle d'Aosta che, tra le regioni del Nord, risulta quella con il più alto rapporto di casi di associazione mafiosa nonostante in valore assoluto ne è stato commesso solo 1.

Inoltre, riguardo alle organizzazioni criminali provenienti dall'Est Europa e dall'area balcanica, è stata ulteriormente rilevata la presenza di "bande", più o meno organizzate, di origine albanese, attive con particolare spregiudicatezza nei settori dello sfruttamento della prostituzione, delle rapine in abitazione, delle estorsioni con il sistema c.d. del "cavallo di ritorno" e nel traffico di stupefacenti.

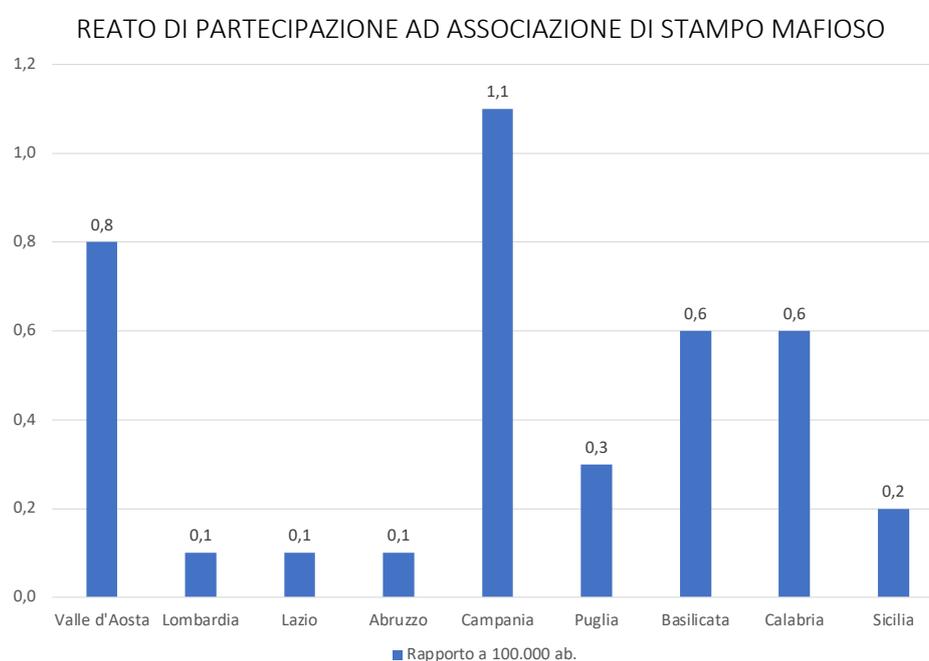


Fig. B.6. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno<sup>1</sup>

Tali dati vengono in parte confermati dal rapporto di denunciati e arrestati per associazione mafiosa nelle diverse regioni italiane, come emerge dalla fig. B.7. Ad esempio, la Campania risulta la regione con il più alto numero in valore assoluto (n. 626), seguito dalla Calabria (n. 555) e la Sicilia (n. 534). Le regioni, invece, con il rapporto più basso di denunciati e arrestati sono: Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Liguria con 1 per regione.

Questa analisi, dunque, conferma che le regioni meridionali dell'Italia (Sicilia, Campania, Calabria e Puglia) hanno il rapporto più elevato di denunciati arrestati per associazione mafiosa, il che è in linea con la presenza storica di organizzazioni criminali in queste zone. D'altro canto, le regioni settentrionali (come la Lombardia e il Veneto) presentano comunque casi di associazione mafiosa, ma in numero significativamente inferiore.

<sup>1</sup> Le regioni non presenti nel grafico non hanno rilasciato i dati.

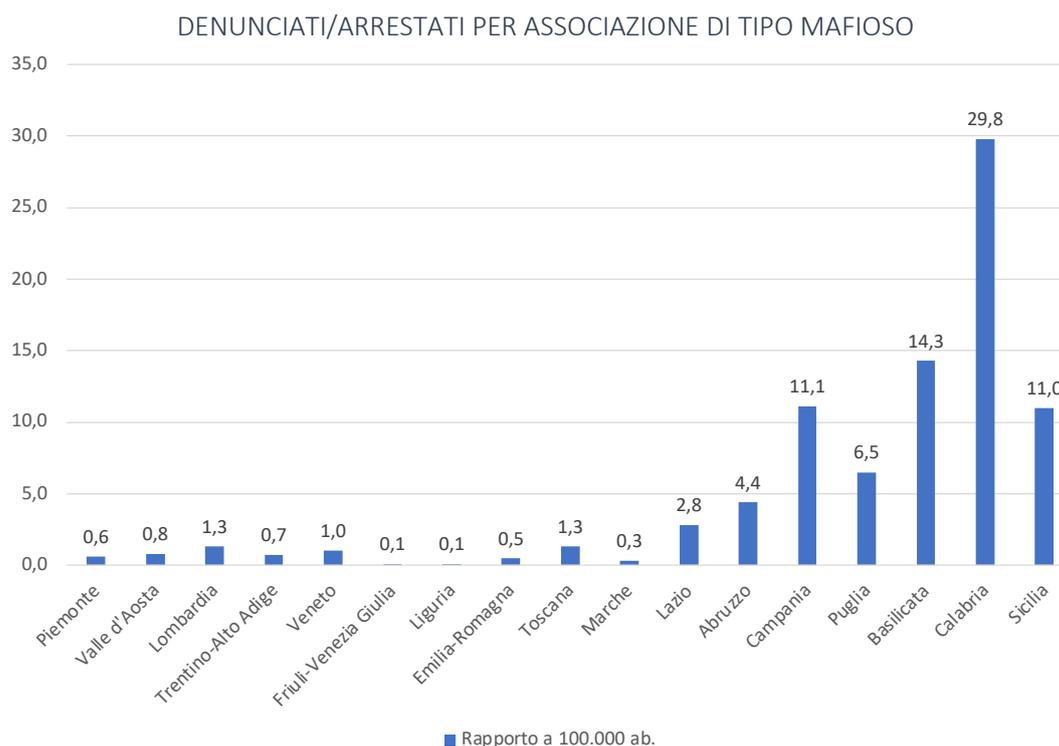


Fig. B.7. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno<sup>2</sup>

## 2.1. Comuni sciolti per mafia

Nel 2021 gli enti locali sciolti sono stati in totale 132, di cui 57 per dimissione dei consiglieri, 5 per mozione di sfiducia, 14 per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, 5 per mancata approvazione del bilancio nei termini, 5 per mozione di sfiducia, 2 per mancata approvazione del rendiconto di gestione e per nomina del commissario straordinario.

Appare interessante notare che i consigli comunali sciolti per mafia nel 2021 risultano solo al Sud e, in particolare, in Campania (2), Puglia (4), Calabria (4) e Sicilia (4). Nello specifico, un solo consiglio comunale sciolto nelle province di Foggia, Lecce, Reggio Calabria, Catania ed Enna; n. 2 consigli comunali sciolti nella provincia di Napoli, Brindisi e Palermo; infine, n. 3 consigli comunali sciolti nella provincia di Catanzaro.

In sintesi, i consigli comunali sciolti a causa di infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso sono localizzati principalmente al Sud del paese, con concentrazioni nelle regioni della Campania, Puglia, Calabria e Sicilia. Invero, la distribuzione geografica dei consigli comunali sciolti per motivi mafiosi rivela che le province con più scioglimenti sono spesso quelle che sono state storicamente più coinvolte nella criminalità organizzata.

Ad esempio, dalla Rilevazione emerge che nella provincia di Caltanissetta l'articolazione della criminalità organizzata è caratterizzata dalla presenza di "Cosa Nostra" e "Stidda", i cui rapporti, nelle zone dove se ne registra la contemporanea presenza (sostanzialmente a Gela, Mazzarino e Niscemi), influenzano significativamente l'attività locale e, di riflesso, anche la gestione della cosa pubblica.

Pertanto, l'analisi di questi dati può essere utile per comprendere meglio le dinamiche politiche e sociali nelle diverse regioni italiane. Può essere un segnale di come alcune zone siano più vulnerabili all'influenza della criminalità organizzata rispetto ad altre e di come sia importante rafforzare le misure di contrasto e prevenzione in queste aree.

<sup>2</sup> Si rappresenta che in ordine a tale voce la Sardegna, il Molise e l'Umbria non hanno rilasciato dati.

## 2.2. Beni sequestrati e confiscati

Con riguardo invece alle misure di prevenzione patrimoniali, tra le quali vi sono il sequestro di beni e i provvedimenti di confisca dei beni, anche nel 2021 l'attività delle Prefetture è stata notevole.

In particolare, dalla Rilevazione si evince che i beni sequestrati nel corso dell'anno (che fanno riferimento anche a procedimenti avviati negli anni precedenti) e quelli confiscati sono stati molteplici, ma le misure non hanno interessato tutto il territorio nazionale. Inoltre, appare interessante l'ammontare complessivo in migliaia di euro dei beni sequestrati e confiscati nel 2021 riportato dalle Prefetture, le cui cifre mostrano enormi differenze nell'ammontare dei beni sequestrati e confiscati tra le diverse prefetture. Ad esempio, Reggio Calabria ha un ammontare significativamente alto di beni sequestrati, pari a 270.676.254 euro, mentre la cifra per Lecco è di soli 11.700 euro.

Inoltre, in alcune prefetture, come Vibo Valentia, la cifra dei beni confiscati è notevolmente superiore a quella dei beni sequestrati. Questo potrebbe indicare o che in quell'area sono state effettuate numerose confische relative ad anni precedenti o che vi è una maggiore efficacia nel passaggio dal sequestro alla confisca. Ad esempio, città come Milano, con un ammontare di beni sequestrati pari a 38.072.022 euro, riflette una diffusione di operazioni economiche illegali dovuta proprio alla grandezza del centro urbano. D'altra parte, ci sono prefetture come Bergamo o Padova dove, nonostante ci siano beni sequestrati, non vi sono beni confiscati.

In conclusione, i dati forniscono una panoramica preziosa dell'impatto delle operazioni anticrimine e delle misure giudiziarie nelle diverse prefetture italiane nel 2021, sottolineando l'importanza degli sforzi continui delle autorità nel contrastare attività illegali e nel garantire che i beni acquisiti illegalmente siano recuperati e, dove possibile, restituiti alla collettività.

### FOCUS PREFETTURA DI CALTANISSETTA

Le numerose operazioni di polizia giudiziaria positivamente portate a termine, che hanno assicurato alla giustizia un numero cospicuo di malavitosi, hanno avuto come conseguenza diretta la diminuzione del numero dei reati contro il patrimonio e il numero degli incendi di autovetture, fenomeno che nella realtà gelese rappresenta, ancora oggi, una forma di giustizia privata. L'attività svolta dai reparti operativi viene sviluppata attraverso la prevenzione e la repressione dei reati collegati alla cd. "criminalità diffusa", con mirate indagini e servizi sul territorio svolti dalle Forze dell'Ordine che espletano quotidiani servizi, notturni e diurni, mirati alla prevenzione dei reati in genere e, in particolare, diretti fronteggiare quei fenomeni delittuosi tipici della provincia che non hanno corrispondenza in altre parti d'Italia, quali i danneggiamenti seguiti da incendio, specie nei territori di Gela, Niscemi, Caltanissetta e San Cataldo.

## 2.3. Associazione per delinquere

Il reato di associazione per delinquere (art. 416 c.p.), che consiste nel pericolo per l'ordine pubblico provocato dal vincolo associativo che intercorre tra più persone legate da un medesimo fine criminoso, richiama l'attenzione sulla complessità del mondo criminale e sulla necessità di contrastare tali fenomeni in modo efficace.

In particolare, dai dati forniti dal Ministero dell'interno, rispetto al 2020 che vedeva il Sud quale area territoriale in cui il livello di criminalità risultava più elevato, nel 2021 in cima alla classifica vi sono la Calabria, la Liguria, l'Umbria e la Campania, seguiti dalla Lombardia e dal Piemonte. È evidente che il fenomeno dell'associazione per delinquere ha avuto impatti diversi nelle diverse regioni. Ad esempio, la Lombardia e il Trentino-Alto Adige hanno registrato aumenti notevoli nei casi, rispettivamente di 140,4 e di 200,0 punti percentuali rispetto all'anno precedente: questi incrementi possono riflettere cambiamenti nelle dinamiche criminali locali.

D'altra parte, alcune regioni hanno sperimentato diminuzioni significative: ad esempio, il Veneto ha visto una diminuzione di 42,6 punti percentuali nei casi di associazione per delinquere.

In particolare, nell'area del Sud, la Campania registra un totale di 80 casi di associazione per delinquere, con un rapporto di 1,4 casi ogni 100.000 abitanti. Ciò indica un aumento di 31,1 punti percentuali rispetto all'anno precedente. La Puglia ha 31 casi con un rapporto di 0,8 casi ogni 100.000 abitanti, ma si è verificata una diminuzione del 13,9% rispetto all'anno precedente. La Calabria presenta 36 casi con un rapporto di 1,9 casi ogni 100.000 abitanti, con una diminuzione del 2,7% rispetto all'anno precedente. La Sicilia

ha 59 casi con un rapporto di 1,2 casi ogni 100.000 abitanti, registrando un aumento del 20,4% rispetto all'anno precedente.

Invece, nelle regioni del Centro, il Lazio presenta 38 casi con un rapporto di 0,7 ogni 100.000 abitanti, ma ha registrato una diminuzione del 13,6% rispetto all'anno precedente; come le Marche che con 4 casi ha registrato una diminuzione significativa del 69,2%. Diverse invece appaiono l'Umbria e la Toscana, con rispettivamente 12 e 22 casi, registrando un aumento del 50% e del 15,8% rispetto all'anno precedente.

Al Nord invece nel 2021 la Lombardia ha segnalato il numero più alto di reati di associazione a delinquere con 125 casi, presentando un aumento del 140,4% rispetto al 2020. Diverso è il Trentino-Alto Adige che ha registrato soltanto 12 casi, sebbene abbia mostrato un significativo aumento del 200%. Il Piemonte e l'Emilia-Romagna hanno segnalato rispettivamente 56 e 36 casi, entrambi con un aumento (75,0% e 38,5% rispettivamente). La Liguria ha riportato 22 casi, con un incremento del 144,4%, mentre il Friuli-Venezia Giulia e la Sardegna hanno registrato aumenti considerevoli di 266,7% e 650% con 11 e 15 casi, rispettivamente. Il Veneto, con 35 casi, è stata l'unica regione del Nord a registrare una diminuzione, con un calo del 42,6% rispetto all'anno precedente.

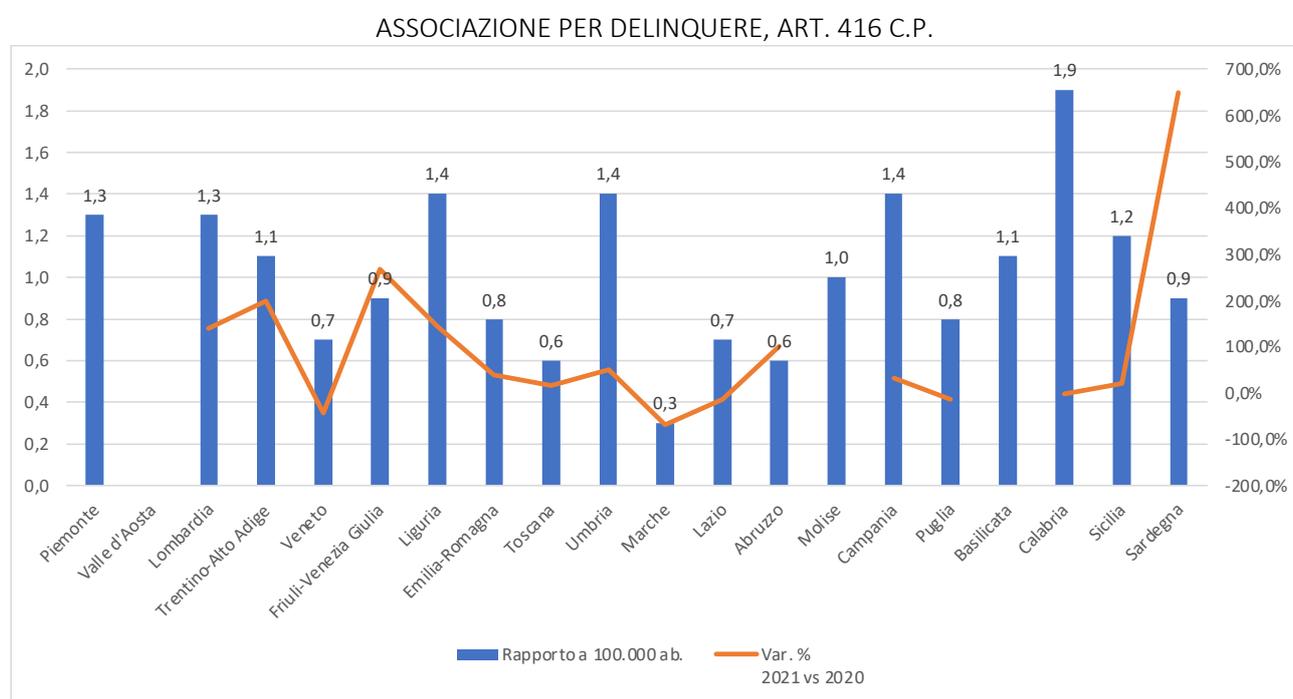


Fig. B.8. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

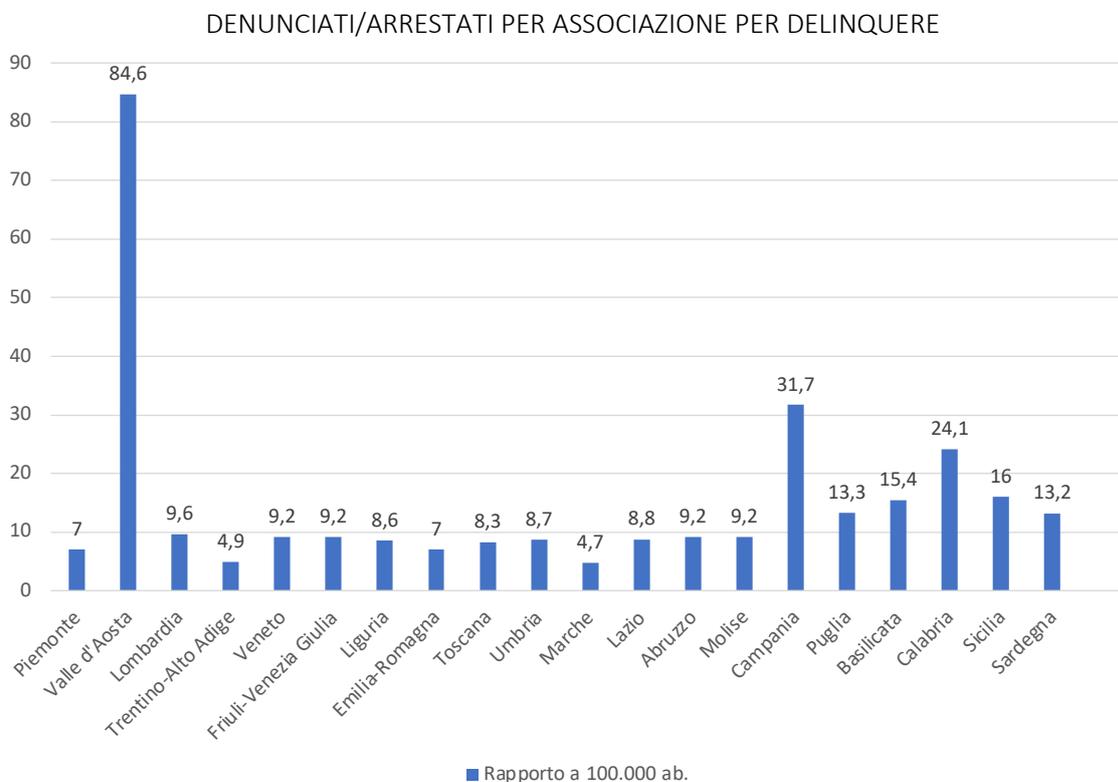
Inoltre, tenendo conto delle misure di contrasto a tale fenomeno, analizzando i dati delle Prefetture e del Ministero dell'interno (fig. B.9.) emergono alcune tendenze significative: le regioni del Sud Italia, notoriamente associate alla presenza di organizzazioni criminali, presentano una gamma di variazioni.

La Campania e la Puglia hanno mostrato aumenti significativi rispettivamente di 128,9 e di 13,7 punti percentuali rispetto al 2020. La Calabria ha registrato una diminuzione di 15,3 punti percentuali, mentre la Sicilia ha sperimentato un aumento modesto di 1,8 punti percentuali e la Basilicata ha visto un aumento di 31,3 punti percentuali. Questi dati indicano che nonostante gli sforzi per contrastare il crimine organizzato, le regioni meridionali continuano ad affrontare sfide significative legate all'associazione per delinquere.

Anche le regioni del Centro mostrano un andamento complessivamente negativo. L'Abruzzo ha visto un notevole aumento di 87,3 punti percentuali rispetto al 2020, diversamente dalle Marche e dall'Umbria che hanno entrambe sperimentato cali significativi rispettivamente di 37,7 e di 14,8 punti percentuali.

Questa variazione negativa potrebbe indicare un impegno delle autorità locali nel contrastare il fenomeno dell'associazione per delinquere. Nel Nord, invece, le variazioni sono più moderate: nel 2021, la Lombardia ha avuto un aumento di 6,4 punti percentuali, mentre il Veneto e il Friuli-Venezia Giulia hanno sperimentato diminuzioni significative rispettivamente di 51,7 e di 25,0 punti percentuali; l'Emilia-Romagna ha registrato una diminuzione di 37,7 punti percentuali.

Queste cifre potrebbero riflettere un contesto meno influenzato dal crimine organizzato rispetto alle regioni meridionali, ma comunque soggetto a fluttuazioni. Invece, la Valle d'Aosta ha avuto un notevole aumento del 1650%, tuttavia, è importante notare che le cifre assolute sono relativamente basse (105). Il Piemonte, infine, ha sperimentato un aumento del 28,9%: in tal modo si evince che anche le regioni settentrionali non sono completamente esenti dal fenomeno.



**Fig. B.9.** Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

In generale, dunque, la variazione delle denunciate/arrestate per associazione per delinquere nelle diverse regioni italiane suggerisce una complessa interazione di fattori sociopolitici, economici e investigativi. Mentre alcune regioni sembrano aver compiuto progressi nel contrasto al crimine organizzato, altre stanno affrontando sfide crescenti. L'analisi delle variazioni può fornire spunti preziosi per orientare politiche e sforzi nel controllo del crimine organizzato.

### 3. Reati contro la persona

Con la pandemia si è registrato un rallentamento generalizzato delle attività criminali "ordinarie".

Tuttavia, dopo un 2020 caratterizzato dal calo dei reati per le ridotte opportunità di delinquere, tra i reati contro la persona, acuiti dalla ridotta disponibilità economica di molte famiglie e dall'obbligo dell'isolamento domiciliare, si è registrato un aumento delle denunce di maltrattamenti in famiglia con attivazione del "codice rosso". Invero l'attuale crisi economica ed occupazionale, che sta impoverendo le classi del ceto medio/basso, oltre a favorire la proliferazione di nuovi "microcriminali", rischia di innescare serie tensioni sociali.

Peraltro, non è da escludere che tale incremento possa essere dovuto anche ad una maggiore propensione delle vittime a denunciare episodi che, negli anni passati, tendevano ad essere nascosti o sottovalutati. Critico, inoltre, resta il numero delle truffe nei confronti di persone anziane ad opera di

malviventi che, con stratagemmi, dopo aver conquistato la fiducia delle vittime, si introducono nelle loro abitazioni facendosi consegnare denaro e oggetti preziosi.

### 3.1. Omicidi volontari e tentati omicidi

Gli omicidi volontari sono reati gravi che hanno un impatto significativo sulla sicurezza e sulla società in generale. Nell'anno 2021 il numero totale, in valore assoluto, di omicidi volontari è stato 304, con un aumento di più 5,2 punti percentuali rispetto all'anno 2020.

Se esaminiamo i numeri assoluti, la Campania risulta la regione in cui sono stati commessi più omicidi: 47 solo nel 2021.

Se esaminiamo i tassi di omicidi volontari per 100.000 abitanti (Fig. B.10.), nel confronto tra il 2021 e il 2020, molti luoghi hanno sperimentato variazioni significative nella frequenza di tale fattispecie di reato. Ad esempio, alcune regioni hanno visto una diminuzione considerevole, quali il Piemonte e la Lombardia con una riduzione di 17,9 punti percentuali e di 16,3 punti percentuali rispettivamente. Allo stesso tempo, ci sono regioni che hanno sperimentato aumenti notevoli, come l'Emilia-Romagna con un aumento di 114,3 punti percentuali, l'Umbria con un aumento del 300% e la Sardegna con un aumento del 55,6%.

Inoltre, la Campania presenta un tasso relativamente elevato di 0,8, unitamente a Sicilia (0,7), Sardegna (0,9) e Lazio (0,5). La Valle d'Aosta appare la Regione con il più alto valore (1,6) considerando il rapporto per 100.000 abitanti, ma in valore assoluto è una tra le più basse in quanto ne sono stati commessi solo 2 nel 2021 di omicidi. Altre regioni con rapporti più bassi sono il Molise (0,3), la Basilicata (0,2) e il Trentino-Alto Adige (0,4).

Invece, le regioni con le variazioni più significative tra il 2021 e il 2020 includono l'Emilia-Romagna con un aumento notevole e la Valle d'Aosta, che non presenta una variazione percentuale specifica. Alcune regioni, come la Liguria e le Marche, hanno sperimentato una significativa diminuzione percentuale, ma i numeri potrebbero essere basati su un numero relativamente basso di casi, il che potrebbe influenzare le variazioni percentuali.

Nel complesso, la tendenza nazionale sembra essere una riduzione negli omicidi volontari, come indicato dalla diminuzione percentuale in diverse regioni e dalla variazione globale a livello nazionale.

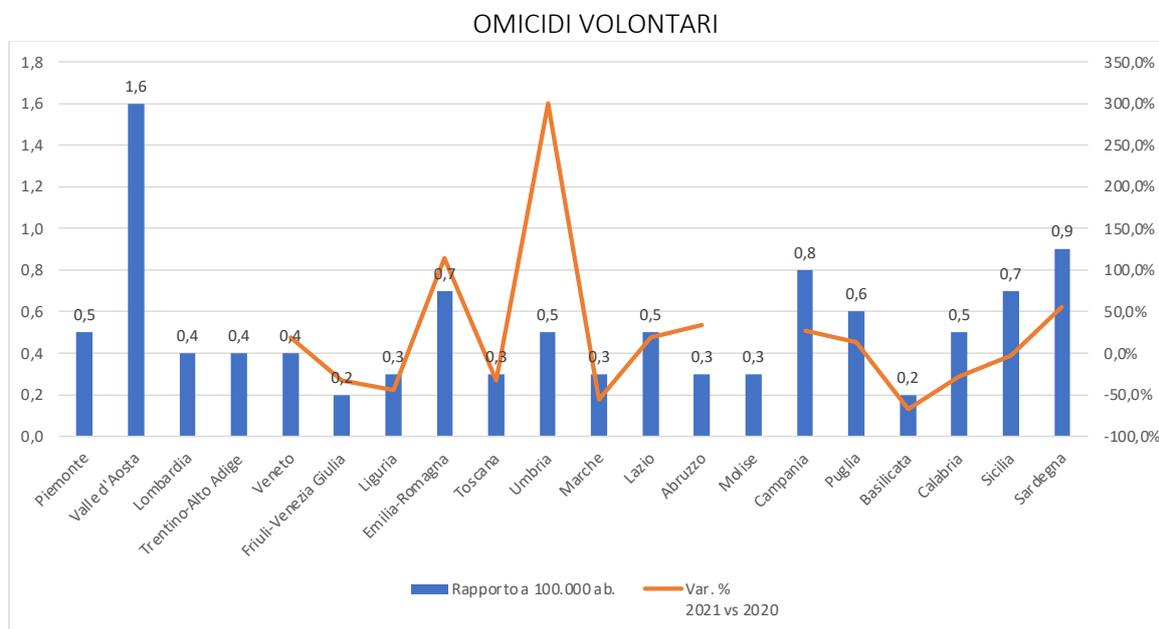


Fig. B.10. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

### 3.2. Violenze sessuali

L'analisi dei dati relativi ai reati di violenza sessuale commessi in Italia nel 2021 rivela una serie di tendenze e sfide significative che riguardano la società nel suo complesso. Questi dati offrono un quadro dettagliato delle variazioni regionali nei casi di violenza sessuale, nonché delle differenze nelle percentuali di aumento o diminuzione rispetto all'anno precedente.

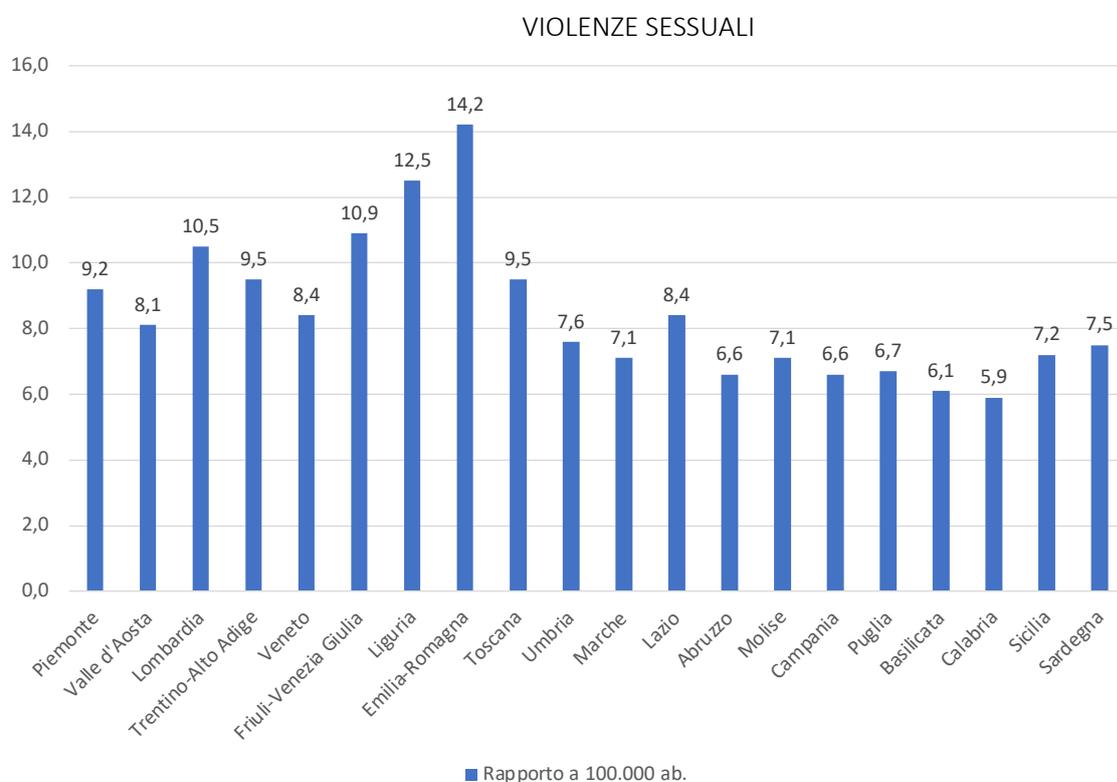
Durante l'anno in questione, si è evidenziato un preoccupante aumento di 12,2 punti percentuali nei casi totali di violenza sessuale rispetto al 2020, suggerendo una tendenza all'aumento che potrebbe essere influenzata dalla continuazione della pandemia.

Questo incremento non può essere ignorato, poiché evidenzia la necessità di rafforzare le misure preventive, le risorse di supporto alle vittime e le campagne di sensibilizzazione a livello nazionale.

L'analisi regionale rivelata dai dati del Ministero dell'interno mette in evidenza alcune variazioni interessanti che sono rilevanti per una comprensione più approfondita del fenomeno: le regioni meridionali, come Campania e Puglia, hanno visto un aumento significativo nei casi di violenza sessuale rispetto all'anno precedente con, rispettivamente, più 19,3 e 12,0 punti percentuali.

Anche in alcune regioni del Centro come Toscana e Marche, si è registrato un aumento dei casi di violenza sessuale, nonostante i numeri assoluti sono inferiori rispetto ad altre aree.

Nelle regioni settentrionali, come Emilia-Romagna e Lombardia, si sono verificati aumenti significativi nei casi di violenza sessuale. Questi dati mettono in luce l'importanza di considerare anche queste aree come parte di un quadro più ampio, poiché talvolta i problemi sociali possono essere percepiti come più concentrati nelle regioni meridionali.



**Fig. B.11.** Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

### 3.3 Lo sfruttamento della prostituzione e della pornografia minorile

La pornografia è un reato che coinvolge la produzione, la diffusione o l'accesso a contenuti di natura sessuale che coinvolgono minori o altre situazioni illecite. Analizzando i dati delle regioni italiane forniti dal Ministero dell'interno sul reato di sfruttamento della prostituzione e pornografia minorile si possono esprimere le seguenti osservazioni:

Con un rapporto di 6,1 casi per 100.000 abitanti, la Liguria sembra avere il tasso più elevato di reati di pornografia rispetto alle altre regioni elencate. Il Trentino-Alto Adige, altresì, con un rapporto di 4,2, rappresenta un livello relativamente alto di casi di reati di pornografia.

La Toscana, la Sardegna, il Veneto e l'Umbria, invece, presentano rapporti che vanno da 3,3 a 3,5, indicando che i reati di pornografia sono relativamente diffusi.

Con un rapporto di 2,7, la Sicilia rientra nella fascia media, indicando una presenza significativa ma non elevata di reati di pornografia. Le restanti regioni, invece, presentano rapporti che variano da 0,2 a 3,1.

Questo suggerisce una varietà di livelli di presenza di reati di pornografia, con alcune regioni che presentano tassi più bassi e altre più alti.

È importante considerare che i dati potrebbero essere influenzati da vari fattori, come l'attività investigativa, la sensibilizzazione pubblica, la tecnologia e altri fattori socio-economici. Inoltre, è importante sottolineare che tali dati riflettono solo i casi rilevati e denunciati alle autorità e potrebbero non rappresentare l'intera estensione del problema.

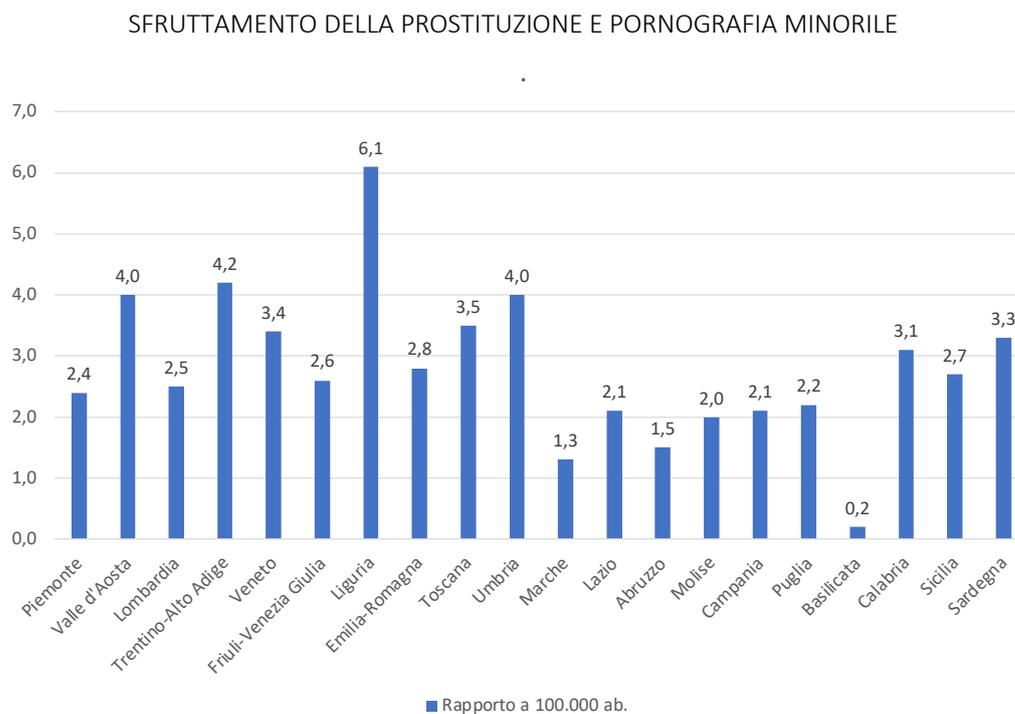


Fig. B.12. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

#### 4. Reati contro il patrimonio

Il tasso di disoccupazione che sta colpendo l'intero Paese ha ulteriormente accentuato la necessità di ricorrere ad "espedienti" di matrice illecita, per certi versi tollerati, se non addirittura condivisi, da una consistente fascia della popolazione (es. abusivismo edilizio, forme di ambulante non autorizzato, vendita di prodotti con marchio contraffatto, evasione fiscale, lavoro nero, ecc.).

La casistica degli eventi delittuosi riconducibili alla c.d. criminalità diffusa annovera soprattutto quelli a carattere predatorio: rapine, scippi, furti, truffe e danneggiamenti, nonché quelli connessi allo spaccio di sostanze stupefacenti, generalmente alimentati dal degrado sociale e materiale di alcune aree del territorio e da presupposti culturali di tipo violento.

Con riguardo ai reati contro il patrimonio, se nel 2020 si è assistito a una diminuzione drastica dovuta alle limitazioni imposte dalle misure contro l'emergenza pandemica, nel corso del 2021, specialmente nel secondo semestre, con la ripresa delle attività le fattispecie criminose sono nuovamente aumentati: i furti +12,5%, le rapine +10,5%, le truffe e le frodi informatiche +18,7%, danneggiamenti +14,5%.

#### 4.1. Rapine

Il fenomeno delle rapine, che – dai dati forniti dal Ministero dell'interno – ricomprende le rapine in abitazione, in banca, in uffici postali, in esercizi commerciali, a rappresentanti di gioielli preziosi, a trasportatori di valori bancari, a trasportatori di valori postali, in pubblica via e di automezzi pesanti trasportanti merci è rimasto radicato nel territorio italiano.

La rapina ha impatti significativi sia sul piano umano che economico. Oltre ai danni materiali, le vittime possono subire traumi emotivi duraturi. Inoltre, l'aumento dei reati può avere ripercussioni sulla percezione di sicurezza e sulla reputazione delle aree coinvolte, influenzando anche il turismo e l'attività economica.

Come si evince anche dalla figura B.13., il numero delle rapine che ricomprende tutte le categorie varia notevolmente da regione a regione. Ad esempio, la Campania presenta un tasso elevato di 62,1 casi per 100.000 abitanti, mentre la Basilicata ha un tasso relativamente più basso di 7,9 casi per 100.000 abitanti. La Lombardia, una delle regioni più popolate, ha un tasso elevato di 52,7 casi per 100.000 abitanti, mentre regioni come la Valle d'Aosta e la Basilicata mostrano tassi significativamente inferiori.

Inoltre, è interessante notare che molte delle regioni con tassi di rapina più elevati, come la Lombardia, l'Emilia-Romagna e il Lazio, ospitano alcune delle città più grandi e densamente popolate d'Italia: questa concentrazione urbana contribuisce all'incremento dei reati, soprattutto nelle aree metropolitane.

In conclusione, l'attuale crisi economica ed occupazionale, che sta impoverendo le classi del ceto medio/basso, oltre a favorire la proliferazione di nuovi "microcriminali", rischia di innescare serie tensioni sociali.

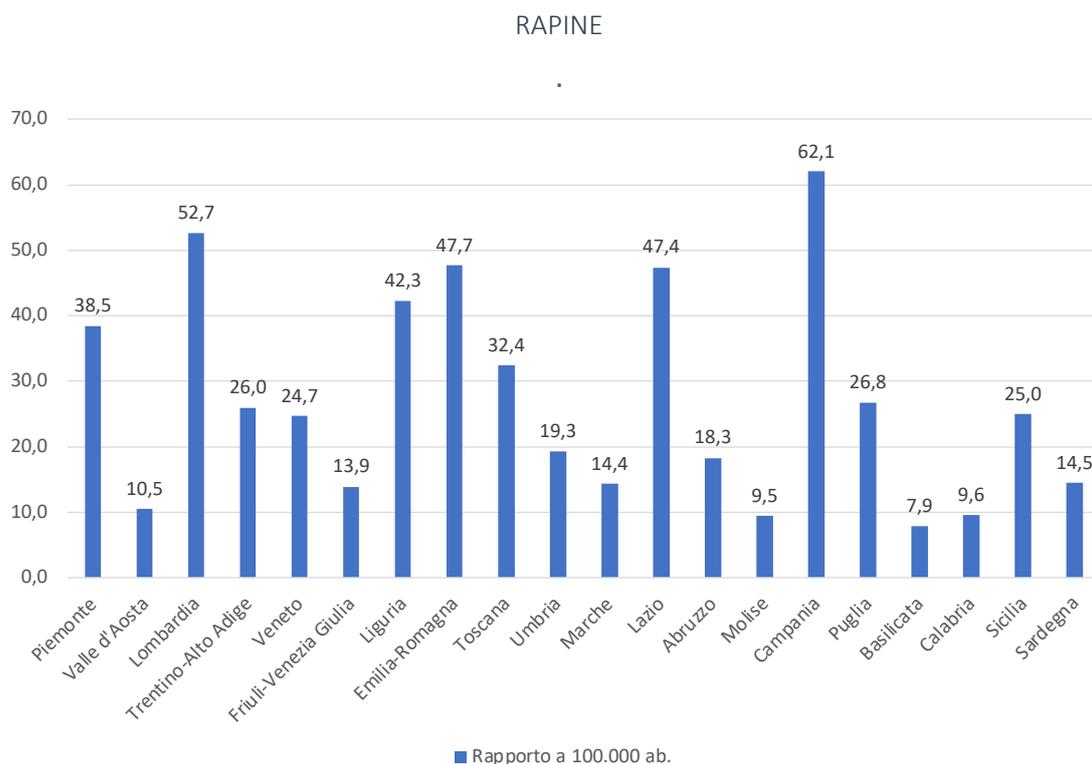


Fig. B.13. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Tali dati rappresentano il totale delle rapine: in abitazione, in banca, in uffici postali, in esercizi commerciali, a rappresentanti, a trasportatori di valori bancari, a trasportatori di valori postali, in pubblica via, di automezzi pesanti trasportanti merci.

## 4.2. Truffe e frodi informatiche

L'analisi dei dati sulle frodi informatiche nel 2021 in Italia rivela una situazione complessa e in evoluzione riguardo alla sicurezza digitale e alla criminalità informatica. Invero, in un mondo sempre più connesso e digitalizzato, tale tipologia di reato rappresenta una sfida sempre crescente.

In particolare, nel corso del 2021, l'integrazione dei reati informatici ha subito un aumento di 18,7 punti percentuali rispetto all'anno 2020 e i dati mostrano che le frodi informatiche si verificano in tutte le regioni italiane e nessuna area sembra immune a questo tipo di reato, evidenziando la portata su scala nazionale del problema. Ad esempio, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige (con, rispettivamente, più 19,1 e 23,1 punti percentuali) hanno mostrato un aumento considerevole, diversamente dall'anno precedente il cui numero di reati era rimasto stabile.

Analizzando l'area del Nord, regioni come il Piemonte, la Lombardia, il Veneto e la Liguria registrano tassi elevati di frodi informatiche in rapporto alla loro popolazione. L'alto tasso di frodi informatiche potrebbe essere influenzato dall'ampia diffusione di tecnologie digitali e connettività nelle regioni più sviluppate, offrendo maggiori opportunità ai criminali informatici.

La crescente sofisticazione delle tecniche di *hacking* e l'uso di nuove tecnologie richiedono un costante adattamento delle strategie di prevenzione e contrasto. Per tale motivo, la lotta alle frodi informatiche è una sfida continua che, come si evince dalla Relazione, anche nel 2021 ha suscitato l'attenzione delle Prefetture.

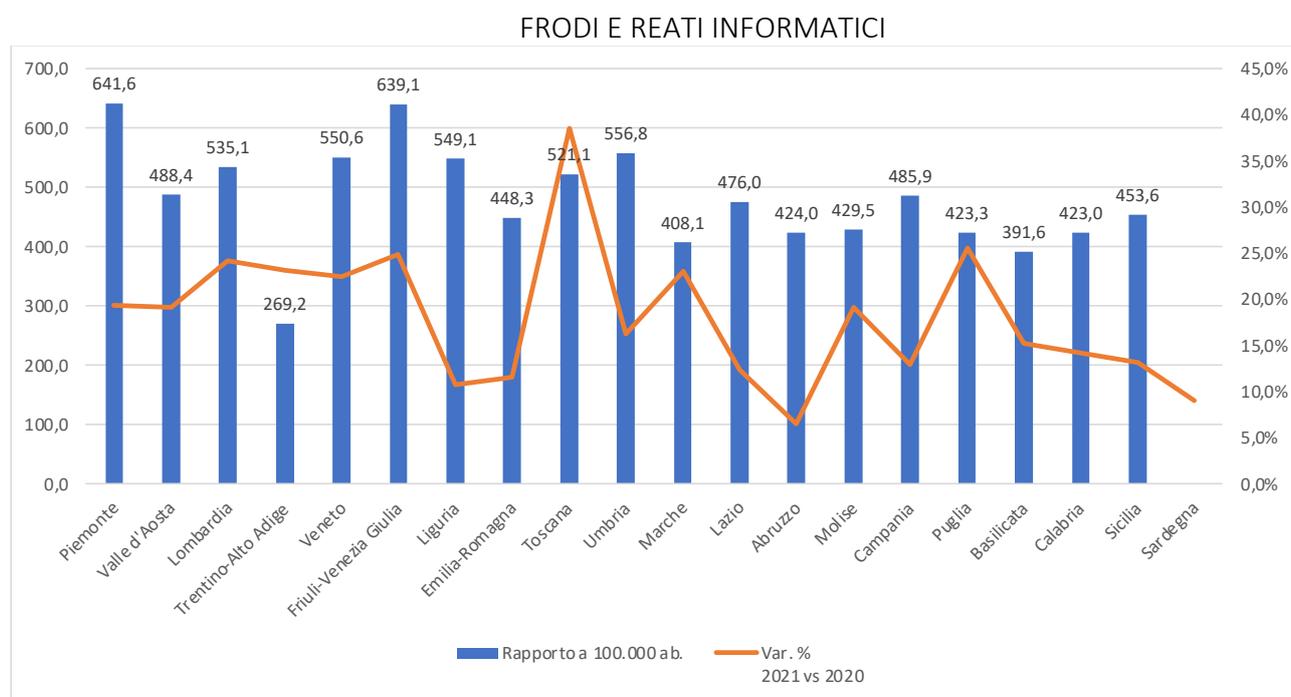


Fig. B.14. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

### FOCUS PREFETTURA DI SAVONA:

Interessante è il commento della Prefettura di Savona al questionario nella sezione dedicata alle buone pratiche rilevate tra le sottovoci omicidi, reati predatori (rapine, furti, scippi), violenze sessuali, sfruttamento della prostituzione, truffe e frodi informatiche, reati commessi da minori: in particolare, emerge che le indagini contro i reati di frode informatica hanno spesso condotto all'individuazione del reo, grazie alla metodica "segui il denaro". La maggior parte degli stessi, peraltro, sono risultati allocati nella regione Campania; la necessità, per le parti offese, di doversi recare in quella località per rendere testimonianza, tuttavia, ha portato molte di loro a rimettere la querela, con conseguente impunità dei rei stessi.

### 4.3. Usura

Il reato di usura è ancora fortemente radicato nel territorio italiano, specialmente nelle regioni del Sud.

Le condizioni ideali per la proliferazione del fenomeno, praticato in modo tradizionale attraverso l'imposizione di tassi d'interesse sempre più elevati sino ad ottenere l'asservimento degli operatori economici, sono da ricercare, prevalentemente, nella crescente crisi economica nazionale che si ripercuote sulle dinamiche del sistema bancario rendendo sempre più difficoltoso l'accesso al credito. In ogni caso, rispetto all'anno precedente, si può notare un leggero calo dei reati consumati: 169 a fronte di 237 nel 2020 (di cui 165 denunciati e 4 tentati), con una variazione di -31,5 punti percentuali.

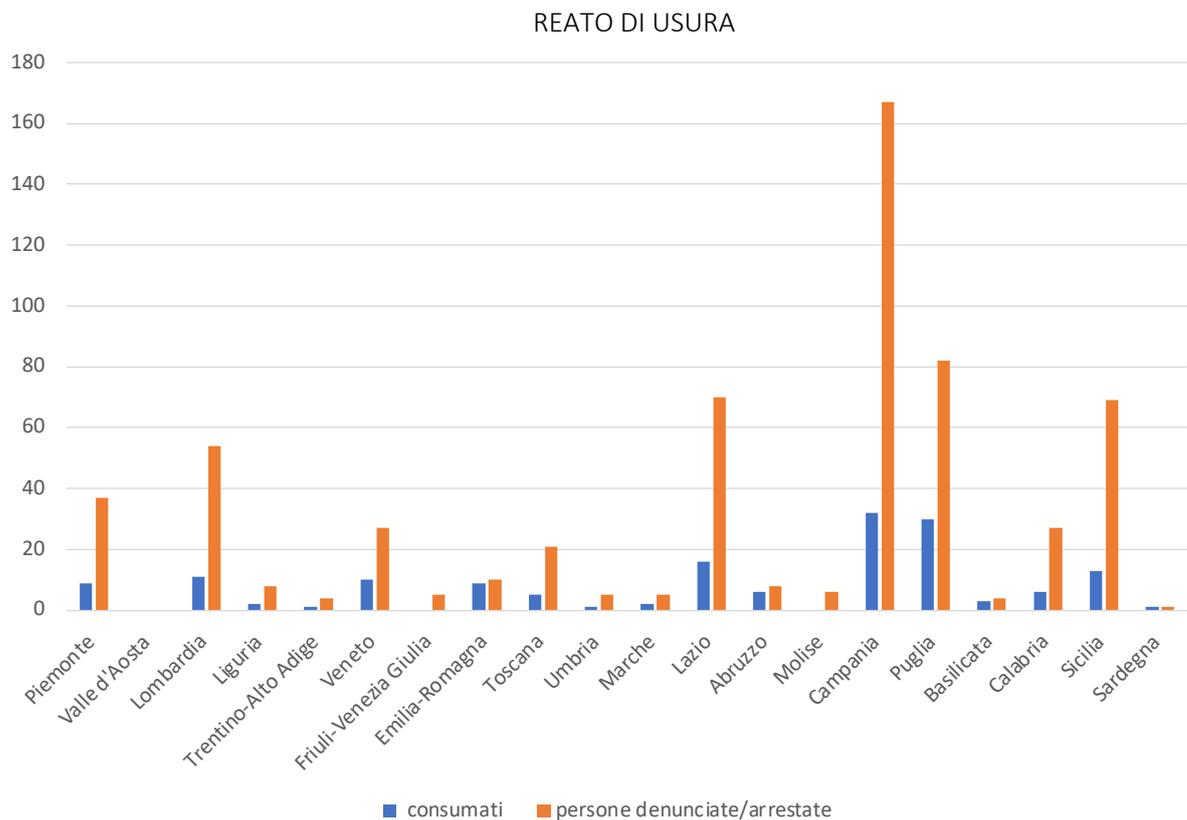


Fig. B.15. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

Il fenomeno dell'usura è maggiormente percepito in Campania, in Puglia, nel Lazio e in Sicilia e, nel corso del 2021, si è confermata sempre più quale fenomeno poliedrico, posto in essere sia dalla criminalità organizzata, che da un singolo soggetto, specialmente per effetto della crisi economica e della difficoltà che taluni imprenditori hanno per l'accesso al credito bancario.

Con riguardo, invece, alle istanze di accesso al Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime di usura, avanzate ai sensi della legge 108 del 1996, per l'annualità 2021 sono 217, di cui 28 accolte, per un totale di somme deliberate pari a 1.802.021,42 euro.

### 4.4. Estorsioni

Il fenomeno dell'estorsione, che rappresenta per le consorterie criminali una fonte di profitto illecito che permette il finanziamento di affari di natura delittuosa, come il traffico degli stupefacenti o di investimento nell'economia legale delle risorse finanziarie illecitamente acquisite, mediante strategie di infiltrazione in attività commerciali remunerative, nell'anno 2021, rispetto all'anno 2020, è aumentato di 15,2 punti percentuali.

I dati rivelano notevoli differenze nell'incidenza dell'estorsione tra le diverse regioni italiane. Ad esempio, la Lombardia e il Lazio hanno il numero più elevato di denunce in stato di libertà e arresti/fermate, indicando una presenza significativa di questo reato.

D'altra parte, regioni come la Valle d'Aosta, il Molise e la Basilicata mostrano numeri relativamente inferiori, suggerendo una minore incidenza dell'estorsione in queste aree. Le differenze tra i numeri dei reati consumati e i numeri degli arresti/fermate possono riflettere l'efficacia delle Forze dell'Ordine e delle indagini nelle rispettive regioni. Inoltre, tra le vittime distinguiamo imprenditori, liberi professionisti o altri e dalla Rilevazione si evince che nella Provincia di Foggia le principali vittime del reato di estorsioni sono gli imprenditori (99), seguita da Catanzaro (77), Macerata (35) e Caserta (20); una prevalenza di liberi professionisti vittime del reato in questione vi è a Bologna (10) e Caserta (21)

In generale, dalla Rilevazione emerge che con riguardo all'estorsione nel 2021 vi è stata dalla maggior parte delle Prefetture una risposta equilibrata e coordinata per affrontare questo reato.

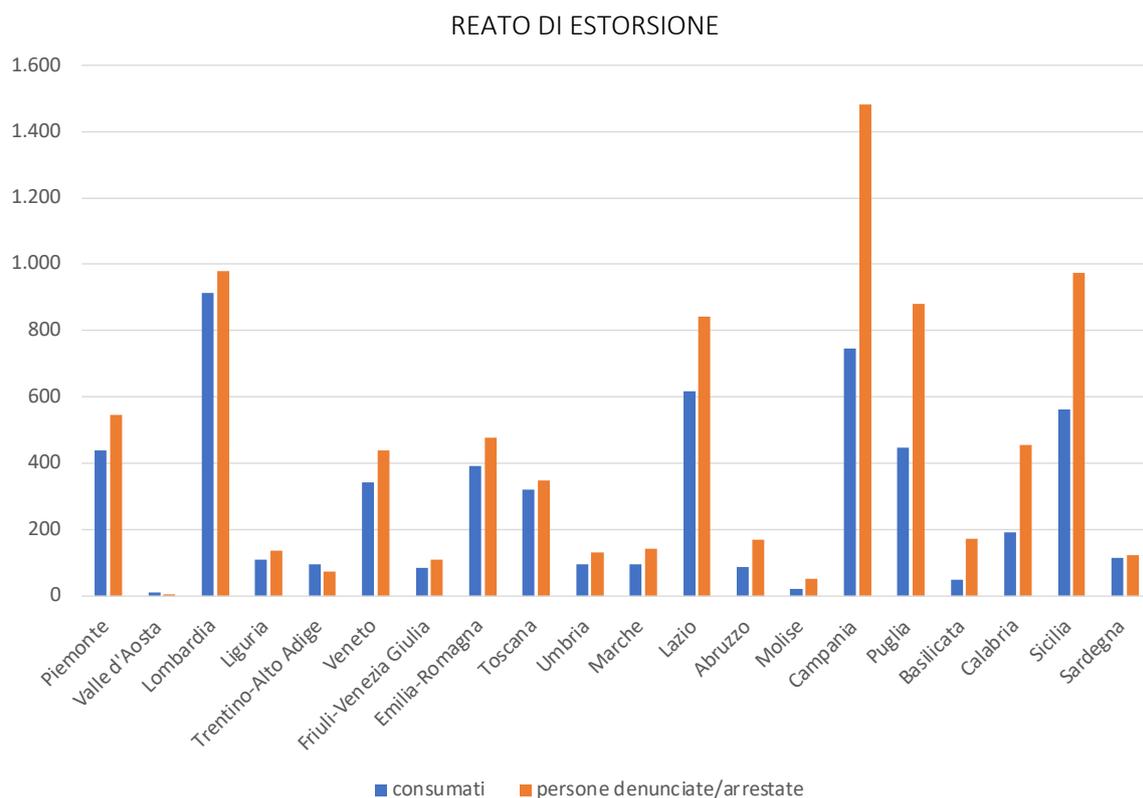


Fig. B.16. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

## 5. Eversione e terrorismo

La Rilevazione presta una particolare attenzione ai reati di attentato a scopi terroristici o di eversione, anche se la maggior parte delle Prefetture nel corso del 2021 non ha rilevato segnali indicativi della presenza di tali attività.

Ad ogni modo, l'attività dei movimenti anarco-insurrezionalisti e dei gruppi potenzialmente legati alla criminalità terroristica di natura politica o confessionale, così come dei movimenti o gruppi extraparlamentari di orientamento politico di sinistra e destra, è costantemente monitorata dalle Forze dell'Ordine. Invero, nonostante non siano stati registrati episodi che indichino la presenza sul territorio di soggetti affiliati a gruppi eversivi o terroristici, sia a livello nazionale che internazionale, il costante stato di tensione, con la conseguente possibilità di attentati nel nostro Paese, ha richiesto un notevole sforzo da parte delle Forze dell'Ordine per la sorveglianza degli obiettivi sensibili.

### FOCUS PREFETTURA DI VERONA

L'attività di prevenzione si è concentrata principalmente sul cosiddetto "terrorismo internazionale di matrice islamica", attraverso un rigoroso monitoraggio di individui o gruppi che sollevano sospetti in termini di sicurezza nazionale e che potrebbero costituire una potenziale minaccia per l'ordine pubblico. In questo

contesto, è stata ulteriormente intensificata l'attività di raccolta di informazioni al fine di prevenire possibili azioni criminali contro gli obiettivi sensibili presenti sul territorio.

## **6. Fenomeno immigratorio e sicurezza pubblica**

Anche nel corso dell'anno 2021 l'immigrazione è stata fortemente influenzata dalla persistente emergenza pandemica da COVID-19 e dalle misure di restrizione adottate a livello globale per contenere la diffusione del virus. Questo contesto ha creato un impatto significativo sulle dinamiche migratorie, cambiando notevolmente le modalità e le dimensioni dei flussi migratori in Italia.

La Rilevazione ha riportato nel dettaglio i dati che rappresentano il numero di espulsioni di immigrati avvenute nel 2021 in diverse città italiane. L'espulsione degli immigrati è un procedimento legale attraverso il quale una persona straniera, che si trova in un paese in modo irregolare o ha violato le leggi sull'immigrazione di quel paese, viene allontanata e rimandata nel proprio paese di origine o in un paese terzo. L'espulsione è una misura presa dalle autorità di un paese per far rispettare le leggi sull'immigrazione e può avvenire per varie ragioni. È evidente una notevole variabilità tra le città in termini di numero di espulsioni: Milano, una delle città più grandi e industrializzate d'Italia, ha registrato il numero più elevato di espulsioni, con un totale di 2122 espulsioni. Roma, la capitale, invece ne ha registrati 1431. Altre città con un alto numero di espulsioni includono Napoli (311), Brescia (497), e Verona (392). D'altra parte, ci sono città con un numero significativamente più basso di espulsioni, come L'Aquila (81), Isernia (8), e Bolzano (17).

Questi dati riflettono le diverse dinamiche migratorie e le politiche locali di immigrazione in diverse regioni italiane. La variazione nel numero di espulsioni può essere influenzata da vari fattori, compresi i flussi migratori, le condizioni economiche locali e l'applicazione delle leggi sull'immigrazione da parte delle autorità locali.

Con riguardo al respingimento, invece, quale atto con cui una persona straniera viene respinta alla frontiera o entro il territorio di uno Stato senza che possa richiedere asilo o protezione internazionale, i numeri non sono molto elevati e sono poche le Prefetture che hanno adottato tale procedura. Ad esempio, tra tutti la Sicilia appare la regione che ne ha adottato di più; nello specifico, Agrigento 1.518, Catania 598, Ragusa 428 e Messina 334. A seguire vi sono Taranto 91, Verona 78 e Genova 50.

Il fenomeno dell'immigrazione e dell'integrazione degli extracomunitari, dunque, resta ancora un'attività importante per le Prefetture; tuttavia, in questa sede per un approfondimento maggiore si rinvia alla sezione C.

## **7. Contraffazione e commercio abusivo**

La contraffazione dei marchi e il commercio abusivo di prodotti contraffatti, sebbene principalmente associati alla vendita ambulante da parte di individui, spesso stranieri, che offrono piccole quantità di prodotti contraffatti, in gran parte di origine orientale o artigianale, hanno registrato un aumento negli ultimi anni in tutto il Paese. Oltre ai falsi capi d'abbigliamento e agli accessori di note marche di lusso, nel corso del 2021, le Prefetture hanno segnalato la presenza sul mercato di una varietà di articoli, alcuni dei quali mancavano persino delle necessarie garanzie di sicurezza, violando le norme dell'Unione europea. Questo fenomeno è stato accentuato dalle crescenti vendite *online*, con un aumento dell'uso dei canali telematici, che spesso sono utilizzati per commettere frodi e truffe informatiche.

Ad esempio, nel casertano, le ragioni che facilitano la commercializzazione di prodotti contraffatti e l'abusivismo commerciale sono da ricercare attraverso molteplici fattori, tra cui: la radicata presenza sul territorio di sodalizi criminali in grado di organizzare la filiera del falso grazie alla disponibilità di ingenti capacità economiche provenienti da attività illecite; l'elevato tasso di disoccupazione che consente alle organizzazioni criminali di reclutare manodopera in nero a costi particolarmente competitivi; l'elevata presenza di soggetti di origine extra-comunitaria che costituiscono l'anello terminale della distribuzione della filiera del falso; le difficoltà economiche in cui versano le piccole e medio-piccole aziende che, pur di mantenersi attive sul mercato legale, affiancano alla produzione lecita la commercializzazione di prodotti contraffatti, in totale evasione di imposte; la presenza sul territorio di una compagine numerosa di cittadini extracomunitari che introducono sul territorio casertano merce contraffatta; la carente percezione dei cittadini verso un fenomeno che non è riconosciuto come criminale.

FOCUS PREFETTURE DI CATANZARO E DI FERRARA: sono molte le iniziative assunte dalle Prefetture al fine di contrastare tale fenomenologia di reato. Ad esempio, la Provincia di Catanzaro ha fatto ricorso a servizi “massivi” predisposti nell’ambito del Piano nazionale e transnazionale denominato “Focus ‘ndrangheta”, soprattutto durante la stagione estiva nei posti di maggiore affluenza turistica. Invece, la Provincia di Ferrara ha avviato, in collaborazione con le istituzioni a vario titolo interessate e con il supporto delle associazioni di volontariato, un progetto denominato “un mare di legalità”. In particolare, una capillare campagna di sensibilizzazione rivolta ai turisti della riviera per sensibilizzarli a desistere dall’acquisto di prodotti contraffatti o comunque di incerta provenienza informandoli sui possibili rischi che ne derivano sia sotto il profilo penale personale ma anche, più in generale, sotto il profilo delle ricadute sociali di comportamenti che di fatto alimentano il potere delle organizzazioni criminali che gestiscono questo racket.

## 8. Il reato di incendio

In Italia nel 2021 rispetto all’anno precedente, il numero dei reati di incendio è aumentato di circa l’11%. A livello nazionale nel 2021 sono stati commessi 6.997 incendi a fronte dei 6.303 commessi nel 2020. Su scala regionale, i dati relativi al rapporto di incendi per 100.000 abitanti in Italia mostrano variazioni significative tra le diverse zone: le regioni del Nord Italia, come il Piemonte, la Valle d’Aosta, la Lombardia, il Trentino-Alto Adige, il Veneto, il Friuli-Venezia Giulia, la Liguria, l’Emilia-Romagna e la Toscana, tendono a registrare tassi relativamente bassi di incendi rispetto alla loro popolazione. Questo potrebbe essere attribuito a una maggiore urbanizzazione e a un migliore controllo degli incendi nelle aree più sviluppate. Alcune regioni del Centro, come l’Umbria e le Marche, mostrano tassi di incendi moderati, mentre il Lazio ha un tasso notevolmente più alto rispetto a queste due regioni. Questo potrebbe riflettere le differenze nella densità di popolazione e nei fattori ambientali.

Le regioni del Sud ed Isole come l’Abruzzo, la Campania, la Puglia, la Basilicata, la Calabria, la Sicilia e la Sardegna, registrano tassi di incendi molto più elevati rispetto alle altre regioni italiane. Questo potrebbe essere attribuito a una combinazione di fattori, tra cui un clima più secco, una minore urbanizzazione e una maggiore presenza di aree rurali e boschive.

Il Molise, pur essendo una regione relativamente piccola, presenta un tasso di incendi particolarmente alto, il che potrebbe essere dovuto a specifiche circostanze locali.

In generale, dunque, questi dati indicano che le regioni meridionali e insulari dell’Italia affrontano sfide significative legate agli incendi, mentre le regioni settentrionali tendono a essere meno colpite. Tuttavia, è importante tenere presente che ci possono essere molteplici fattori che contribuiscono ai tassi di incendi in una determinata regione, tra cui il clima, la vegetazione, le pratiche agricole e le politiche di gestione del territorio.

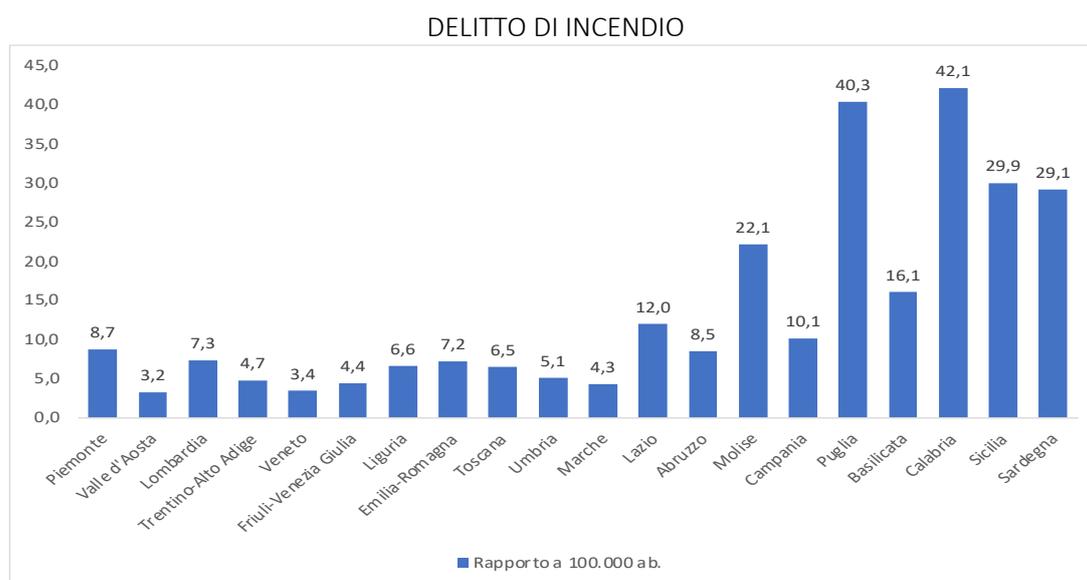


Fig. B.17. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell’Interno

**FOCUS PREFETTURA DI CALTANISSETTA:** Fenomeni delittuosi tipici della provincia sono gli incendi di natura dolosa, con un'incidenza maggiore nei centri di Gela e Niscemi. Essi solitamente interessano autovetture e immobili di proprietà di soggetti appartenenti a diverse categorie sociali. Matrice e movente degli attentati incendiari permangono estremamente vari: alla comune dinamica intimidatoria, tipicamente riconducibile al taglieggiamento, si somma infatti una cospicua casistica di episodi che si originano e si estinguono nel più elementare e meno allarmante ambito dei contrasti interpersonali, familiari e di vicinato, talora anche dovuti a futili motivi.

Tali danneggiamenti seguiti da incendio, particolarmente avvertiti in Gela e Niscemi, nell'anno di riferimento hanno fatto registrare un lieve decremento.

Totale Delitti: 4370 - Totale arresti: 149

### 9. Azioni di contrasto

Le azioni di contrasto adottate per affrontare la criminalità stradale in Italia nel 2021 sono state varie ed eterogenee. Il Ministero dell'interno ha fornito dati preziosi relativi al numero di persone denunciate in stato di libertà, il numero di persone arrestate o fermate e il numero di posti di blocco, sia per automezzi che per persone. Questi dati ci offrono uno sguardo approfondito sulla situazione in ogni regione italiana, permettendoci di analizzare le tendenze e i confronti tra di esse.

Un punto rilevante che emerge dai dati è che, in generale, il numero di denunce è significativamente superiore al numero di arresti in tutte le regioni. Questo potrebbe indicare che molte violazioni stradali vengono punite con sanzioni amministrative o denunce piuttosto che con l'arresto effettivo dei trasgressori.

Tuttavia, vi sono alcune eccezioni notevoli. Ad esempio, la Lombardia si distingue come la regione con il numero più alto sia di denunce che di arresti, con 108.157 denunce e 21.599 arresti. La Campania e la Sicilia seguono da vicino, con rispettivamente 62.427 e 62.959 denunce. Queste tre regioni presentano numeri simili per quanto riguarda gli arresti, oscillando tra i 16.803 e i 21.599 arresti.

Un altro aspetto interessante da notare è che alcune regioni, come il Lazio e la Campania, hanno un rapporto denunce/arresti superiore rispetto ad altre regioni come il Veneto e la Toscana. Questo può indicare una maggiore propensione a denunciare le infrazioni stradali anziché procedere all'arresto diretto dei trasgressori. D'altro canto, il Molise e la Valle d'Aosta presentano i numeri più bassi sia per le denunce che per gli arresti. Questo potrebbe riflettere una minore presenza di attività criminale stradale in queste regioni o semplicemente una popolazione inferiore rispetto ad altre parti d'Italia.

Un caso interessante è rappresentato dal Piemonte e dall'Emilia-Romagna, entrambi con un numero di denunce simile. Tuttavia, il Piemonte ha registrato un numero maggiore di arresti.

In conclusione, i dati relativi alle azioni di contrasto alla criminalità stradale in Italia nel 2021 rivelano una serie di tendenze e differenze regionali nell'applicazione della legge.

CONFRONTO TRA PERSONE DENUNCIATE IN STATO DI LIBERTA' E ARRESTATI/FERMATE

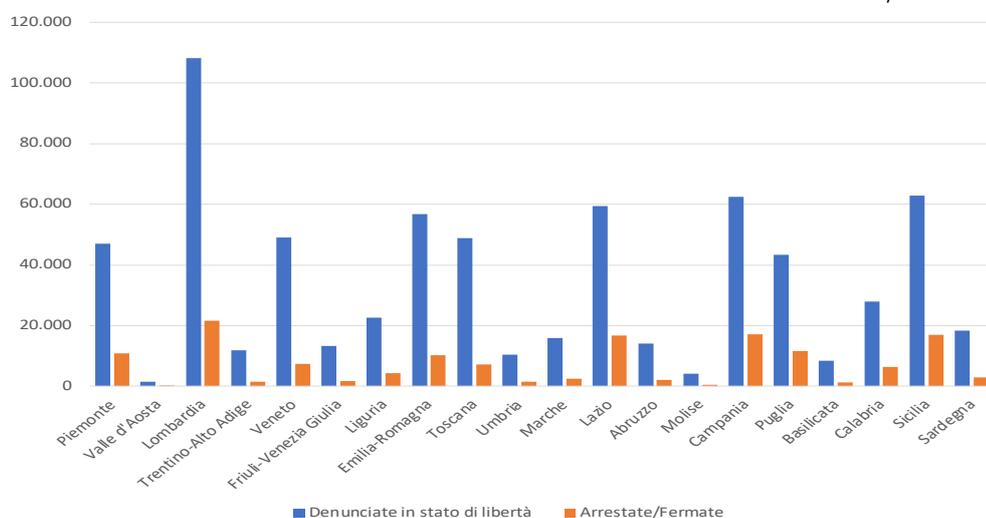


Fig. B.18. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

Con riguardo invece ai posti di blocco, sia di automezzi che di persone, la Lombardia si colloca al vertice sia per il numero di automezzi controllati (1.449.555) che per il numero di persone identificate (6.216.105). Questo è probabilmente dovuto al fatto che la Lombardia è una delle regioni più popolate d'Italia e ha una densità di traffico significativa. Campania, Puglia, Calabria e Sicilia presentano un numero considerevole di persone identificate ai posti di blocco; diversamente, il Piemonte e la Valle d'Aosta hanno cifre significativamente più basse.

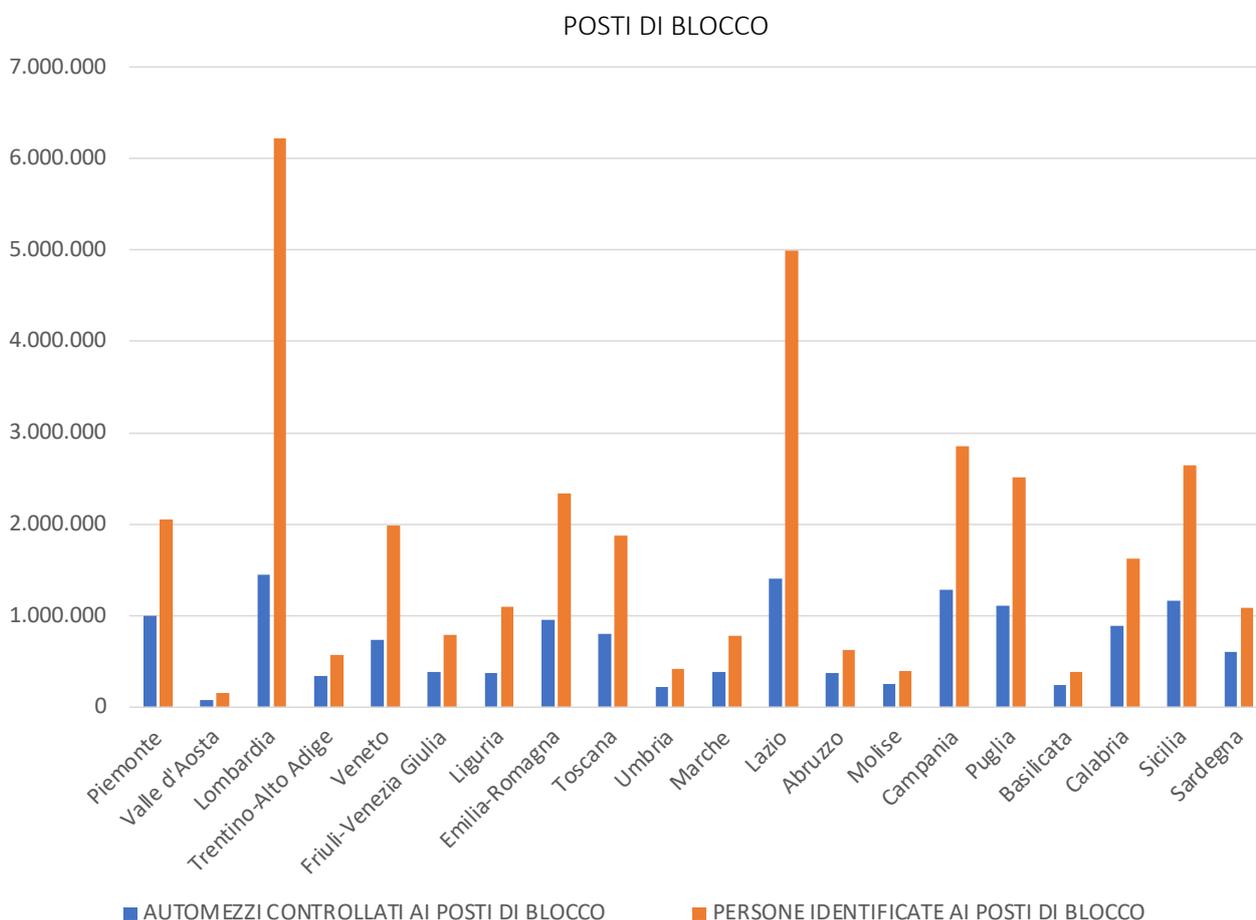


Fig. B.19. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

## 10. Sicurezza Stradale

Il tema della sicurezza stradale è certamente centrale all'interno dell'area tematica "Ordine pubblico e sicurezza". Nonostante le continue limitazioni alla circolazione a causa delle restrizioni pandemiche, che sono proseguite anche nel corso del 2021, si sono rilevati molteplici incidenti, sia mortali che non, a causa di assunzione di alcool e di stupefacenti.

Dai dati indicati dalle Prefetture emerge che la provincia con il numero più alto di incidenti stradali con lesioni è Roma con 14.031 incidenti, seguita da Napoli con 12.833. Al contrario, la provincia con il minor numero di incidenti stradali con lesioni è Frosinone con soli 39 incidenti.

Analizzando invece gli incidenti correlati all'uso dell'alcool e stupefacenti, notiamo che<sup>4</sup>: tra quelli, provocati a causa dell'assunzione di alcool (ex art. 186 CDS), Alessandria si distingue per avere il numero più elevato di incidenti (321), seguita da Firenze (259).

Diversamente, con riferimento agli incidenti dovuti agli stupefacenti<sup>5</sup>, la Provincia con il numero più alto di incidenti è Firenze con 61 incidenti, seguita da Milano con 59. Mettendo a confronto alcuni dati, si può

<sup>4</sup> Va notato che alcune Province, come Catania, Genova, Mantova, Napoli, Perugia, Rimini, Valle D'Aosta, e Venezia, non hanno inserito i dati.

<sup>5</sup> Per questa sezione molte Province, come Nuoro, Vibo Valentia, Alessandria, Fermo, Messina, e Lodi, non hanno registrato alcun dato.

osservare che mentre Roma ha il numero più alto di incidenti totali, il numero di incidenti dovuti all'alcool e agli stupefacenti è relativamente basso rispetto ad altre Province con un numero inferiore di incidenti totali. Questo suggerisce che la maggior parte degli incidenti a Roma è dovuta ad altre cause. Alessandria ha un numero elevato di incidenti legati all'alcool rispetto al totale degli incidenti nella sua Provincia. Potenza, invece, ha un numero relativamente basso di incidenti totali, ma ha il numero più alto di incidenti legati agli stupefacenti in relazione al totale degli incidenti nella sua Provincia.

Come azioni di contrasto, le Prefetture hanno raccolto anche dati sul numero di patenti sospese e revocate sia a causa dell'assunzione di stupefacenti alla guida che di alcool. In particolare, Milano emerge come la Provincia con il numero più elevato di patenti sospese a causa dell'alcool, registrando un impressionante totale di 2.501 patenti sospese. Segue Genova (1.538) con numeri significativamente alti. Questi dati indicano la necessità di rafforzare le misure di contrasto all'alcool al volante in queste Province. Diversamente, alcune Province, come Isernia, Trapani e Ragusa hanno riportato un numero molto basso.

Pavia risulta leader per le sospensioni a causa di stupefacenti (244), seguita da Bari (235) e Sassari (209). Alcune Province come Ragusa, Alessandria, Catania, Pistoia e Prato riportano valori più contenuti sull'argomento.

Va notato che, in alcuni casi, il numero di patenti revocate è notevolmente inferiore rispetto al numero di patenti sospese, il che potrebbe indicare che non tutte le patenti sospese sono state revocate in modo definitivo. Ad esempio, Genova ha sospeso 1.538 patenti a causa dell'alcool, ma ne ha revocate solo 79. Questo suggerisce che molte sospensioni potrebbero essere temporanee e che i conducenti hanno la possibilità di recuperare la patente dopo un periodo di sospensione.

In conclusione, i dati riflettono una variazione significativa tra le Province italiane riguardo alle patenti sospese e revocate a causa dell'alcool e degli stupefacenti. Questi dati forniscono informazioni importanti per valutare la compliance alle leggi sulla guida e per identificare le aree geografiche che potrebbero richiedere ulteriori sforzi di prevenzione e applicazione delle leggi per garantire una maggiore sicurezza stradale.

È interessante notare le discrepanze tra il numero di patenti sospese e quello delle patenti revocate.

Ad esempio, Napoli ha 1.703 patenti sospese ma ben 279 revocate, suggerendo che una percentuale significativa di conducenti a Napoli abbia commesso violazioni gravi o reiterate.

## **11. Situazione Carceraria**

La situazione carceraria del territorio italiano presenta molteplici criticità. Più precisamente i detenuti presenti nelle carceri nel 2021 sono 54.134 su 50.835 posti letto disponibili. Dunque, già in tal modo si consente di vedere che permane il problema del sovraffollamento delle carceri con +3.289 detenuti rispetto ai posti a disposizione.

Tale problema emerge soprattutto in Lombardia con 1.709 detenuti in più rispetto alla capienza degli istituti penitenziari, per un totale di 7.838 su 6.129 posti. Non tutte le regioni però evidenziano tale problema: secondo i dati emersi è interessante notare che tutte le regioni del Nord (ad esclusione del Trentino-Alto-Adige e Valle d'Aosta) riscontrano tale problema rispetto invece al Centro e al Sud, in cui emerge solo nel Lazio, Umbria, Abruzzo, Molise, Campania, e Puglia.

Tuttavia, se si prendono in considerazione i detenuti presenti ogni 100 posti regolamentari, si evince che la Puglia, seguita da Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Veneto e Liguria rappresentano le regioni con il più elevato tasso di popolazione carceraria.

L'analisi dei dati, inoltre, consente di vedere che la più alta percentuale di donne è stata registrata nel Lazio (402 su 5.548) e la più bassa in Valle d'Aosta, Molise e Basilicata (con nessun detenuto di sesso femminile).

Con riguardo, invece, alla presenza di stranieri emerge che, specialmente a Nord vi è un'alta percentuale: Lombardia 3.521 detenuti stranieri su 7.838, di cui 3.110 extracomunitari; Emilia-Romagna 1530 stranieri su 3.261, di cui 1.371 extracomunitari; Piemonte 1.502 stranieri su 4.027, di cui 1.255 extracomunitari.

Al Centro le regioni con il più alto tasso di stranieri sono il Lazio con 2.088 su 5.548, di cui 1.576 extracomunitari e Toscana 1.435 su 3.028, di cui 1.255 extracomunitari.

Tra le regioni del Sud, invece, la Sicilia registra il numero più alto di stranieri, ma comunque molto basso rispetto alla media nazionale (962 detenuti stranieri su 5958, di cui 778 extracomunitari).

Infine, con riguardo alle priorità che le Prefetture assegnano alla voce “Situazione carceraria” è emerso che le Province di Agrigento, Arezzo, Catanzaro, Firenze, Lecce, Lecco, Lucca, Imperia, Parma, Pistoia, e Verbanò Cusio Ossola hanno assegnato il punteggio massimo di 10 e, pertanto, considerano la sicurezza carceraria come una priorità molto alta. Alcune province, come Caltanissetta, Barletta Andria Trani, Genova, Grosseto, Monza e Brianza, Trieste e Trento, hanno dato un punteggio molto basso (1). Infine, altre Province hanno dato punteggi intermedi, indicando una varietà di livelli di priorità: ad esempio, Province come Milano, Napoli, Rimini, e Venezia hanno dato un punteggio di 4, mentre altre come Brescia, Bolzano, Cuneo e Salerno hanno dato un punteggio di 8.

### SITUAZIONE CARCERARIA

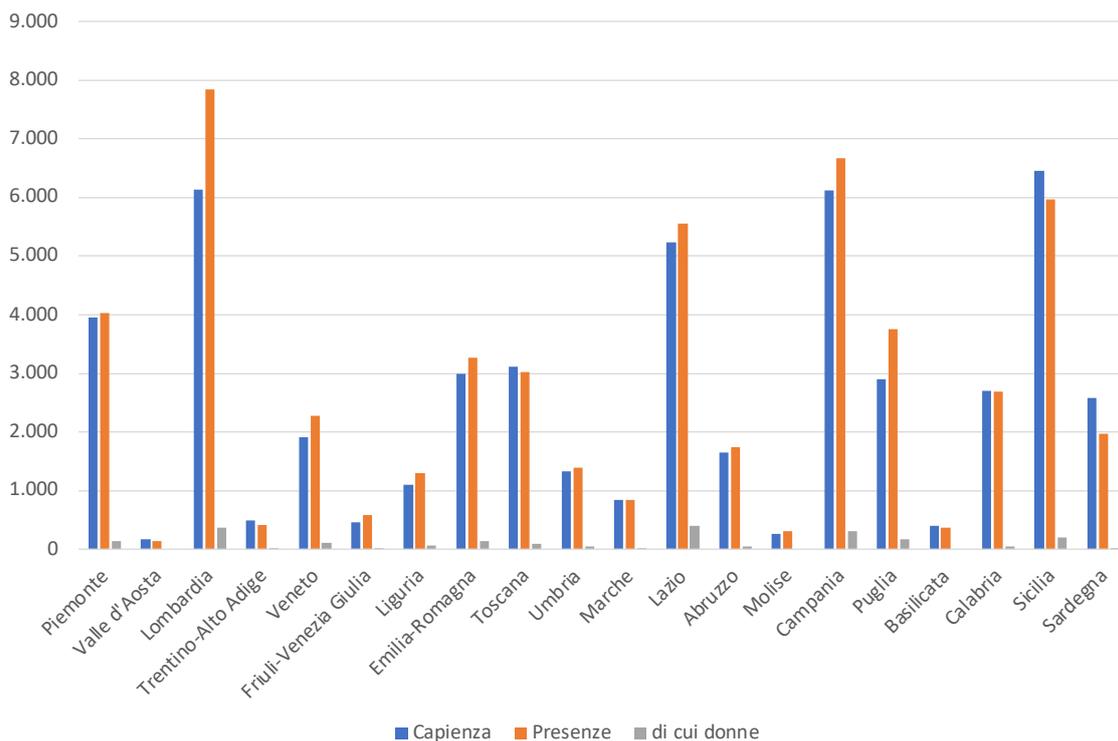


Fig. B.20. Elaborazione dati forniti dal Ministero della Giustizia

## 12. Delitti commessi

La situazione carceraria descritta rispecchia, in parte, il quadro dei delitti commessi dagli italiani e dagli stranieri. Infatti, se come abbiamo evidenziato sopra, la presenza degli stranieri, nonché degli extracomunitari, è maggiormente evidente nelle carceri del Nord, dal grafico si nota in maniera chiara che la percentuale dei delitti commessi da cittadini italiani è palesemente più elevata nelle regioni del Sud (principalmente Puglia, seguita da Campania e Sicilia).

### 12.1 Delitti commessi da italiani e da stranieri

I dati su indicati dimostrano che nonostante la percentuale degli stranieri sia al Nord che al Sud sia molto inferiore a quella degli italiani, nelle regioni del Nord i reati commessi dagli stranieri tendono ad avvicinarsi a quelli degli italiani; mentre, al Sud ciò non avviene.

Analizzando i reati commessi dai minori italiani e dai minori stranieri, la percentuale di quelli ascrivibili agli italiani risulta essere costantemente superiore alla percentuale commessa dagli stranieri. Tuttavia, al Nord

la criminalità è più diffusa tra i minori stranieri contrariamente al Sud dove riguarda maggiormente i minori italiani.

### 12.2 Delitti commessi da minori e giovani 18-30 anni

Con riguardo invece ai delitti commessi dai minori e dai giovani (18-30 anni) si può notare che: con riferimento ai minori, il Trentino-Alto Adige presenta la maggiore incidenza di delitti per ogni 1.000 minori con un valore di 3,4. La Campania, invece, presenta la minore incidenza con un valore di 0,8. La media dei delitti per ogni 1.000 minori sembra aggirarsi intorno a 1,5-2: questo indica che, in generale, i minori sono meno coinvolti o soggetti a delitti rispetto alla fascia d'età successiva.

Invero, con riguardo ai giovani tra i 18 e i 30 anni, il Trentino-Alto Adige si distingue nuovamente con la maggiore incidenza di delitti per ogni 1.000 giovani, con un valore di 30,8 e la Campania presenta la minore incidenza con un valore di 12,3. Si può notare, dunque, che la frequenza dei delitti nella fascia d'età 18-30 è notevolmente superiore rispetto ai minori, con un valore medio che si aggira probabilmente intorno a 17-19 per 1.000 giovani.

Le regioni del Nord Italia, in particolare il Trentino-Alto Adige, la Lombardia e il Veneto, tendono ad avere tassi di delitti più elevati sia tra i minori che tra i giovani adulti rispetto alle regioni del Sud Italia. Le regioni del Centro Italia, come la Toscana e il Lazio, si collocano in posizioni intermedie rispetto ai tassi di delitti.

Si segnala però che i tassi di delitti tra i giovani adulti (18-30 anni) sono molto più elevati rispetto a quelli tra i minori in tutte le regioni considerate.

Questa differenza potrebbe essere dovuta a una maggiore esposizione dei giovani adulti al rischio di coinvolgimento in attività criminali o a fattori sociali ed economici specifici.

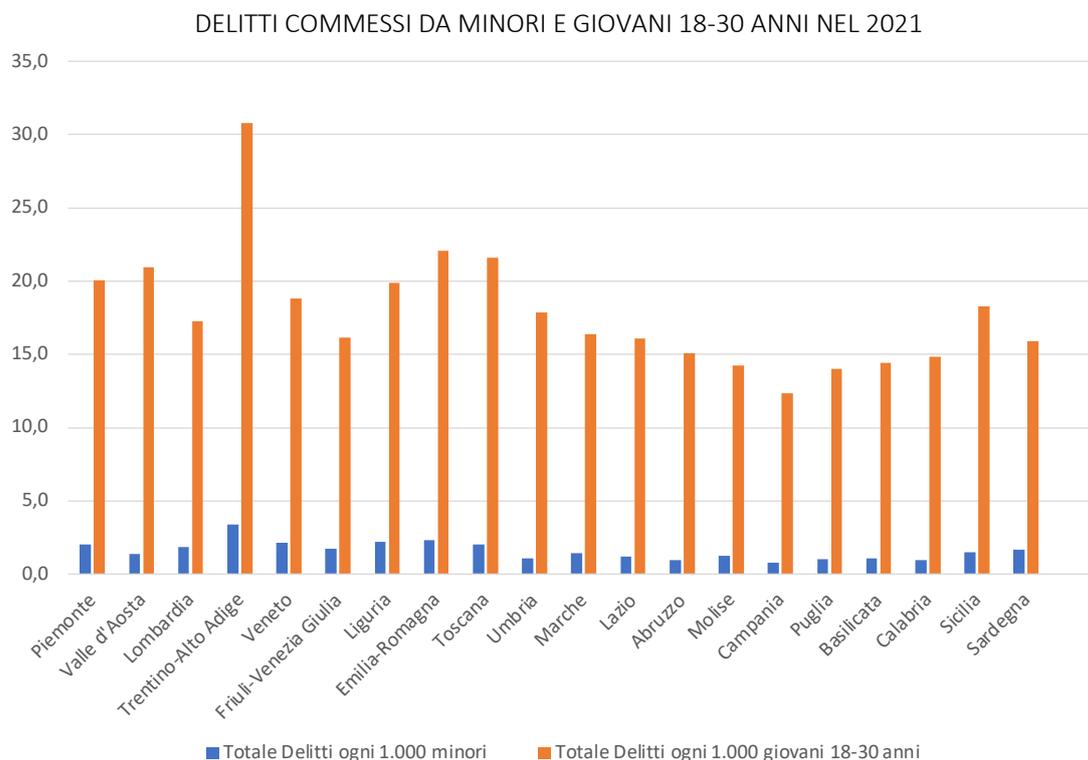


Fig. B.21. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

### 13. Controllo del territorio e polizia di prossimità

Con riguardo alla voce sul controllo del territorio e polizia di prossimità, dalla rilevazione emerge in maniera chiara che il servizio del poliziotto, carabiniere o vigile di quartiere non è ancora ben attuato sul territorio italiano. Le attività di controllo del territorio vengono efficacemente esercitate con la finalità di

migliorare il rapporto di fiducia e collaborazione tra Forze di Polizia e popolazione, accentuando la visibilità delle Forze dell'Ordine e aumentando in tal modo la percezione di sicurezza nei cittadini, ma sono molteplici le Prefetture che non hanno segnalato nessuna "buona pratica" in tal senso.

Il progetto del poliziotto/carabiniere di quartiere è un modello operativo che mira a garantire un controllo capillare del territorio, avvicinando le Forze di Polizia al cittadino e permettendo di intercettare, attraverso il contatto quotidiano, i bisogni degli abitanti di una zona circoscritta così come deciso dai Piani coordinati di controllo del Territorio elaborati dalle Prefetture riadattati anche dall'emergenza pandemica.

Secondo i dati al momento disponibili sono pochi i comuni dotati del servizio del poliziotto/carabiniere di quartiere: ad esempio, uno solo ad Asti, Brindisi, Cosenza, Cremona, Cuneo, Ferrara, Genova, Isernia, La Spezia, Mantova, Messina, Monza, Oristano, Padova, Potenza, Prato, Ravenna, Reggio Calabria, Savona, Trieste, Valle d'Aosta, Venezia e Verona; 2 ad Alessandria, Ascoli Piceno, Como, Macerata, Pesaro, Urbino, Terni, Trapani, Trento e Vercelli; 3 a Imperia e Livorno 4; a Lucca e Varese e 12 a Roma e Siracusa.

Da questi numeri si riesce a cogliere la scarsa presenza sul territorio nazionale del servizio di Poliziotto/Carabiniere di quartiere; come segnalato dalle Prefetture, l'aspetto saliente riguarda anche la carenza di risorse umane da dedicare a tale tipologia di servizio.

Peraltro, come nel 2020, il fenomeno dei furti e delle rapine nelle abitazioni, che influenza negativamente la percezione della sicurezza dei cittadini, ha reso necessario nel corso del 2021 un aggiornamento nell'attuazione di piani di controllo coordinato del territorio, al fine di creare una sinergia tra le varie componenti statali e locali di polizia per aree omogenee, coinvolgendo sindaci e polizie municipali di territori limitrofi tra loro. Tuttavia, i dati dimostrano che la scarsa dotazione organica delle polizie municipali su tutto il territorio, nonché le limitate risorse a disposizione hanno fatto sì che l'apporto dei piani coordinati nell'attività di controllo del Territorio sia stato rilevante solo da parte delle polizie intercomunali o di quelle convenzionate fra di loro.

#### **14. Protocolli di legalità, sicurezza integrata e riqualificazione urbana**

Con riguardo ai protocolli di legalità sono circa la metà le Province che hanno adottato tali accordi nell'anno 2021: si è rilevato, infatti, che circa 51 Prefetture ne hanno stipulati.

Ad esempio, un esempio virtuoso può essere ricondotto alle Prefetture di Bergamo che ne ha adottati 122, Perugia 58, Asti 57, Cuneo 55, Macerata 28 e Lecco 23.

##### **14.1. Ordinanze contingibili ex art. 54, co. 4, d.lgs. 267/2000**

Sono numerose le ordinanze contingibili e urgenti, adottate ai sensi dell'articolo 54, comma 4, d.lgs. 267/2000, dai sindaci durante il 2021. Tali ordinanze sono state spesso finalizzate a stabilire restrizioni, misure di sicurezza e protocolli per gestire la diffusione del virus, ad esempio chiudendo attività commerciali non essenziali, limitando gli spostamenti, utilizzando la didattica a distanza nelle scuole, rendendo l'uso delle mascherine obbligatorio o anche vietando i viaggi internazionali

Ad esempio, le Province i cui comuni ne hanno adottate di più sono Bergamo (615), Milano (195), Rimini (95), Cremona (74), Terni (73), Arezzo (67) e Bari (65).

##### **14.2. Impianti di video-sorveglianza**

Il ricorso ai sistemi di videosorveglianza risulta per le Prefetture ancora pressoché carente sul territorio italiano. Ad esempio, Pavia, Brescia, Cuneo, e Piacenza hanno un numero significativo di comuni con videosorveglianza (tra 155 e 164), seguiti da Bergamo e Asti i cui comuni dotati di impianto sono 110.

Alcune Province, tra cui Molise (Campobasso), Calabria (Vibo Valentia, Reggio Calabria), e Sardegna (Nuoro, Sassari), hanno un numero relativamente basso di comuni dotati di videosorveglianza. Altre Province hanno meno di 20 comuni con videosorveglianza, come ad esempio Pescara, Brindisi, e La Spezia. Milano, Verona e Roma, invece, sebbene abbiano numeri diversi di comuni, hanno un numero simile di comuni con videosorveglianza (rispettivamente 70, 70 e 72). Questo potrebbe riflettere la loro dimensione metropolitana e l'importanza della sicurezza urbana in queste città.

Infine, Cremona, Prato e Siracusa, hanno esattamente 7 comuni con videosorveglianza.

In generale, i dati riflettono una variazione notevole nella diffusione della videosorveglianza tra le Province italiane, con alcune Province che hanno adottato questa tecnologia in modo più esteso rispetto ad altre.

Questa differenza potrebbe essere influenzata da fattori come la dimensione geografica, la densità di popolazione, la situazione della sicurezza e le politiche regionali.

## 15. Conclusioni

Sebbene l'emergenza pandemica, come nel 2020, ha profondamente cambiato il tessuto sociale, nel passaggio dal 2020 al 2021, in un contesto caratterizzato da una ripresa delle attività economiche e della circolazione delle persone, si riscontra un comprensibile, ma lieve, aumento generale della delittuosità: +10,7%. Infatti, nel 2021 l'andamento della delittuosità risente inevitabilmente degli effetti delle restrizioni imposte dal governo nel 2020 per contenere la pandemia da Covid-19, durante i quali il divieto di mobilità dei cittadini sul territorio nazionale ha determinato un calo significativo dei reati.

Nel dettaglio per quanto attiene alla c.d. "criminalità predatoria", rispetto al 2020, si assiste ad un sensibile aumento di furti e rapine, con maggiore accentuazione per quanto concerne i furti in abitazione, e a un aumento delle truffe e frodi informatiche, che assumono per la loro tipologia, un maggior impatto sociale soprattutto se consumate nei confronti di persone anziane o delle c.d. "fasce più deboli della popolazione".

Ad esempio, con riferimento ai furti (considerando tutte le tipologie: furto con strappo, con destrezza, in abitazione, in esercizi commerciali, di autovetture), rispetto al 2020, vi è stato un aumento del 12,5%; anche per tutti i tipi di rapine (in abitazione, in banca, in uffici postali, in esercizi commerciali, a rappresentanti, a trasportatori di valori bancari, a trasportatori di valori postali, in pubblica via e di automezzi pesanti trasportanti merci) si assiste ad un aumento del 10,5%. Ancora con riguardo alle truffe e alle frodi informatiche l'aumento è del 18,7%.

Ciononostante, vi sono reati che nel corso del 2021 sono diminuiti: ad esempio, le rapine in banca -28,6%; rapine negli uffici postali -18%; rapine di automezzi pesanti trasportanti merci -50%; attentati -13,6%. Anche per i reati di associazione di tipo mafioso, ai sensi dell'articolo 416-bis c.p., rispetto all'anno precedente, su scala nazionale, si è osservata una leggera diminuzione (-11,4%).

A seconda del tipo di delitto si riscontrano dati eterogenei sul territorio nazionale: ad esempio, il Sud rimane l'area con maggiore presenza della criminalità organizzata, mentre al Nord vi è la più alta percentuale di violenze sessuali o reati informatici. In ogni caso su 801.374 denunce, gli arresti avvenuti a livello nazionale sono stati 146.282.

Se invece si osserva l'indice di affollamento nelle carceri, questo resta abbastanza alto: i detenuti presenti nelle carceri nel 2020 erano 53.364 su 50.562 posti letto disponibili, mentre nel 2021 sono 54.134 su 50.835 posti letto disponibili. Dunque, già in tal modo si consente di vedere che permane il problema del sovraffollamento delle carceri con +3.289 detenuti rispetto ai posti a disposizione.

Inoltre, i dati dimostrano che nonostante la percentuale degli stranieri sia molto inferiore a quella degli italiani, nelle regioni del Nord i reati commessi (in percentuale) dagli stranieri tendono ad avvicinarsi a quelli degli italiani; mentre, al Sud ciò non avviene.

Accanto a questi risultati, tra le azioni intraprese per prevenire i fenomeni criminali emerge come l'attivazione dei sistemi di video-sorveglianza e il ricorso al poliziotto di quartiere risultano ancora carenti sul territorio nazionale.

Continuano, invece, ad essere molti i beni sequestrati e confiscati annualmente alla mafia.

# Immigrazione

1.	Rilevanza del tema e livelli di priorità	pag. 32
2.	I principali argomenti che hanno interessato il territorio nell'anno 2021	pag. 35
3.	La presenza sul territorio	pag. 35
4.	Rapporti con la Pubblica Amministrazione	pag. 39
5.	Istruzione	pag. 43
5.1	L'impatto della pandemia sull'istruzione	pag. 43
5.2	La presenza straniera e il suo rilievo nella popolazione studentesca	pag. 43
5.3	Dispersione scolastica, inclusione e scolarizzazione	pag. 44
5.4	Analfabetismo	pag. 46
5.5	La forza attrattiva di alcuni poli universitari	pag. 47
6.	Lavoro e capacità imprenditoriale	pag. 47
6.1	Situazione lavorativa e stato di occupazione	pag. 47
6.2	Il lavoro irregolare e le misure di emersione	pag. 49
6.3	Sicurezza sul lavoro	pag. 50
7.	Situazione abitativa	pag. 51
7.1	Nord-Ovest	pag. 51
7.2	Nord-Est	pag. 51
7.3	Centro	pag. 52
7.4	Sud e Isole	pag. 52
8.	Minori	pag. 53
9.	Nomadi	pag. 54
10.	Strutture di accoglienza e assistenza per gli immigrati irregolari	pag. 56
11.	Integrazione socioculturale	pag. 58
12.	Conclusioni	pag. 59

## 1. Rilevanza del tema e livelli di priorità

Nel 2021 si registra un costante aumento del fenomeno migratorio. A livello nazionale il valore di rilevanza attribuito dalle Prefetture all'area "Immigrazione" è in crescita rispetto all'anno precedente (2020) di quasi un punto. Su una scala da 1 (minima) a 10 (massima) il valore di rilevanza attribuito è pari a 7,92, rispetto al valore del 2020 pari a 7,04 e a quello del 2019 pari a 6,58. Osservando poi le ripartizioni territoriali, si osserva che in tutte le macroregioni individuate si è attestato un incremento del fenomeno. In particolare, è nel Nord-Ovest che si riscontra il valore in più rapida crescita, si passa, infatti, dal valore di 6,04 del 2020 all'attuale 7,57, e si registra così un aumento più repentino di quello realizzatosi a livello nazionale. Nel Sud e nelle Isole, invece, pur sussistendo una progressione di rilevanza, lo scostamento tra i valori è più contenuto. (vedi Fig. C.1).

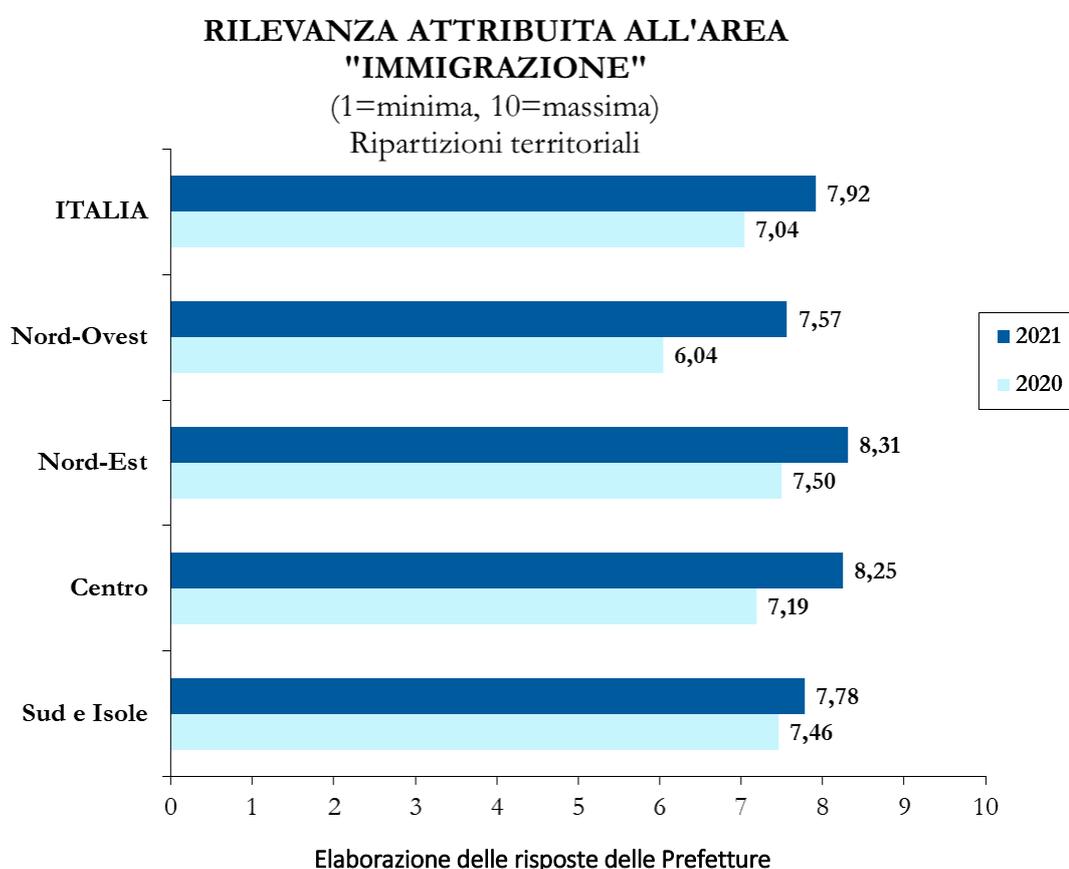


Fig. C.1

A livello di singola regione si osserva che le Prefetture che hanno assegnato i più alti valori di rilevanza al settore in esame sono le seguenti: Vercelli; Varese; Lecco; Udine; Parma; Ravenna; Massa Carrara; Pistoia; Lodi; Arezzo; Firenze; Terni; Rieti; Teramo; Caserta; Foggia; Catanzaro; Messina; Ragusa; Agrigento. In modo più aggregato le quattro regioni che hanno espresso maggiore rilevanza all'area immigrazione sono: Emilia-Romagna; Friuli-Venezia Giulia, Umbria e Sicilia, confermandosi così il Nord-Est la macroregione che dichiara la più alta rilevanza. La regione che ha espresso, invece, minore rilevanza per l'area è l'Abruzzo (vedi Fig. C.2).

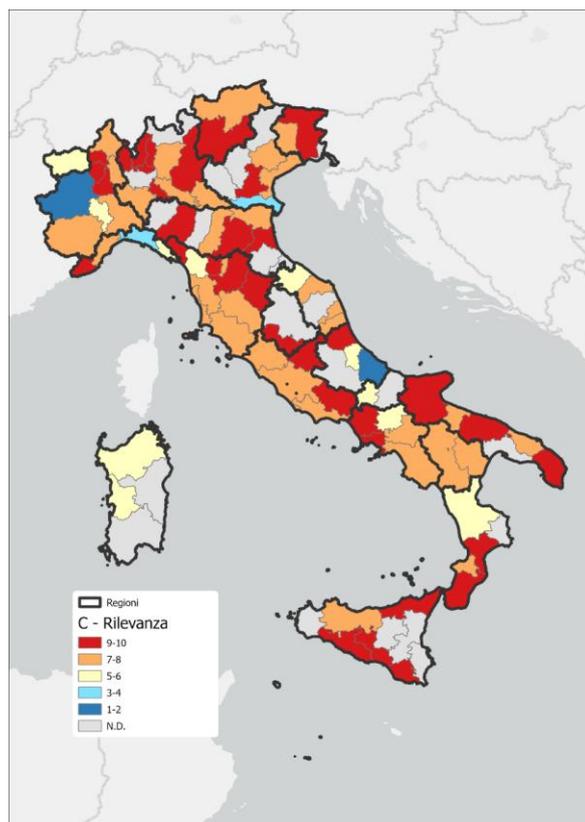
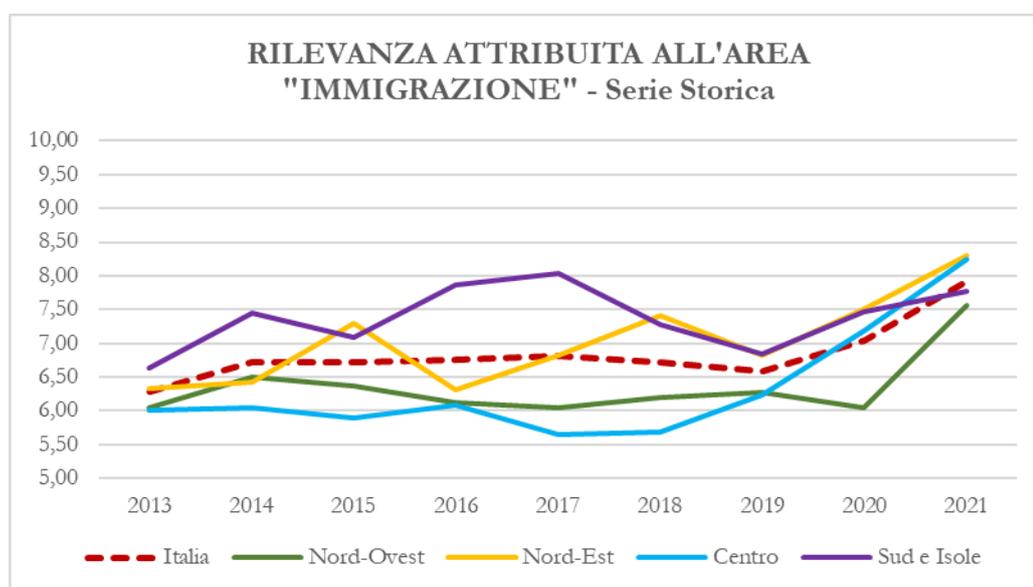


Fig. C.2

In prospettiva storica è possibile poi evidenziare che negli ultimi nove anni il livello più basso di rilevanza su base nazionale si è avuto nel 2013 e il più alto nel 2021. A livello disaggregato di macroregione, il picco più basso si è registrato nel Centro nell'anno 2017, mentre il picco più alto si è avuto proprio nel 2021 nella macroregione del Nord-Est, con valore pari a 8,31 (vedi Fig. C.3).

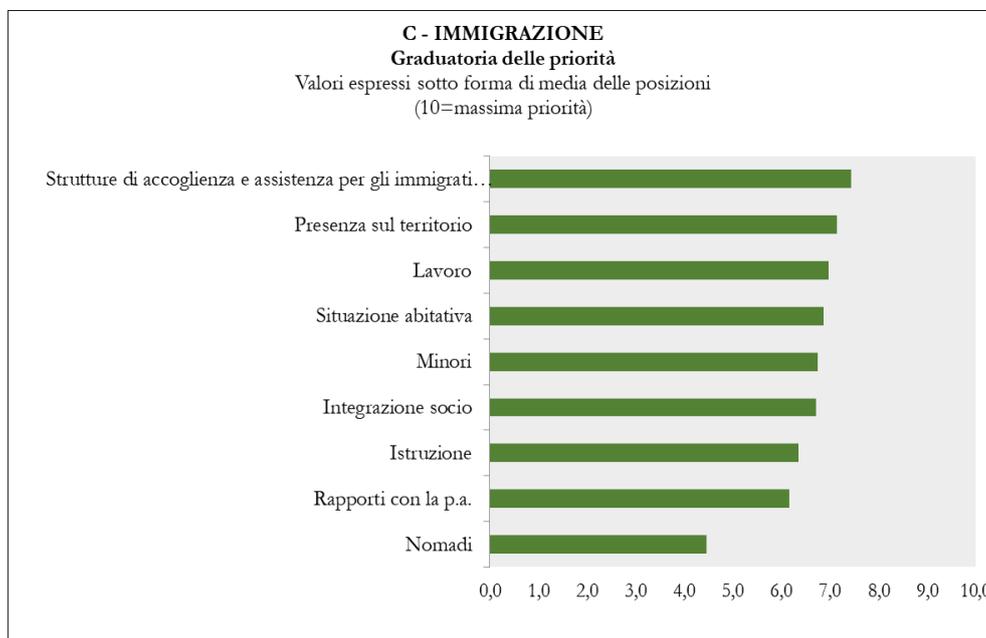


Elaborazione delle risposte delle Prefetture

Fig. C.3

Per quanto riguarda la graduatoria delle priorità espresse dalle Prefetture in relazione ai singoli aspetti ricompresi nell'area tematica relativa all'immigrazione, si nota come mediamente sono stati espressi valori tendenzialmente omogenei, a livello nazionale, per i vari aspetti che contribuiscono a definire il settore

dell'immigrazione. Dalle *strutture di accoglienza e assistenza per gli immigrati ai rapporti con la P.A.*, escludendo così i *nomadi* (valore pari a 4,46), la media delle posizioni oscilla tra 6 e 7. Le *strutture di accoglienza e assistenza per gli immigrati* rappresentano l'aspetto maggiormente rilevato come prioritario nel 2021, mentre nel 2020 l'aspetto prioritario era il *lavoro* (vedi Fig. C.4).

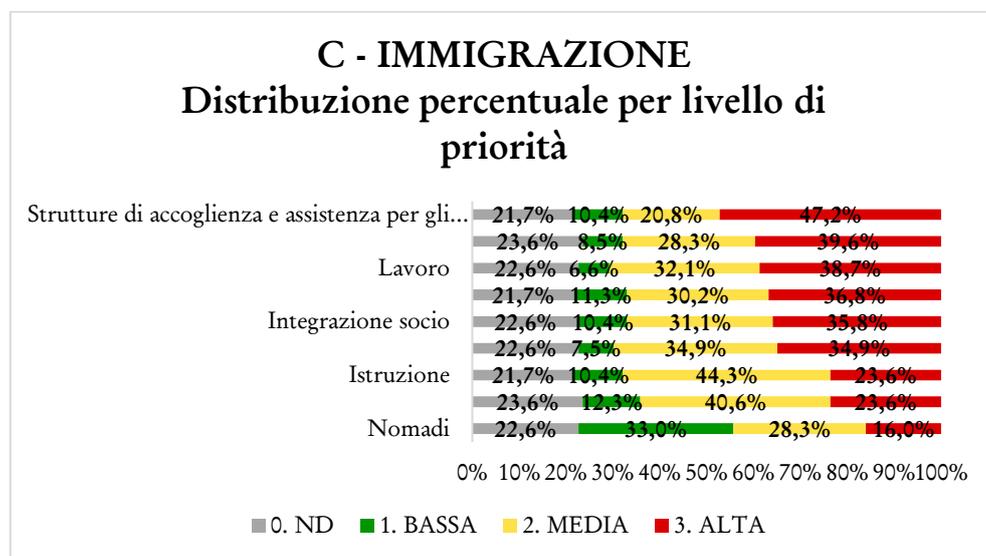


Elaborazione delle risposte delle Prefetture

Fig. C.4

A livello macroregionale, invece, l'emersione delle priorità non è così omogenea. Per il Nord-Ovest rileva maggiormente la *situazione abitativa*, per il Nord-Est il *lavoro*, mentre per il Centro la *presenza sul territorio* e per il Sud e le Isole la *presenza di strutture di accoglienza e assistenza per gli immigrati irregolari*. L'aspetto meno prioritario, anche a livello macroregionale è rappresentato, invece, dai *nomadi*.

Osservando poi la distribuzione percentuale per livello di priorità, si rileva che l'aspetto delle *strutture di accoglienza e assistenza per gli immigrati irregolari* è quello che ha convogliato la percentuale più elevata di priorità alta, pari a 47,2 punti percentuali, mentre l'aspetto dei *nomadi* ha convogliato la percentuale più elevata di priorità bassa, pari a 33 punti percentuali e l'*istruzione* la percentuale più elevata di priorità media, pari a 44,3 punti percentuali (vedi Fig. C.5).



Elaborazione delle risposte delle Prefetture

Fig. C.5

## **2. I principali argomenti che hanno interessato il territorio nell'anno 2021**

L'attenzione delle Prefetture si concentra principalmente sulle seguenti questioni: la presenza sul territorio di persone immigrate; la sottoscrizione di accordi di integrazione; il livello di istruzione; la situazione lavorativa e la capacità imprenditoriale delle persone immigrate; la situazione abitativa; l'accoglienza dei minori e la loro presenza sul territorio nazionale; l'esistenza di gruppi nomadi e l'occupazione di alcune aree per brevi o lunghi periodi; l'implementazione o la scarsità di centri di accoglienza e assistenza per gli immigrati irregolari; infine, il livello di integrazione socioculturale.

A livello macroregionale emerge che i principali aspetti rilevati sono per il Nord-Ovest le criticità legate al lavoro irregolare, nonché alle richieste di cittadinanza e alle istanze di ricongiungimento familiare, il cui flusso è proporzionale alla stabilizzazione e consolidamento di alcune comunità straniere. Si annoverano poi le criticità legate all'integrazione socioculturale, per la quale è fondamentale un percorso di apprendimento della lingua italiana al fine di favorire la partecipazione attiva dello straniero alla realtà in cui deve inserirsi. Si segnalano, inoltre, le problematiche relative ai centri di accoglienza straordinaria (CAS), soprattutto considerata la ripresa dei flussi migratori a seguito del boom epidemico del 2020, e infine quelle relative alle attività di informazione su campagne vaccinali e le misure di prevenzione e di limitazione della diffusione dei contagi.

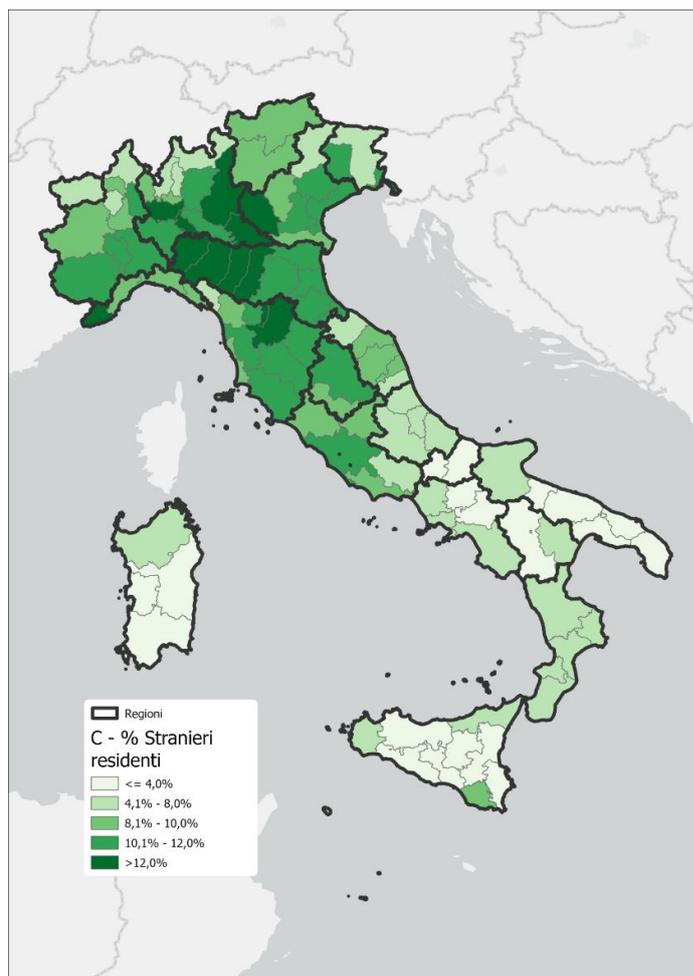
Per il Nord- Est sono stati rilevati, oltre agli effetti delle misure emergenziali e le misure restrittive soprattutto sui centri di accoglienza, il contributo dei cittadini stranieri al rallentamento del calo demografico, le problematiche del lavoro irregolare e in particolare del caporalato, diffuso nel settore agricolo. Un aspetto poi molto rilevante è rappresentato dalla forte contrazione dell'occupazione degli immigrati, anche a causa della pandemia, e della precarietà dei loro lavori, e di conseguenza l'aumento del rischio di segregazione nei livelli più bassi della struttura occupazionale.

Per il Centro si evidenziano in particolare le ripercussioni delle difficoltà linguistiche anche con riferimento al processo di integrazione e inoltre la necessità di programmare interventi specifici per riequilibrare il sistema dei servizi, al fine di poter gestire una comunità multietnica. Ulteriori criticità si registrano con il fenomeno dell'immigrazione clandestina, nei centri di accoglienza e nella difficoltosa situazione abitativa, considerato che alcune zone prima solo di passaggio sono ora diventate meta di un processo maturo di stabilizzazione.

Per il Sud e le Isole si segnala che gli aspetti principali sono l'immigrazione irregolare e il flusso costante e spesso in crescita degli sbarchi, soprattutto via mare, le criticità relative ai centri di accoglienza, alla situazione abitativa, agli insediamenti informali e all'assistenza sanitaria, nonché il fenomeno del caporalato e dello sfruttamento lavorativo e l'attivazione di percorsi di inserimento e integrazione dei migranti.

## **3. La presenza sul territorio**

La presenza sul territorio italiano degli stranieri residenti si concentra maggiormente, ossia con una percentuale superiore al 12%, nelle seguenti province: Imperia, Milano, Lodi, Brescia, Mantova, Verona, Piacenza, Parma, Reggio nell'Emilia, Modena, Prato e Firenze. Le zone con le percentuali più basse, pari o inferiori al 4%, si hanno invece in tutta la Puglia, eccetto la provincia di Foggia, nella maggior parte del territorio sardo, eccetto Sassari, in tutta la Sicilia continentale, e poi nelle province di Isernia, Campobasso, Benevento, Avellino e Potenza (*vedi Fig. C.6*).



Elaborazione delle risposte delle Prefetture  
Fig. C.6

A livello macroregionale si osserva che nel Nord-Ovest la regione con il numero più elevato di presenze sul territorio è la Lombardia, seguita dal Piemonte, registrandosi un'inversione rispetto all'anno precedente tra le due regioni. Le principali zone di provenienze per gli stranieri residenti sono l'Europa centro orientale, e in particolare Romania e Albania, e con lo scoppio della guerra anche l'Ucraina, nonché l'Africa del Nord, di cui in particolare il Marocco (vedi Fig. C.7).

Nord-Ovest				
Regioni	Piemonte	Valle d'Aosta	Liguria	Lombardia
prima zona di provenienza	Africa del Nord, Unione europea, Albania, Marocco, Romania, Ucraina	Romania	America del Sud, Albania, Bangladesh, Pakistan, Albania	Ucraina, Marocco, Albania, India, Senegal, Romania, Africa del Nord, Egitto, Europa orientale, Albania

Elaborazione delle risposte delle Prefetture  
Fig. C.7

### FOCUS Nord-Ovest

In Piemonte, nella provincia di Alessandria, si conferma, come nel 2020, tra le buone pratiche relative alle richieste di cittadinanza, la possibilità di presentare la richiesta on-line, e quindi la possibilità per gli uffici di gestire l'incremento delle domande ricevuto in modo più veloce e sistematico.

In Liguria, si osserva che nella provincia di Imperia il sistema di accoglienza è in costante stato di sofferenza, a causa dell'intenso flusso di richiedenti protezione internazionale. D'altro canto, si annoverano tra gli elementi positivi, iniziative di solidarietà e l'organizzazione di eventi interculturali volti a favorire il percorso di integrazione della popolazione immigrata. Nella provincia di Savona, in occasione del progetto FAMI "Meet2know" si sono sviluppati dieci incontri di focus group sui temi dell'istruzione, del lavoro e della formazione lavorativa, nonché su accoglienza, assistenza sanitaria e accoglienza abitativa.

In Lombardia, e in particolare nella provincia di Monza e Brianza, si osserva da un lato un'elevata presenza di cittadini stranieri irregolari, prevalentemente di nazionalità marocchina, ma anche nigeriani e ghanesi, che spesso, a fronte del rigetto definitivo della domanda di protezione internazionale, permangono sul territorio in clandestinità. Nel 2021, infatti, sono stati adottati, per esempio, 304 provvedimenti di espulsione. Nella stessa provincia non mancano esempi di buone pratiche. Sono presenti diverse associazioni culturali, principalmente islamiche, dedite alla promozione di attività di utilità sociale, quali l'insegnamento della cultura e della lingua araba, l'organizzazione di feste religiose e tradizionali, che costituiscono centri di aggregazione dei cittadini stranieri stabiliti in questa provincia. Vengono svolte anche attività di promozione e sviluppo degli scambi interculturali tra le comunità straniere rappresentate e la comunità locale.

Nel Nord-Est si osserva che la regione con il numero più elevato di stranieri residenti, comunitari ed extracomunitari, è l'Emilia-Romagna, che si attesta al primo posto come nel 2020. La seconda regione per numero di presenze è invece il Veneto. Le principali zone di provenienza sono l'Albania, la Romania e il Marocco (vedi Fig. C.8).

Nord-Est				
Regioni	Trentino-Alto Adige	Veneto	Friuli-Venezia Giulia	Emilia- Romagna
prima zona di provenienza	Albania, Europa	Romania, Europa	Albania, Romania, Europa centro-orientale	Europa balcanica e orientale, Albania, Romania, Marocco

Elaborazione delle risposte delle Prefetture  
Fig. C.8

### FOCUS Nord-Est

In Trentino-Alto Adige, nella provincia di Trento, si osserva che una delle principali criticità è data dall'elevato numero di richiedenti asilo, i quali però nella maggior parte dei casi non ottengono l'asilo, ma diverse forme di protezione temporanea, e pur non avendo più i requisiti per restarvi, non lasciano i centri di assistenza.

Nella provincia di Venezia si osserva positivamente che l'Ufficio Immigrazione della Questura di Venezia cura costantemente l'aggiornamento del sito internet in merito alle novità normative o di interesse per l'utenza, al fine di evitare, come spesso accade, l'incompletezza delle istanze presentate dai cittadini stranieri per il rilascio del permesso di soggiorno. Inoltre, rileva che è in atto un proficuo rapporto di collaborazione con le Università e l'ULSS di Venezia.

In Emilia-Romagna, si evidenzia nella provincia di Modena che a causa della pandemia molti cittadini stranieri, soprattutto quelli con occupazioni precarie, hanno perso il lavoro con conseguenti difficoltà a raggiungere un reddito sufficiente per vivere dignitosamente. Al contempo, numerose associazioni

umanitarie e di volontariato hanno attivato e sviluppato le loro attività di sostegno nei confronti di cittadini stranieri in difficoltà. La provincia di Bologna ha annoverato tra le buone pratiche, invece, la celere definizione del procedimento volto al riconoscimento della protezione internazionale che ha consentito di chiedere l’inserimento in SAI (Sistema di Accoglienza e Integrazione) di tutti i cittadini afghani attualmente accolti a Bologna. Con riferimento al contrasto delle criticità relative alla capacità ricettiva del sistema di accoglienza per minori stranieri non accompagnati (MSNA), emerge che si sono svolte riunioni in Prefettura, con la partecipazione del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minori, del Questore e dell’Assessore al Welfare del Comune di Bologna, sono state individuate alcune linee di intervento per l’apertura di nuove strutture comunali per l’accoglienza dei MSNA, con costi a carico del Ministero dell’Interno, come da normativa vigente; per l’attivazione di un protocollo sperimentale che prevede l’avviamento autonomo di minori di sesso maschile e di presunta età superiore ai 16 anni presso gli uffici comunali per l’effettuazione del colloquio e l’inserimento nel sistema di accoglienza, al fine di ridurre la permanenza presso i posti di polizia di rintraccio o presentazione.

Nella macroarea del Centro, la regione che registra una maggiore affluenza di residenti stranieri è la Toscana, in cui tutte le province, tranne quella di Massa Carrara, hanno una percentuale di residenti comunitari ed extracomunitari medio-alta o alta. Le principali zone di provenienza sono Cina, Romania e Albania, nonché Europa balcanica, Nigeria e Pakistan (vedi Fig. C.9).

Centro				
Regioni	Marche	Toscana	Umbria	Lazio
prima zona di provenienza	Europa, Albania, Pakistan, Romania	Paesi extra UE, Cina, Romania, Europa	Europa balcanica	Romania, Nigeria

Elaborazione delle risposte delle Prefetture

Fig. C.9

#### FOCUS Centro

In Toscana, nella provincia di Siena l’aspetto più nevralgico è costituito dalla presenza di clandestini, che nel 2021 sono giunti soprattutto dal Pakistan, in modo autonomo, spontaneo e irregolare, seguendo la rotta balcanica, con l’intenzione di richiedere asilo e accoglienza in Italia. La loro permanenza sul territorio fino alla formalizzazione della richiesta di asilo politico si svolge in condizioni di estremo disagio, in quanto risultano privi di alloggio. Una volta accertati i requisiti per beneficiare dell’accoglienza all’interno dei CAS, resta comunque la possibilità di non ricevere un alloggio, essendo l’inserimento nei CAS stessi subordinato alla disponibilità di posti. Dal punto di vista degli aspetti positivi, Siena vanta un buon tessuto associativo che, in diverse occasioni e per diverse esigenze, si mette a disposizione della cittadinanza. Un buon esempio è il progetto FAMI Intese, di cui la Prefettura di Siena è stata promotore e capofila, il quale ha previsto l’attivazione di uno Sportello di prossimità che è risultato utile e funzionale nel prendere in carico tante situazioni che necessitavano di supporto, fungendo da filtro e ponte verso i servizi di competenza della Prefettura e della Questura locale.

In Umbria, nonostante sia presente sul territorio, soprattutto nella provincia di Terni, un considerevole numero di cittadini stranieri che professa religioni diverse dalla cattolica, si rileva un buon livello di rispetto reciproco e integrazione delle varie comunità religiose.

Nell’area del Sud e delle Isole, la regione con numero di province a più alta densità di residenti comunitari ed extracomunitari è la Campania, in cui Napoli raggiunge il valore più elevato. Una delle più rilevanti peculiarità è la permanenza sul territorio meridionale di immigrati clandestini. Le principali zone di provenienza sono Romania, Ucraina, Marocco, Sri Lanka, Bangladesh e i paesi dell’Africa del Nord e dell’Africa centrale (vedi Fig. C.10).

Sud ed Isole								
<b>Regioni</b>	<b>Campania</b>	<b>Abruzzo</b>	<b>Molise</b>	<b>Puglia</b>	<b>Basilicata</b>	<b>Calabria</b>	<b>Sicilia</b>	<b>Sardegna</b>
prima zona di provenienza	Africa del Nord, Ucraina, Paesi extra UE	Albania, Romania	Africa del Nord, Africa centrale	Europa Romania Africa Albania	Romania	Bangladesh, Marocco	Sri Lanka, Tunisia, Bangladesh	Marocco

Elaborazione delle risposte delle Prefetture

Fig. C.10

#### FOCUS Sud e Isole

In Campania, con riferimento alla presenza di stranieri clandestini, si registra nella provincia di Salerno che sono essenzialmente due le zone a più alta intensità. La prima, la Piana del Sele, nella quale i clandestini vengono impegnati prevalentemente nei lavori presso aziende agricole e, in minima parte, nel settore turistico e dei servizi. La seconda, nella parte dell'agro nocerino-sarnese, dove gli stranieri vengono impiegati nelle lavorazioni agricole e presso le industrie conserviere della zona.

In Sicilia, tra le buone pratiche si annovera l'impegno della Prefettura di Palermo nella realizzazione di due progetti di *capacity building*, finanziati con fondi FAMI 2014-2020 in partenariato con l'Istituto di Formazione Politica Pedro Arrupe e l'associazione CISS/Cooperazione Internazionale Sud Sud. Questi progetti sono intervenuti su tre specifiche aree: (i) potenziamento dei servizi della Prefettura; (ii) formazione e potenziamento delle competenze del personale dei servizi rivolti all'utenza straniera; (iii) rafforzamento della rete del sistema delle risorse territoriali.

## 4. Rapporti con la Pubblica Amministrazione

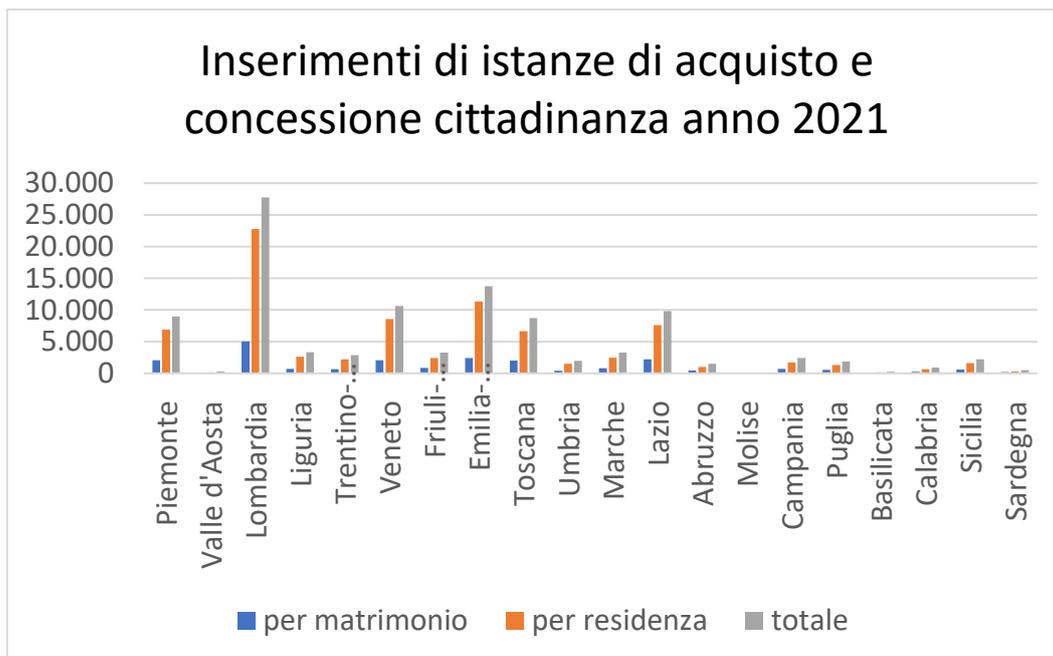
Il rapporto tra immigrati e pubblica amministrazione è stato osservato dal punto di vista degli accordi di integrazione, delle prestazioni sanitarie e dei servizi erogati.

In relazione agli accordi di integrazione a livello nazionale, in totale, ne sono stati sottoscritti nel 2021 circa 42.388, di cui orientativamente un 62% nel Nord-Ovest e un 25% nel Nord-Est. Rispetto al 2020 si è registrato un incremento del numero di accordi sottoscritti, pari a circa 30.000 accordi in più, considerando le risposte al questionario da parte delle Prefetture.

Le principali zone di provenienze degli stranieri interessati sono, in ordine di maggior afflusso, il Marocco, il Bangladesh, l'Albania e l'India.

Con riferimento poi alle istanze di acquisto e concessione di cittadinanza italiana per luogo di residenza, si osserva che si è attestata una variazione del +14,4% dal 2020 al 2021 e una variazione pari al +6,1% relativamente ai procedimenti di acquisto e concessione della cittadinanza.

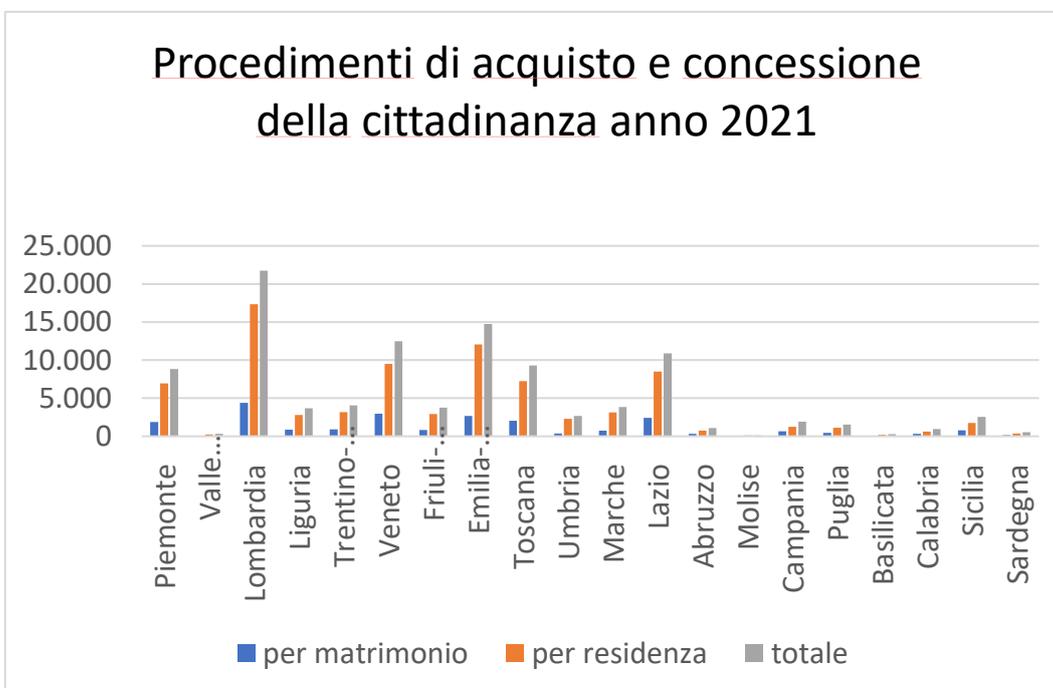
Il numero totale di inserimenti di tali istanze a livello nazionale nel 2021 è pari a 104.474, di cui 22.362 per matrimonio e 82.112 per residenza. Questo rapporto tra istanze per matrimonio e per residenza rimane costante anche a livello regionale. In questo scenario la regione, in cui il numero di istanze è più rilevante, è la Lombardia, seguita poi dall'Emilia-Romagna e dal Veneto (vedi Fig. C.11).



Elaborazioni Luiss su dati del Ministero dell'Interno

Fig. C.11

Di conseguenza, con riferimento al numero di procedimenti di acquisto e concessione della cittadinanza, si osserva che rimane costante lo scenario già rilevato per l'inserimento delle istanze, e che si registra un totale di 105.346 procedimenti a livello nazionale, di cui 82.362 per residenza. A livello regionale spicca la Lombardia, ma il Nord-Est con la presenza di Veneto ed Emilia-Romagna risulta la macroregione con il maggior numero di procedimenti di acquisto e concessione della cittadinanza italiana (vedi Fig. C.12).



Elaborazioni Luiss su dati del Ministero dell'Interno

Fig. C.12

Con riferimento alle procedure per la richiesta della cittadinanza, si osserva che la nuova procedura telematica CIVES che ha richiesto l'associazione dell'istanza alla propria identità digitale SPID, in una prima fase iniziale, ha creato alcuni problemi dovuti in particolare a difficoltà interpretative e di gestione della procedura

da parte degli utenti. Con il tempo, si è rivelata però molto utile per smaltire con più velocità le istanze presentate.

Si osservano poi le criticità e le buone pratiche rilevate dalle varie Prefetture relativamente ai rapporti con la pubblica amministrazione, e in particolare con il Consiglio Territoriale per l'Immigrazione, lo Sportello Unico per Immigrazione (SUI), l'accesso ai servizi pubblici e le prestazioni sanitarie.

#### FOCUS Nord-Ovest

Con riferimento alla macroregione del Nord-ovest, in particolare in Piemonte, una delle principali difficoltà è rappresentata dalla mancata sussistenza di una adeguata soluzione abitativa confacente a ciascuna situazione familiare delle persone immigrate. Due sono invece le soluzioni positive, da un lato con riferimento alle prestazioni sanitarie, dall'altro con riferimento allo Sportello Unico per l'immigrazione. Nel primo caso, in provincia di Novara, si rileva che il Servizio di Igiene e Sanità Pubblica (SISP) effettua, in collaborazione con la Prefettura e le Cooperative che gestiscono gli alloggi di accoglienza, un'attività di prima rilevazione delle condizioni cliniche (visita medica, effettuazione di Rx torace) e provvede alla somministrazione delle dosi vaccinali previste dal calendario vaccinale nazionale. Inoltre, è stato realizzato un raccordo con l'Azienda Ospedaliera di Novara, con cui il SISP ha avviato una procedura di collaborazione che assicura l'effettuazione delle radiografie del torace al di fuori del percorso generale di prenotazione e con tempistiche adeguate a consentire l'inserimento sicuro nei centri di accoglienza. I Consulenti e i Servizi di neuropsichiatria e di psichiatria hanno garantito sempre la presa in carico degli utenti sia direttamente sia tramite strumenti di telemedicina. Nel secondo caso, in provincia di Alessandria, lo Sportello Unico per l'Immigrazione ha sviluppato una forte sinergia tra le sue componenti istituzionali (Prefettura, Questura, Direzione Provinciale del Lavoro), grazie a riunioni che sono proseguite in videoconferenza anche durante l'emergenza pandemica. Per favorire l'integrazione, inoltre, sono state varate varie iniziative per promuovere l'apprendimento della lingua italiana e dei principi fondamentali della Costituzione.

In Lombardia, si è evidenziato che il personale dello Sportello Unico per l'Immigrazione, nella maggior parte dei casi, sia stato prevalentemente impiegato nelle attività connesse alla procedura di emersione del lavoro irregolare, disciplinata dall'art. 103 del d.l. n. 34/2020. Inoltre, per contrastare le principali criticità, come lo sfruttamento di mano d'opera abusiva e il caporalato, si sono sviluppati percorsi di inclusione e inserimento per queste categorie di lavoratori. Con riferimento alle criticità in relazione agli accertamenti sanitari propedeutici all'ingresso nei CPR dei cittadini stranieri espulsi, si evidenzia che a fronte dell'emergenza sanitaria, i centri di permanenza per il rimpatrio dei cittadini stranieri irregolari sul territorio nazionale hanno adottato rigidi protocolli sanitari. A causa dei ritardi nello svolgimento delle attività di competenza dell'autorità sanitaria, si sono registrate conseguentemente criticità nelle procedure di espulsione. Alcuni profili positivi si individuano, invece, nell'approccio all'integrazione dei cittadini stranieri, con particolare riferimento ai richiedenti protezione internazionale presenti sul territorio, che è caratterizzato da una governance multilivello, che trova nel coordinamento interistituzionale attuato nell'ambito del Consiglio Territoriale per l'Immigrazione (CTI) un idoneo strumento atto ad assicurare l'omogeneità di indirizzi negli interventi attraverso un funzionale collegamento tra amministrazione centrale e realtà locali. La costante interazione con le Amministrazioni locali ha portato ad un modello di accoglienza fondato sulla preventiva individuazione di soluzioni condivise che hanno consentito, fino a questo momento, una gestione ordinata ed efficiente dei flussi migratori e lo sviluppo di un sistema di accoglienza diffuso.

#### FOCUS Nord-Est

Con riferimento alla macroregione del Nord-Est, si osserva che nel Friuli-Venezia Giulia tra le buone pratiche si annovera il progetto "il FGV in rete contro la tratta 3". Si tratta di un programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale per persone straniere e cittadini di cui all'art. 18, comma 6-bis, del d.lgs. n. 286/1998, ossia persone vittime di reati previsti dagli articoli 600 e 601 del Codice penale. Questo progetto mira, pertanto, all'emersione di vittime di tratta e/o grave sfruttamento sessuale, lavorativo, accattonaggio, economie illegali e matrimoni forzati o combinati.

In Emilia-Romagna, la principale criticità riscontrata riguarda la gestione dei richiedenti asilo, inviati dalle regioni del Sud. In particolare, l'avversione per questo aspetto nell'opinione pubblica rende difficile l'individuazione di proprietari di appartamenti disponibili alla locazione degli stessi per l'istituzione di Centri di accoglienza straordinari.

### FOCUS Centro

Nel Centro, e in particolare in Toscana si registra la sospensione di numerosi servizi e attività non essenziali a causa dell'emergenza sanitaria. La chiusura ha comportato un conseguente fisiologico accumulo di arretrato, per esempio, relativamente alle procedure in trattazione da parte dello Sportello Unico. La gestione dell'arretrato ha rappresentato indiscutibilmente un problema anche con riferimento alle prestazioni sanitarie, in cui si sono registrati slittamenti nelle prenotazioni e nell'erogazione delle prestazioni. Ad aggravare in parte la situazione è stata anche la carenza dei servizi di mediazione linguistico-culturale, che incide moltissimo nel processo di integrazione delle persone immigrate. Una buona pratica si registra, invece, nella provincia di Siena, dove a seguito del protocollo d'intesa tra il Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'interno e il Rotary International, la Prefettura di Siena ha coordinato una serie di riunioni volte ad attivare forme di collaborazione per la realizzazione di iniziative di supporto ai cittadini afghani evacuati e giunti in Italia con il ponte umanitario. Nello specifico, sono state avviate visite mediche specialistiche gratuite per gravi problemi di salute, garantendo così un'immediata tutela sanitaria.

In Umbria, è interessante rilevare come in merito alle prestazioni sanitarie agli stranieri, al fine di garantire uniformità di accesso e qualità delle prestazioni su tutto il territorio provinciale, l'Azienda Sanitaria ha realizzato - tra i primi in Italia - il progetto di "Mediazione linguistica e culturale". Questo progetto si avvale del supporto di mediatori culturali esterni con specifiche esperienze e formazione, e che parlano, oltre alla lingua italiana, almeno una lingua madre e una lingua veicolare (inglese, francese, spagnolo). Il servizio si articola in attività di *front office* presso le sedi di Terni, Foligno, Orvieto e Spoleto per azioni di accoglienza, orientamento, aiuto nella compilazione di moduli e sostegno nell'accesso ai servizi. Un'altra interessante iniziativa è poi quella dell'interpretariato telefonico, ovvero una prestazione di traduzione linguistica in centotrenta lingue e dialetti e di traduzione di testi scritti e di mediazione a chiamata, con presenza fisica del mediatore.

Nel Lazio, in particolare nella provincia di Roma, si osserva che sussiste nel corso del 2021 una discreta criticità nell'accesso ai servizi pubblici resi nell'ambito dei servizi tecnici dei Comuni della Città metropolitana, nonché la mancata conclusione della procedura di emersione da lavoro irregolare, la difficoltà di accedere alla campagna vaccinale per mancata applicazione da parte delle A.S.L. della circolare adottata dal Ministero della Salute del 14 luglio 2020 per i beneficiari della procedura di emersione ex art. 103, d.l. n. 34/2020.

### FOCUS Sud e Isole

Nella macroregione Sud e Isole, un'interessante iniziativa nell'ambito dei servizi pubblici per cittadini stranieri si osserva in Puglia, in particolare nella provincia di Bari. Il Centro Polifunzionale "Casa delle Culture" di Bari nasce proprio per favorire l'accoglienza e l'inclusione sociale delle persone immigrate presenti sul territorio cittadino, ed è stato promosso dall'Assessorato al Welfare del Comune di Bari. Il Centro rappresenta un servizio innovativo e sperimentale finalizzato a creare un polo di accoglienza, orientamento ai servizi territoriali e promozione di attività ed educazione interculturale in stretta sinergia con la rete delle realtà pubbliche e private del territorio. È comprensivo dei servizi di accoglienza residenziale temporanea di persone immigrate, dello Sportello per l'integrazione socioculturale e sanitaria degli immigrati e del Centro di promozione e confronto interculturale. Nella provincia di Barletta-Andria-Trani, invece, una rilevante mancanza riguarda l'assenza dell'istituzione dello Sportello Unico per l'immigrazione, in quanto nel 2021 la Prefettura di Bari cura ancora tutto ciò che riguarda il territorio della BAT.

In Sicilia, uno degli aspetti più dibattuti riguarda la difficile quantificazione della presenza sui territori provinciali, del numero reale di immigrati clandestini. Gli immigrati clandestini, inoltre, diventano il principale bacino di utenza per il reclutamento e lo sfruttamento nel "lavoro nero", per il caporalato, per la microcriminalità organizzata, autoctona e straniera, per la prostituzione e l'accattonaggio.

## 5. Istruzione

Con riferimento al settore dell'istruzione, si osserva che per la popolazione straniera rileva non solo l'alfabetizzazione dei minori, ma anche i percorsi di apprendimento della lingua italiana per gli adulti e i percorsi professionalizzanti per l'inserimento nel mondo del lavoro. Con riferimento all'istruzione superiore e universitaria, è opportuno osservare che la lingua spesso orienta le scelte degli studenti. L'adozione della lingua inglese come lingua franca a livello mondiale ha spinto molti paesi ad organizzare i corsi universitari in lingua inglese.

### 5.1 L'impatto della pandemia sull'istruzione

La diffusione della pandemia ha posto nuove sfide per la didattica e per i percorsi educativi rivolti agli studenti delle scuole primarie e secondarie, ma anche per gli studenti adulti in fase di prima alfabetizzazione o in corsi professionalizzanti.

L'evolversi dell'emergenza pandemica ha riconfermato nel 2021 il ricorso a strumenti di didattica a distanza, pur rilevando che in alcuni contesti si è poi avviata una modalità ibrida di erogazione del servizio, la c.d. DID, didattica a distanza integrata, che alternava a giorni di lezione completamente da remoto, giornate di studio in presenza.

#### FOCUS Nord-Ovest e Nord-Est

In Piemonte si sono rilevate alcune criticità legate all'erogazione del servizio a distanza soprattutto nella provincia di Novara, e allo stesso modo anche nel Nord-Est, in particolare, nella provincia di Genova e nella provincia di Modena. In quest'ultima, viene in rilievo soprattutto la difficoltà relazionale tra studenti e di conseguenza la possibilità di garantire integrazione e scolarizzazione dei ragazzi stranieri.

In Lombardia, il perdurare dell'emergenza epidemiologica ha avuto le maggiori ripercussioni in termini di dispersione scolastica, connessa alle problematiche registrate sul piano della presenza a scuola. I destinatari di questa dispersione sono stati principalmente gli utenti più fragili, tra cui spesso quelli provenienti da esperienze di immigrazione.

#### FOCUS Centro

Nella provincia di Terni, l'emergenza sanitaria ha influito negativamente sulle attività scolastiche, amplificando problemi relazionali, di apprendimento e ha rallentato il processo di formazione linguistica sia scolastica che degli adulti, frenando così la possibilità di una fruizione continuativa dei servizi di formazione successivi, scolastici e universitari.

#### FOCUS Sud e Isole

Nella provincia di Trapani si registra che la pandemia ha acuito alcune problematiche, magari già attive sul territorio, quali ad esempio la tendenza a creare relazioni esclusive con gruppi etnici di identica provenienza, di sviluppare capacità linguistiche diverse dalla loro lingua di origine. La principale difficoltà si riscontra così nell'interazione e nelle strategie di rimedio che i docenti possono attuare, se possono svolgere la loro attività solo in via telematica.

### 5.2 La presenza straniera e il suo rilievo nella popolazione studentesca

Un interessante dato da tenere in considerazione è poi quello del costante aumento del peso percentuale degli alunni di origine straniera rispetto al totale della popolazione scolastica. Ciò rende la scuola il nodo nevralgico di formazione della futura società interculturale che caratterizzerà il nostro territorio negli anni a venire, considerando la consistenza dei flussi migratori e la prolificità delle coppie straniere.

Nel Nord-Ovest, si osserva che per l'anno scolastico 2020/2021, si assiste a una fase di stabilizzazione del numero di alunni stranieri, considerando che vi è un incremento sempre più marcato di studenti

appartenenti alle c.d. seconde generazioni. Nella provincia di Pavia si registra invece un aumento consistente delle iscrizioni di alunni e studenti neoarrivati in Italia nell'a.a. 2021/2022 e in particolare provenienti dall'Ucraina.

A risultare poi maggiormente critica è soprattutto l'iscrizione in corso d'anno, considerato che le classi risultano già numerose e quindi spesso i tempi di accoglienza non risultano rapidissimi. Anche nella provincia di Lecco è complesso l'inserimento in corso d'anno, considerando anche che risulta difficile certificare realmente le competenze e conoscenze degli studenti, e quindi spesso accade che si collochi l'alunno nella classe inferiore rispetto all'età anagrafica (di norma al primo ciclo di istruzione). In questa stessa provincia emerge che la distribuzione degli alunni con cittadinanza non UE nelle istituzioni scolastiche statali non è stata omogenea. Sono state riscontrate aree di maggior concentrazione e altre di minore impatto, in base alle politiche abitative e alla possibilità di occupazione dei diversi territori in merito alle fasce più deboli.

Nel Nord-Est, in particolare nella provincia di Venezia si registra la presenza in alcune scuole di una concentrazione di alunni stranieri più alta di quella di alunni italiani. Questo panorama rende spesso più complesso il processo di integrazione con la comunità studentesca italiana. Per far fronte a questo squilibrio tra alunni stranieri e alunni italiani, nell'a.a. 2020/2021, è in vigore il Protocollo d'intesa per l'accoglienza e l'inclusione degli alunni di origine straniera nelle istituzioni scolastiche della città di Venezia, sottoscritto il 17 maggio 2018, per la durata di tre anni, tra la Prefettura di Venezia, la Regione del Veneto, il Comune di Venezia e l'Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto. L'Accordo intende stabilire le azioni necessarie per assicurare la formazione di tutti gli alunni, favorendo i processi di integrazione, attraverso un'equilibrata distribuzione di detti alunni nelle scuole del territorio del Comune di Venezia.

Nel Centro, si osserva che nella provincia di Firenze gli studenti provengono per la maggior parte da Albania, Cina e Romania, e che le studentesse superano per numero gli studenti di genere maschile, rappresentando in totale il 64,25% della popolazione studentesca straniera.

La provincia di Prato si attesta poi come la prima provincia in Italia per quota di studenti stranieri sul totale, pari infatti al 24% della comunità studentesca, un valore che, rispetto all'anno precedente (2020) si è ridotto di 4 punti percentuali, tornando così al valore del 2019. Di questa rilevante quota di studenti stranieri, quasi la metà è di provenienza cinese, ma in totale le nazionalità rappresentate sono ottantacinque. Con riferimento poi agli studenti iscritti alle scuole superiori si registra un elevato tasso di abbandono. Per la scolarizzazione degli stranieri adulti sono presenti varie iniziative, gli studenti infatti possono iscriversi non solo a corsi di lingua e cultura italiana, ma anche a corsi di preparazione agli esami per il conseguimento di un titolo di studio della scuola dell'obbligo.

Nel Sud e Isole, in particolare nella città metropolitana di Napoli si osserva che gli alunni con cittadinanza non comunitaria rappresentano poco meno del 2%, nettamente inferiore alla media nazionale, considerato che in quest'ultimo caso la percentuale di incidenza degli alunni extra Ue sul complesso della popolazione scolastica locale è pari all'8,2%.

### **5.3 Dispersione scolastica, inclusione e scolarizzazione**

La dispersione scolastica e il divario linguistico e culturale rappresentano una importante questione che connette immigrazione e istruzione e le cui ripercussioni si generano in molteplici contesti, da quello lavorativo a quello di integrazione nella comunità di arrivo, da quello della tendenza criminale e quello del benessere psico-fisico delle persone immigrate.

La dispersione scolastica e l'abbandono dei percorsi scolastici per adulti sono così un rilevante fattore da monitorare. Tra le cause principali vi è la necessità primaria di reperire un'attività lavorativa che permetta il proprio sostentamento e il mantenimento dei requisiti necessari al rinnovo del permesso di soggiorno. Accanto alla dispersione e al divario linguistico, è rilevante osservare il grado di inclusione e scolarizzazione degli studenti stranieri, il tutto osservando da un lato criticità e dall'altro virtuose iniziative. Anche l'attività di mediazione culturale rappresenta un dato di fatto importante, perché sul territorio nazionale, purtroppo, si riscontra spesso una carenza di queste figure professionali e dunque la mancanza di un servizio continuativo e stabile nelle scuole. L'utilità di questo servizio andrebbe a beneficio non solo degli studenti, ma anche e soprattutto delle famiglie, al fine di fornire gli strumenti necessari per una più solida integrazione nella comunità di arrivo.

### FOCUS Nord-Ovest

Nella provincia di Torino, si registrano alcune virtuose tendenze di contrasto di questi fenomeni. Rileva, infatti, che a dieci anni dall'applicazione della normativa, le sinergie istituzionali e l'offerta formativa garantita complessivamente dalla rete dei CPIA (Centri Provinciali Istruzione Adulti), hanno permesso di assicurare ai cittadini stranieri percorsi di alfabetizzazione e scolarizzazione in lingua. Nella provincia di Vercelli viene in rilievo che è imprescindibile per l'inclusione sociale e le politiche attive del lavoro che l'adulto straniero sia orientato nel suo percorso di reinserimento all'interno del circuito formativo e occupazionale.

Nella provincia di Novara, si sono adottati "Protocolli di accoglienza" per supportare l'alunno e la famiglia, a partire dal momento dell'iscrizione scolastica, attraverso somministrazione di test d'ingresso con cui valutare le competenze linguistiche, matematiche e di comprensione; intervento di mediatori culturali per migliorare le capacità comunicative con le famiglie di origine; corsi di alfabetizzazione e potenziamento linguistico con attivazione di laboratori linguistici di italiano; sportelli psicologici.

Nella provincia di Alessandria, si osserva che l'introduzione dell'obbligo di superamento del test di lingua italiana per il rilascio del permesso di soggiorno UE per lungo soggiornanti unitamente alla normativa inerente l'accordo di integrazione ha dato un notevole impulso all'iscrizione ai corsi attivati dai CTP (Centri Territoriali Permanenti) presenti sul territorio.

Nella provincia di Bergamo, si registra in positivo nel 2021 una progressiva riduzione del tasso di dispersione scolastica e di abbandono degli studi in particolare per le scuole secondarie di II grado, oltre che per i percorsi di istruzione di II livello. Anche con riguardo alla scolarizzazione degli adulti, si osserva che i percorsi di istruzione tecnico-professionale si caratterizzano positivamente per il tasso di successo scolastico, quindi di conseguimento del titolo di studi conclusivo e per la rapida collocazione occupazionale e quindi ricollocazione migliorativa. Un ulteriore progetto virtuoso si riscontra nella messa a punto di un modello di intervento territoriale congiunto tra istituti scolastici, centri di formazione, Uffici di piano di zona e Garante dell'infanzia per l'accoglienza e l'orientamento degli studenti stranieri NAI (neoarrivati in Italia), (14-15enni). Il modello operativo si articola nei seguenti elementi: sportello di informazione, orientamento, progettazione e diffusione di buone pratiche di accoglienza ed integrazione; modalità condivisa ed omogenea tra scuole di diagnosi iniziale delle competenze; individuazione e realizzazione differenziata e individualizzata di percorsi scolastici integrati tra i soggetti formativi del territorio; monitoraggio e valutazione annuale delle azioni dello sportello e degli esiti delle azioni di sistema. Nella provincia di Brescia tra le buone pratiche si registra la possibilità, per chi dovesse sottoscrivere l'accordo di integrazione nel caso di ingresso per lavoro o per ricongiungimento familiare, di frequentare delle sessioni specifiche e gratuite di formazione civica in lingua d'origine, entro 90 giorni dalla data della sottoscrizione, presso i Centri di Istruzione per gli Adulti istituiti nella provincia di Brescia.

Nella provincia di Lecco, nel 2021 le singole scuole si sono aperte sempre di più al territorio per progettare e attuare progetti *ad hoc* in collaborazione con associazioni, enti pubblici/privati, enti del terzo settore, e le istituzioni hanno cercato di costruire porzioni sempre più ampie dell'offerta formativa degli istituti, in chiave interculturale, con progettualità che vedono alcuni docenti con certificate competenze impegnati nell'accoglienza e nell'alfabetizzazione degli alunni provenienti da Paesi non UE. È stata poi riservata grande cura al rapporto con le famiglie e al loro coinvolgimento. Il CPIA ha offerto l'opportunità ai giovani che hanno compiuto i 16 anni di età, e, grazie alla deroga in vigore in Regione Lombardia e all'accordo di Rete sottoscritto a livello provinciale, anche ai quindicenni, di poter conseguire il titolo di studio conclusivo del primo ciclo di istruzione oppure di poter partecipare ai diversi corsi di alfabetizzazione e apprendimento della lingua italiana.

### FOCUS Nord-Est

Nella provincia di Trento, per far fronte al fenomeno della dispersione scolastica e creare i presupposti per una scelta più consapevole del percorso scolastico da far intraprendere ai propri figli, sono stati organizzati corsi indirizzati a genitori stranieri per comprendere il sistema scolastico italiano e quali sono le differenze tra tipologie di scuole.

Nella provincia di Udine un'interessante attività è svolta dall'Università degli studi di Udine, che ha introdotto requisiti più severi riguardo la preparazione linguistica dei candidati e ha introdotto maggiori controlli per la conoscenza della lingua italiana (richiesta certificato linguistico livello B2 di conoscenza della

lingua italiana, controllo tramite i colloqui con le commissioni di riferimento o i test online in collaborazione con il CISIA (Consorzio Interuniversitario Sistemi integrati per l'Accesso)). Inoltre, gli studenti stranieri già immatricolati presso UNIUD che hanno soddisfatto il requisito linguistico minimo richiesto, vengono inseriti nei corsi di lingua italiana per gli stranieri presso il Centro Linguistico di Ateneo per seguire dei corsi di lingua italiana online di livelli avanzati (B2.2 oppure C1), e questo incide molto positivamente sulla loro qualità dello studio e l'inclusione sociale. Si è, inoltre, osservato che gli studenti stranieri si iscrivono molto volentieri a questo tipo di corsi.

#### FOCUS Centro

Nella provincia di Pisa, al fine di favorire il tasso di scolarizzazione, il polo universitario ha messo a disposizione corsi di formazione e master universitari a titolo gratuito in favore dei cittadini stranieri. In altre province, resta più rilevante la difficoltà di conciliare percorso di studi e attività lavorativa e si deve considerare, inoltre, che la comprensione della lingua italiana rappresenta una importante barriera anche per l'inserimento lavorativo, a eccezione dei lavori agricoli, stagionali o occasionali. In provincia di Siena, dove questa difficoltà è ampiamente diffusa, si deve osservare che i gestori dei CAS organizzano corsi di lingua e un alto numero di migranti accolti in questi centri risulta iscritto a tali corsi.

Nella provincia di Fermo, si rileva un buon grado di istruzione degli immigrati e una buona conoscenza della lingua italiana, soprattutto tra gli immigrati di seconda generazione, che al contempo mantengono anche un'ottima conoscenza della lingua d'origine, usata frequentemente in casa. Con riferimento agli adulti, il territorio fermano è molto attivo sul tema apprendimento, ed esistono infatti diversi progetti locali che prevedono corsi di lingua di vari livelli per uomini e donne.

#### FOCUS Sud e Isole

Nella provincia aquilana la situazione di inclusione e integrazione scolastica è complessivamente soddisfacente, pur comunque registrandosi l'esigenza di reperimento di ulteriori risorse per individuare mediatori culturali fondamentali non solo nel rapporto con gli alunni ma anche e soprattutto con le famiglie. Tale carenza si attesta anche in Campania, nella provincia di Benevento.

Nella provincia di Barletta Andria Trani l'attenzione per l'alfabetizzazione è molto forte e molti CPIA si distinguono per aver portato avanti importanti esperienze nei settori della progettazione e organizzazione di percorsi formativi in età adulta; e iniziative tese alla promozione della cittadinanza attiva. Inoltre, sono stati attivati percorsi di acquisizione di certificazioni aventi valore ufficiale di attestazione della conoscenza della lingua italiana, secondo i modelli disciplinati dal Quadro comune europeo di riferimento per le lingue, realizzati dall'Ufficio Scolastico Regionale valorizzando la rete dei CPIA.

Nella provincia di Trapani, invece, merita di essere evidenziato che nei CPIA si rilevano tassi di abbandono tre volte superiori a quelli della popolazione italiana rispetto ai corsi di scolarizzazione degli adulti, basso livello di preparazione di base, scarso successo scolastico ed estrema mobilità.

## **5.4 Analfabetismo**

Un ulteriore elemento di criticità è l'analfabetismo nella lingua madre di molti immigrati e la bassa scolarizzazione nel Paese di origine, che comportano, di conseguenza, una maggiore difficoltà anche nell'apprendimento della lingua italiana, aggravato dal fatto che molti immigrati hanno come obiettivo prioritario il lavoro e considerano l'apprendimento della lingua secondario.

In provincia di Novara sono stati attivati corsi di alfabetizzazione e potenziamento linguistico con attivazione di laboratori linguistici di italiano.

In provincia di Verbano-Cusio-Ossola si registrano seri problemi di analfabetismo tra gli stranieri adulti, specialmente quelli provenienti da Pakistan e Bangladesh, che molto spesso sono privi di ogni forma di istruzione già nel paese di origine.

## 5.5 La forza attrattiva di alcuni poli universitari

Ci sono, infine, alcune aree del Paese che hanno una grande forza attrattiva relativamente agli studenti universitari stranieri. È il caso, ad esempio, dell'Alma Mater di Bologna, ma anche dell'Università statale di Firenze e dell'Istituto Universitario Europeo di Fiesole. Nella provincia di Firenze la presenza straniera nelle università è particolarmente incisiva nelle facoltà di Architettura, Economia e Management e Scienze Politiche, e per i laureati stranieri si è registrato nel 2021 un incremento di 11,3 punti percentuali. Le principali nazionalità dei laureati stranieri sono: Cina, Albania e Romania.

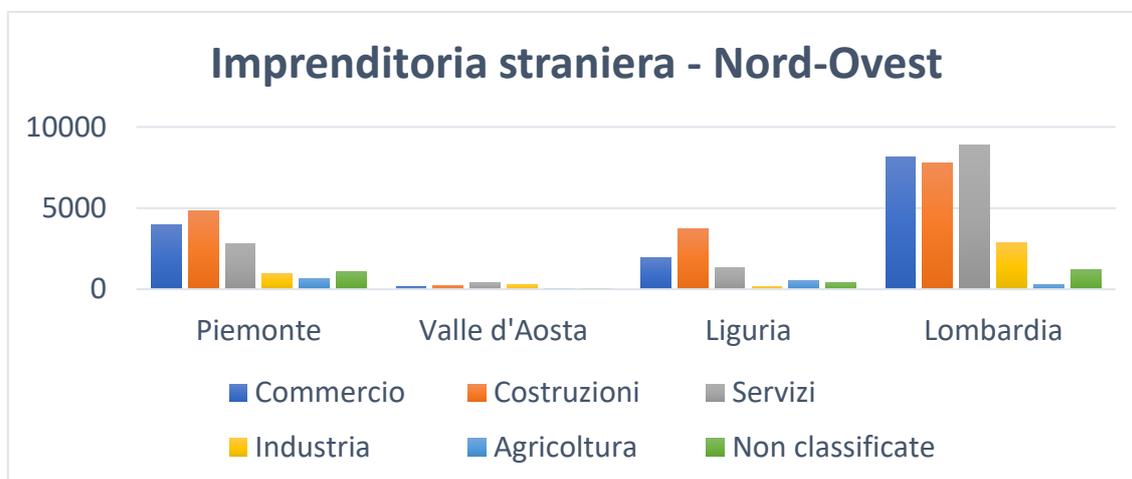
Nella provincia di Novara, si registra che già a partire dall'a.a. 2017/2018 l'Università del Piemonte Orientale ha avviato corridoi educativi riservati a studenti provenienti dalla Siria, in particolare situazione di vulnerabilità. L'Ateneo si è fatto garante con tutti gli enti coinvolti fornendo vitto, alloggio, copertura assicurativa sanitaria, corso di italiano e supporto nelle pratiche di richiesta del permesso di soggiorno. Nell'a.a. 2020/2021 l'Università del Piemonte orientale ha poi aderito alla proposta di UNHCR di attivare un ulteriore corridoio educativo per studenti etiopi.

## 6. Lavoro e capacità imprenditoriale

### 6.1 Situazione lavorativa e stato di occupazione

Con riferimento al settore del lavoro, e in particolare dell'imprenditoria a conduzione straniera, si rileva dai dati raccolti con il questionario sottoposto alle Prefetture che nell'anno 2021 le imprese a conduzione straniera sono state pari a 365.894, a livello nazionale.

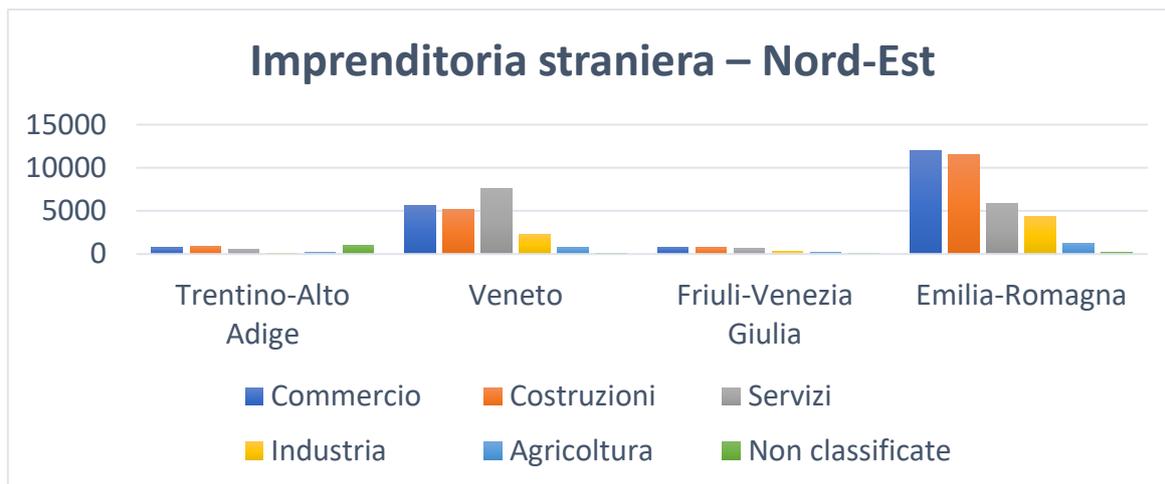
Volendo poi analizzare il fenomeno per settori di attività, si osserva che nel Nord-Ovest queste imprese sono orientativamente 51.797, e il maggior numero è concentrato in Lombardia e in Piemonte. Tra i settori trainanti vi sono quelli del commercio, delle costruzioni e dei servizi (vedi Fig. C.13).



Elaborazione delle risposte delle Prefetture

Fig. C.13

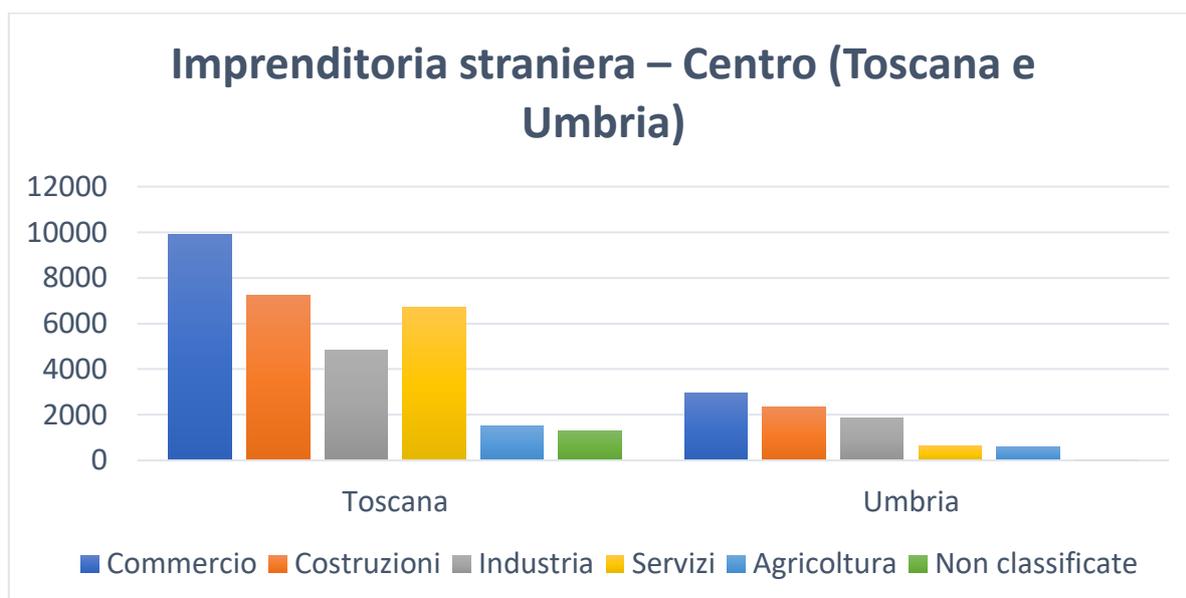
Nel Nord-Est il numero totale di imprese a conduzione straniera è 67.300, e fanno da capofila Emilia-Romagna e Veneto, nella prima i settori principali sono commercio e costruzioni, mentre in Veneto il settore dei servizi (vedi Fig. C.14).



Elaborazione delle risposte delle Prefetture

Fig. C.14

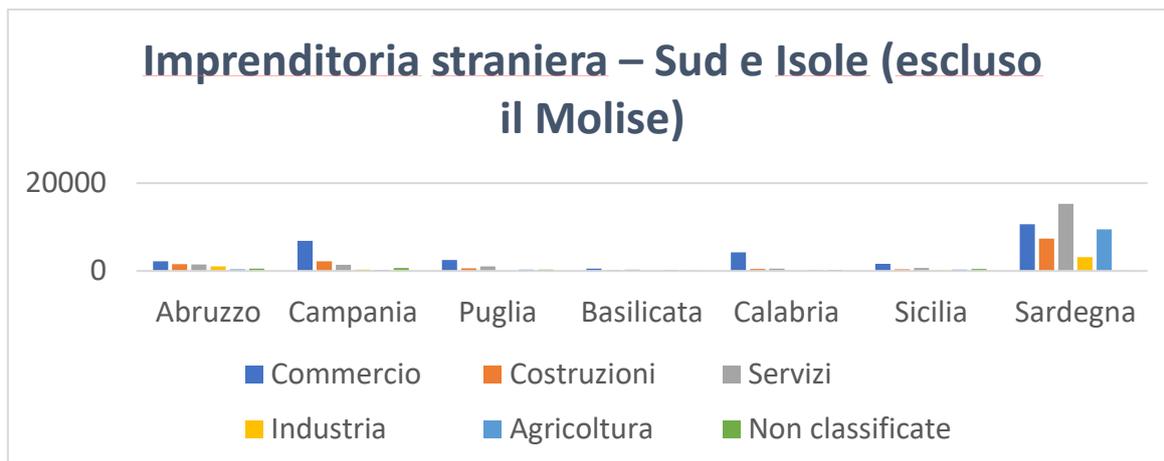
Nel Centro, considerando solo Toscana e Umbria, si arriva a un totale di 141.189 imprese a conduzione straniera, in cui il settore trainante è quello del commercio (vedi Fig. C.15).



Elaborazione delle risposte delle Prefetture

Fig. C.15

Sud e Isole (considerando escluse le prefetture del Molise, che non hanno offerto dati in merito) è una macroregione caratterizzata da un numero molto elevato di imprese, pari a 105.578, di cui la maggior parte in Sardegna e Campania. I settori sono soprattutto quello dei servizi e del commercio. (vedi Fig. C.16).



Elaborazione delle risposte delle Prefetture

Fig. C.16

## 6.2 Il lavoro irregolare e le misure di emersione

Con riguardo al lavoro irregolare, si osserva che con l'adozione del decreto-legge n. 34/2020 è stata prevista una procedura di emersione del lavoro irregolare riservata ai cittadini stranieri, irregolarmente presenti sul territorio nazionale anteriormente all'8 marzo 2020, impiegati in alcuni settori produttivi specifici (agricoltura e attività connesse, tassativamente previste), nonché adibiti a mansioni di collaboratore domestico o di assistenza alla persona.

Il successivo d.l. 16 giugno 2020, n. 52 ha poi, ai sensi dell'art. 3, derogato al termine previsto dall'art. 103 del d.l. n. 34/2020, disponendo che le domande di emersione di rapporti di lavoro e di rilascio di permesso di soggiorno temporaneo potessero essere presentate entro il 15 agosto 2020.

Ciò ha comportato, almeno in valore assoluto, l'emersione di un significativo numero di datori di lavoro e di lavoratori stranieri, con un dato in incremento, in controtendenza rispetto alle evidenze provenienti dal mondo del lavoro regolare, nel corso di tutto il 2020 palesemente "contratto" e duramente provato dalle misure adottate a seguito dell'emergenza pandemica, votato a un drastico ridimensionamento, nonché a una grave perdita di occupazione. Il 2021 ha certamente risentito di queste tendenze.

### FOCUS Nord-Ovest

Nel Nord-Ovest, in provincia di Novara nel corso del 2021 dall'attività di vigilanza sul lavoro irregolare, effettuata con 226 ispezioni, è emerso da 204 di queste una situazione di irregolarità.

In provincia di Pavia, l'11 marzo 2021 l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) e l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (OIM) hanno sottoscritto un Protocollo di collaborazione. Tale Protocollo è finalizzato a strutturare la collaborazione tra l'INL e l'OIM e a estendere gli interventi su tutto il territorio nazionale e, più specificatamente, a promuovere:

- *interventi congiunti di personale ispettivo dell'INL e qualificati mediatori culturali dell'OIM per il contrasto ai reati di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo e a quelli connessi di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, riduzione e mantenimento in schiavitù e lavoro forzato;*
- *lo sviluppo di procedure operative comuni che garantiscano migliore operatività ed efficacia al meccanismo di tutela e messa in protezione delle vittime di sfruttamento lavorativo;*
- *scambi di informazioni sulle attività e le buone prassi sviluppate a livello nazionale ed internazionale;*
- *campagne di comunicazione per la informazione dei lavoratori migranti sui diritti e doveri derivanti dal rapporto di lavoro e sui meccanismi di messa in protezione delle vittime di sfruttamento e per la sensibilizzazione di tutti gli attori del mercato del lavoro e, in generale, della società civile sul tema dello sfruttamento lavorativo.*

Nella provincia Monza e Brianza, nel corso del 2021, proprio facendo riferimento a quanto poc'anzi detto, si è rilevato un incremento del numero dei lavori fittizi, soprattutto nel settore delle collaborazioni domestiche e dell'assistenza domiciliare, verosimilmente a seguito dell'emersione dal lavoro irregolare. Ciò

avrebbe determinato, infatti, la stipula di contratti di lavoro spesso fittizi, con il solo obiettivo di regolarizzare cittadini stranieri da tempo in condizione di irregolarità sul territorio nazionale.

Nella provincia di Genova, durante il 2021, l'applicazione del d.lgs. n. 34/2020 ha comportato un aggravio di lavoro per il S.U.I. correlato all'emersione di numerosi lavoratori stranieri irregolari.

#### FOCUS Centro

Un elemento di allarme si osserva in Toscana, nella quale è stato registrato un anomalo incremento del flusso di persone di origine pakistana, impiegati, non sempre regolarmente, nel distretto industriale fiorentino e pratese, e in ambito agricolo in provincia senese. Tale flusso, secondo la provincia di Firenze potrebbe addebitarsi alla presenza di organizzazioni criminali dedite a favorire l'ingresso illegale in accordo con i titolari delle attività imprenditoriali.

Nella provincia di Pistoia, a seguito di attività di vigilanza realizzate dal Nucleo Ispettorato del Lavoro – Carabinieri, sia direttamente che con l'ausilio del personale dell'Arma territoriale e di altri enti, si è notato che la maggior parte delle violazioni accertate ha riguardato il ricorso a personale subordinato non risultante dalla documentazione obbligatoria, il c.d. lavoro sommerso.

#### FOCUS Sud e Isole

In Abruzzo in provincia dell'Aquila, l'Ispettorato Territoriale del Lavoro dal 2020 ha attivato nel settore agricolo la Task Force "Alt Caporalato", per la lotta al caporalato e allo sfruttamento dei lavoratori, un fenomeno purtroppo molto diffuso. Sono stati rilevati infatti orari di lavoro massacranti, lavoratori non in regola costretti ad accettare paghe al di sotto dei livelli contrattuali previsti, organizzazione a cottimo della retribuzione. Nella provincia di Salerno per contrastare efficacemente i fenomeni di sfruttamento connessi all'irregolare utilizzo di manodopera straniera extracomunitaria e clandestina in agricoltura, la Prefettura ha messo in campo una serie di attività per perfezionare un progetto pilota che garantisse l'incontro tra domanda e offerta di lavoro agricolo, coinvolgendo anche Enti preposti e le Forze di Polizia. Nel 2021, in Basilicata, presso la prefettura potentina è stato istituito un Tavolo di coordinamento per la prevenzione e il contrasto del caporalato e del lavoro irregolare in agricoltura, e nell'ambito di questo è stato attivato il Centro di accoglienza presso l'ex Tabacchificio di Palazzo San Gervasio, di proprietà della Regione Basilicata, per i migranti regolari impegnati nel lavoro agricolo stagionale per la raccolta di prodotti ortofrutticoli. Oltre all'attività di accoglienza, gestita, previo affidamento in convenzione da parte della Regione Basilicata, da una Associazione Temporanea di Imprese del terzo settore, è stato attivato un *front-office* del Centro per l'Impiego di Lavello, per assicurare l'incontro diretto fra datori delle imprese agricole e lavoratori e un punto salute dell'ASP, per l'assistenza sanitaria a questi ultimi. Sono state, inoltre, coordinate da questa Prefettura, nel corso di apposite riunioni del Tavolo anti-caporalato, in composizione ristretta ai soli rappresentanti della Regione Basilicata e dell'ASP ed alla presenza del Responsabile della Struttura di supporto al Commissario Straordinario per l'emergenza Covid-19 dell'Esercito, le attività necessarie allo svolgimento della campagna vaccinale rivolta ai migranti presenti nelle strutture di accoglienza di questa provincia e degli operatori delle stesse, nonché ai lavoratori stagionali ospitati nel Centro di Palazzo San Gervasio.

### **6.3 Sicurezza sul lavoro**

L'Osservatorio INAIL sulla dinamica infortunistica indica tra i settori più rischiosi quelli dell'edilizia e dei trasporti. L'INAIL ha realizzato guide, opuscoli e pubblicazioni in formato multilingua, che è possibile scaricare dal sito web istituzionale. Evidenzia come i lavoratori immigrati scontano una formazione inadeguata e frettolosa, a cui si aggiungono problemi legati alla comprensione di indicazioni e istruzioni operative che aumentano l'esposizione a rischio di infortuni.

In provincia di Brescia è attivo un tavolo istituzionale, organizzato dall'INAIL, che consente agli operatori sanitari dell'istituto di sviluppare maggiori consapevolezza e competenze nella trattazione e relazione con il lavoratore straniero e infortunato, sia attraverso l'approfondimento delle conoscenze teoriche, sia col rafforzamento delle capacità nell'area dell'accoglienza e dell'interazione tra medico e paziente.

La provincia di Udine ha rilevato, per il 2021, 1377 denunce di infortunio di lavoratori stranieri, un valore in calo di circa due punti percentuali rispetto al 2020. Considerato però il quinquennio dal 2017 al 2021,

si osserva un incremento di 2,56 punti percentuali. Più del 50% di questi infortuni riguarda stranieri extracomunitari e il settore in cui si registra la maggiore quota di incidenti è quello dell'agricoltura. Nell'ultimo quinquennio, invece, è diminuita l'incidenza percentuale degli infortuni mortali accorsi a lavoratori stranieri sul totale della provincia, passando dal 58,33% del 2017 al 31,58% del 2021.

## 7. Situazione abitativa

La situazione abitativa è tra gli aspetti più rilevanti e più emergenti a livello di priorità per il territorio nazionale. Il livello di emergenza è più o meno omogeneo in tutte le Regioni, perché da Nord a Sud e da Est a Ovest le condizioni abitative dei nuclei familiari più vulnerabili sono precarie e incerte.

Le problematiche principali riguardano la scarsità di alloggi di edilizia residenziale da poter assegnare a tutti coloro che si trovano in difficoltà, il sovraffollamento delle unità abitative, oltre alle carenti condizioni igienico-sanitarie delle stesse.

Con riferimento invece al mercato abitativo, si osserva che l'acquisto della proprietà dell'abitazione non è frequente tra gli stranieri, ma in alcune aree è un valore in crescita. Con riguardo, invece, ai canoni di locazione, si osservano spesso canoni spropositati e situazioni di diffidenza nei confronti di inquilini stranieri.

La pandemia ha rafforzato queste fratture, inclinando ancora di più la capacità di resistenza dei territori provinciali dinanzi alla questione, e ha messo in risalto tutte le esigenze di cui si è detto.

### 7.1 Nord-Ovest

#### FOCUS Nord-Ovest

Nella provincia di Alessandria si conferma quel *trend* in crescita di stranieri proprietari dell'abitazione, è infatti ai primi posti per stranieri proprietari di immobili.

Nella provincia di Como è invece evidente la diffidenza dei proprietari a locare immobili a persone straniere. Nel 2021 continua a essere avvertita la difficoltà per gli immigrati di reperire una soluzione alloggiativa, acuita proprio dal fatto che sono diffusi atteggiamenti speculativi, per i quali è stato stimato un canone maggiorato del 20% o 25%, nel caso di stranieri, a parità di immobile locato. Data poi la scarsità di alloggi di edilizia residenziale pubblica, solo la metà degli stranieri che presenta domanda riesce ad accedervi, collocandosi utilmente in graduatoria.

Nella provincia di Mantova, è stato avviato un monitoraggio su fenomeni riconducibili al c.d. "disagio abitativo". L'esigenza di questo intervento è stata avvertita soprattutto a seguito della cessazione della temporanea sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili, che era stata disposta dal legislatore per fronteggiare l'emergenza sanitaria ed evitare che le attività esecutive contribuissero a ulteriori incrementi del rischio di contagio.

La provincia di Lecco evidenzia, inoltre, un aspetto molto rilevante che riguarda il rapporto tra la presentazione delle richieste di alloggi di edilizia residenziale pubblica e i soggetti richiedenti stranieri extracomunitari. Le criticità si riscontrano principalmente per il reperimento di alcune informazioni, relative a stati civili, che devono obbligatoriamente essere fornite e accertate in fase di verifica dei requisiti per l'accesso ai servizi abitativi pubblici. Durante l'attività istruttoria si verificano infatti spesso incongruenze tra lo stato civile autocertificato dai richiedenti e quello che risulta dai registri anagrafici nazionali. Tutto questo rallenta inesorabilmente le procedure di assegnazione a cittadini extracomunitari e, per mancanza di requisiti necessari, anche la cancellazione dalla graduatoria.

### 7.2 Nord-Est

#### FOCUS Nord-Est

Nella provincia di Pordenone si registra che la situazione abitativa è una delle principali emergenze sociali del contesto provinciale. Soprattutto a seguito della crisi economica, che ha congelato il mercato delle abitazioni, si è in presenza di un forte surplus di offerta che paradossalmente non risolve il problema abitativo, il quale continua ad aggravarsi. Nell'ultimo decennio, infatti, sono state costruite abitazioni in

eccesso rispetto alla domanda, contribuendo ad aumentare la quota di abitazioni non utilizzate o non occupate. Le principali problematiche dei cittadini stranieri, quali perdita dell'abitazione, sfratto o assenza di abitazione, sono spesso legate alla carenza di un lavoro e a un livello basso di reddito.

Nella provincia di La Spezia, a causa delle difficoltà di locazioni a prezzi accessibili per persone straniere, si è diffuso e incrementato un mercato sommerso, con conseguenti situazioni di irregolarità relativamente a stanze o posti letto in subaffitto, sempre a prezzi comunque molto elevati.

### 7.3 Centro

#### FOCUS Centro

Nella provincia di Siena, l'aspetto abitativo anche nel 2021 ha continuato a rappresentare una forte criticità. Aggravati dalla situazione pandemica, i costi del mercato immobiliare risultano molto alti, anche perché risentono della vocazione turistica e universitaria. Sussiste, inoltre, diffidenza a locare immobili a cittadini extracomunitari specie se privi di contratto di lavoro stabile e duraturo. Ciò rappresenta ancor più un problema per i cittadini che fuoriescono dal Sistema di accoglienza straordinaria per conclusione della procedura di richiesta di asilo. Le strutture destinate poi alle persone con esigenza di ospitalità sono poche, e per lo più gestite dalle Caritas del territorio o comunque legate alle parrocchie. Si registra comunque che il blocco degli sfratti, voluto dal legislatore in conseguenza della pandemia da Covid 19, ha evitato un aggravarsi della situazione abitativa, e che la regione e gli enti locali sono intervenuti con contributi all'affitto e contributi per morosità incolpevole, al fine di favorire l'accesso all'abitazione.

Nella provincia di Grosseto emerge che i cittadini extracomunitari trovino maggiori soluzioni abitative, anche a prezzi più contenuti nelle zone interne, meno costose del capoluogo.

### 7.4 Sud e Isole

#### FOCUS Sud e Isole

Nella provincia di Pescara uno degli aspetti più delicati è la forte presenza di persone senza fissa dimora nei pressi delle stazioni e nelle vie adiacenti, dove spesso si innescano liti fra loro o con tossicodipendenti e altri che gravitano in quelle zone. Nel 2021 diversi sono stati gli interventi delle Forze dell'Ordine per ristabilire la situazione e mettere in sicurezza la zona, ma non riscontrandosi interventi risolutivi effettivi, le persone senza fissa dimora, a seguito di questi interventi, cambiano semplicemente luogo di sosta, restando comunque nel centro cittadino.

Nella provincia di Caserta, gli stranieri, clandestini o irregolari, tendono a raggiungere quelle aree della provincia dove è forte la presenza di connazionali. Così, ad esempio, gli africani sono soliti risiedere sul litorale domitio, mentre i cittadini dell'Est Europa raggiungono l'agro-aversano dove è forte la richiesta di manovalanza nel campo dell'edilizia. Nella maggior parte dei casi gli immigrati clandestini vengono ospitati da connazionali regolari, che solitamente stipulano contratti di locazione per immobili che si trovano all'interno di fabbricati fatiscenti e spesso privi di requisiti igienico-sanitari. La presenza di stranieri irregolari sembra potersi addebitare alla facilità di reperire alloggi, in un contesto che registra una massiccia presenza di seconde case e la pratica diffusa dell'abusivismo edilizio. Gli interventi di contrasto realizzati dalle forze dell'ordine sono costanti sul territorio e sono volti a ridurre le situazioni anomale concernenti le criticità segnalate. La mancata attivazione di una politica abitativa popolare sistematica e organica, perlopiù dovuta alla carenza di risorse, si ripercuote inevitabilmente sulla situazione abitativa degli stranieri della provincia. Nella provincia di Salerno si registra una condizione di disagio abitativo particolarmente elevato, che si accosta alla già difficile situazione di precarietà lavorativa e alle molteplici forme di marginalità sociale di molte famiglie straniere. In tale contesto, gli stranieri hanno risentito fortemente degli effetti della crisi economica aggravata dall'emergenza sanitaria e per loro il disagio abitativo è divenuto particolarmente pesante non potendosi avvalere del sostegno e dell'aiuto della cerchia familiare, di cui hanno potuto godere i nuclei familiari italiani. Si è assistito, dunque, a una vera e propria emergenza che ha assunto, in alcuni casi,

aspetti drammatici in considerazione della ancora diffusa diffidenza a concedere in locazione alloggi a famiglie di immigrati che non riescono a trovare alcuna sistemazione. In altri casi, invece, si assiste a un vero e proprio sfruttamento da parte dei proprietari degli immobili che per aggirare il fisco, approfittano dello stato di bisogno degli stranieri, concedendo gli immobili, spesso fatiscenti e in condizioni igienico-sanitarie scarse, senza la sottoscrizione di un regolare contratto e con canoni elevati tanto da costringere gli abitanti a situazioni di sovraffollamento. Ancora più critica risulta essere la situazione degli extracomunitari irregolari, che spesso vivono in ruderi e casolari in prossimità dei luoghi di lavoro.

Anche in Puglia, in particolare nella provincia di Foggia, la situazione è molto critica. Riguardo all'alloggio si attivano meccanismi di discriminazione e sfruttamento. Gli stranieri in ambito urbano occupano spesso piccoli appartamenti di palazzi vecchi dotati di più stanze e convivono in gruppi numerosi non appartenenti allo stesso nucleo familiare. In area rurale, invece, la situazione abitativa peggiora, perché i braccianti immigrati vivono in edifici fatiscenti e privi di servizi, e per lo più si tratta di singoli lavoratori disposti ad accettare anche situazioni di estremo disagio.

## 8. Minori

Il numero di ingressi di minori non accompagnati genericamente a livello nazionale non ha subito incrementi, in ragione dell'emergenza pandemica, ancora perdurante nel territorio italiano. Resta comunque rilevante il costo di gestione dei minori non accompagnati, che si ripercuote sui costi sostenuti dai Comuni. Benché detti costi siano coperti, per la parte eccedente il contributo statale, da un contributo regionale, resta la difficoltà di far fronte alla fase dell'anticipazione della spesa, e al carico burocratico, particolarmente oneroso soprattutto per i Comuni di minori dimensioni. Il Ministero dell'Interno eroga trimestralmente ai Comuni che ne fanno richiesta tramite le Prefetture, sulla base dei costi sostenuti in ragione del numero dei minori non accompagnati a proprio carico, un contributo giornaliero per ospite, nella misura massima di 45 euro.

Sull'intero territorio nazionale, oltre agli elevati costi economici, un elemento molto rilevante è lo sfruttamento dei minori, sia in termini lavorativi e di impiego per attività legale, sia in termini di sfruttamento della prostituzione delle giovani ragazze, soprattutto nigeriane. Nella provincia di Torino, ad esempio, l'Ufficio Minori Stranieri si occupa della loro accoglienza ed è riconosciuto come Ente Anti-tratta, in base agli accordi con la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale. Nel 2021 non si sono registrati nuovi arrivi, e sono così proseguiti i percorsi di protezione e integrazione attivati negli anni precedenti. Un'ulteriore attività positiva realizzata nel Comune di Torino è rivolta ai minori non accompagnati e ai giovani adulti. Si tratta di un servizio di accesso a bassa soglia, ubicato nell'area del mercato multi-etnico e popolare di Porta Palazzo, nei cui locali si forniscono le risposte ad alcuni bisogni primari per i minori in condizioni di emergenza e in attesa di collocazione definitiva, come le informazioni sui diritti fondamentali e momenti di ascolto mirato, oltre che risposte ai bisogni dei neomaggiorenni usciti dal sistema di accoglienza ma non ancora autonomi.

Un ulteriore punto critico è rappresentato dalla difficoltà nell'accoglienza, soprattutto a causa di scarsità di centri di accoglienza per minori sul territorio, o per saturazione degli stessi, come accade in provincia di Bologna, dove per rispondere a tale esigenza si sono attivate le procedure per il reperimento di strutture necessarie ad aumentare a 350 posti la capacità recettiva del sistema di accoglienza di minori stranieri non accompagnati, a fronte dei 250 posti attivi. La carenza di strutture adeguate si registra anche in provincia di Salerno, così come in provincia di Brindisi.

Vi sono altre due sfaccettature della complessità. Da un lato la non facile comprensione della reale età dei giovani, che dichiarano età differenti da quella che hanno, dall'altro, il fatto che un elevato numero di minori stranieri non accompagnati si allontani volontariamente dalle strutture di accoglienza. Tale fenomeno è molto presente, per esempio, nel territorio di Parma, dove si rintracciano molti minori scappati dalle comunità di accoglienza del Sud Italia. Si tratta di minori che hanno lasciato il paese di origine prevalentemente per condizioni di povertà economica e culturale alla ricerca di un futuro migliore. Spesso per i motivi più disparati dimostrano scarsa adesione ai progetti di integrazione e manifestano comportamenti oppositivi, che finiscono per sfociare in veri e propri episodi di violenza e/o condotte illecite.

Va detto, inoltre, che spesso il territorio provinciale è solo luogo di transito per i minori, tanto che solo una parte dei minori accolti ha una rete di connazionali cui può fare riferimento e che li prende in carico.

## 9. Nomadi

La presenza dei nomadi è abbastanza diffusa sul territorio nazionale e viene percepita come un fattore rilevante, da un lato perché spesso nei pressi di campi nomadi o anche solo di piccoli agglomerati di poche persone, si riscontrano occupazioni abusive, situazione di degrado urbano, episodi di microcriminalità, ricettazione, furto, spaccio di sostanze stupefacenti, risse e roghi; dall'altro perché spesso non è facile stabilire un'equilibrata convivenza tra nomadi e il resto della comunità di un determinato quartiere, spesso localizzato ai margini della città. Le principali etnie sono Sinti e Rom.

È difficile anche mappare la diffusione e l'ampiezza degli insediamenti, perché accanto alle presenze di alcune comunità fisse, ce ne sono altrettante occasionali, che si registrano con maggiore frequenza nel periodo estivo, come accade nel territorio comasco.

Una delle sfide principali dei Comuni è poi quella di contenere l'abbandono scolastico dei minori con progetti educativi e sociali, come in provincia di Udine, dove a seguito di interventi svolti negli anni, risulta buono nel 2021 l'inserimento scolastico dei minori e gran parte delle comunità territoriali hanno ormai assunto caratteristiche di vita stanziale. In particolare, a Udine sono presenti nove campi, e uno di questi risulta presente su un terreno demaniale abusivamente occupato, situazione alla quale si è cercato di far fronte avviando un progetto di inserimento di cittadini italiani di etnia rom presso gli alloggi popolari.

Quando la presenza del campo è ben inserita nel contesto urbano e vi sono ottimi rapporti di fiducia e rispetto reciproco con il resto della comunità del luogo, si verificano anche iniziative di mutua collaborazione, come nel caso del Comune di Lucca, dove sono attualmente presenti sei insediamenti di comunità di etnia sinti. Nel Comune di Lucca è stata avviata un'iniziativa di reciproca collaborazione, "Campo Pulito", secondo la quale tre volontari appartenenti ai residenti nel Campo, coadiuvati da personale di sistema Ambiente e della Caritas si dovrebbero occupare di tenere pulito il parcheggio antistante l'area di Via delle Tagliate, che serve anche il Campo Coni.

Invece, presso alcuni insediamenti, disciplinati anche da appositi regolamenti comunali, non si verificano episodi di allarme sociale e si registra anche un notevole incremento del livello di scolarità, ottenuto mediante l'adesione a progetti di integrazione e l'elevata incidenza di controlli nel particolare ambito. Ve ne sono alcuni però che presentano condizioni igienico-sanitarie precarie, e ove si verificano frodi o evasioni nel pagamento delle pubbliche forniture di acqua ed energia elettrica, oltre a frequenti roghi.

### FOCUS Nord-Ovest

Sul territorio della città metropolitana di Milano, le principali etnie presenti sono Rom, Sinti e Caminanti. Alcuni insediamenti sono autorizzati, altri no. Nel 2021 si conferma il fenomeno del frequente stanziamento dei nomadi a bordo di roulotte/camper nella pubblica via, soprattutto da parte di Caminanti siciliani. Nel capoluogo vengono segnalate circa 20 località che sono oggetto di tale fenomeno. A seguito delle numerose segnalazioni e proteste da parte dei residenti, l'Amministrazione comunale ha affrontato la problematica intervenendo, in alcune vie, con l'istallazione di dissuasori mobili o fissi, oppure invertendo i sensi di marcia delle strade. Tali iniziative hanno risolto il problema della sosta di carovane nei luoghi indicati, spingendo però i nomadi a cercare altri posti in cui insediarsi. Nella sua attività di integrazione di queste etnie, il Comune di Milano ha anche attuato specifiche iniziative progettuali per coinvolgere gli occupanti dei campi in diversi ambiti, sanitario, lavorativo, educativo e residenziale che vengono raccolte in quelli che vengono denominati PAL - Piani di Azione Locali. Con i progetti in ambito sanitario, le attività messe in atto hanno l'obiettivo di monitorare le situazioni di mancata applicazione della normativa con particolare riferimento al rilascio di tessere sanitarie per la tutela della salute dei minori e di garantire la copertura vaccinale ai minori. Gli interventi in ambito lavorativo sono volti a promuovere sperimentazioni per la formazione/riqualificazione professionale e l'occupazione, con particolare riferimento alle donne. Gli interventi in ambito residenziale (regolamento alloggi ERP) tendono invece a includere nella "Categoria di particolare rilevanza sociale" gli abitanti degli insediamenti. Infine, gli interventi in ambito educativo sono tesi alla promozione dei percorsi di scolarizzazione, garantendo per tutta la durata dell'anno scolastico un

servizio di trasporto scolastico per gli insediamenti non collegati con mezzi pubblici, monitoraggio della frequenza scolastica e dei trasferimenti, l'istituzione di un Osservatorio con funzioni di monitoraggio dei casi di discriminazione.

#### FOCUS Nord-Est

Nella provincia di Parma la maggior parte degli insediamenti si trova su microaree private, dove vivono gruppi della comunità Sinti. Nel comune di Parma è rimasto solo un insediamento abusivo di popolazione Rom. Negli anni, attraverso il lavoro costante di un'*équipe* esperta sulle modalità di vita di Rom e Sinti, si è cercato di monitorare e ridurre i fenomeni di chiusura di queste etnie verso l'esterno e si è arrivati a un buon livello di presidio dei terreni in cui essi stanziano. I Rom vivono in alloggi, soprattutto di edilizia residenziale pubblica e presentano fragilità socioeconomiche. Si tratta di famiglie che, una volta risolti i bisogni primari, tendono spesso a interrompere i rapporti con i servizi e a riacquistare stili di vita passati. In alcuni periodi è emersa la difficoltà di Rom e Sinti a chiedere benefici adeguati alle loro situazioni socioeconomiche. La popolazione nomade alterna a isolamenti dal contesto sociale in cui vive, la ricerca di contatti con le istituzioni per assistenza economica, come la richiesta di reddito di cittadinanza. In relazione agli insediamenti abusivi, la complessità e le difficoltà di monitorare il territorio aumentano quando le persone si insediano in proprietà di privati, in quanto gli operatori, anche alla presenza delle Forze dell'Ordine, non possono avviare alcun intervento e monitoraggio specifico in tali zone. Il principale rischio risiede nella diffusione di stigmatizzazioni e stereotipi negativi nei confronti di queste etnie da parte della popolazione residente. Nei primi mesi del 2021 l'emergenza pandemica, come nel 2020, ha continuato a influenzare il modo operativo di relazionarsi con la popolazione Sinti e Rom. Il comune di Parma ha avviato un progetto per la valutazione e l'eventuale presa in carico dei singoli nuclei Rom e Sinti da parte dei servizi sociali dei quartieri di residenza, come avviene con il resto della cittadinanza, garantendo gli stessi requisiti di accesso, modalità di sostegno e le stesse opportunità dei residenti a Parma. Il comune ha in atto anche un appalto con una Cooperativa sociale per la gestione di un programma di interventi, tra cui l'accompagnamento, l'affiancamento e la consulenza agli operatori territoriali da parte di un coordinatore e un educatore, garantendo in questo modo a Rom e Sinti modalità e requisiti della presa in carico, nel rispetto della loro cultura.

#### FOCUS Centro

Nella provincia di Prato, sulla base del protocollo d'intesa regionale per il superamento dei campi di sosta, è previsto che progressivamente chiuderanno tutti i campi nomadi presenti sul territorio. Attraverso un progetto portato avanti dalla Società della Salute dovranno, infatti, trovare collocazione in appartamento tutte le famiglie nomadi presenti sul territorio. L'obiettivo è quello di riuscire, entro qualche anno, a chiudere tutti i campi nomadi presenti sul territorio provinciale. Nel 2021 resta attivo il progetto di sostegno scolastico "Accrescere il livello di integrazione tra alunni di origine nomade e quelli stanziali al fine di migliorare la frequenza scolastica e la qualità dell'apprendimento".

#### FOCUS Sud e Isole

Si osserva che nella macroarea del Sud e Isole, mancano molti dati relativi alla semplice presenza di campi. Nella provincia di Salerno, ad esempio, la principale difficoltà è infatti realizzare una mappatura con dati certi sulle popolazioni Rom, in merito al loro numero, al livello di istruzione e di disoccupazione, aspettativa di vita, mortalità infantile e situazione abitativa.

In Campania, in provincia di Napoli, le condizioni dei campi Rom nell'area metropolitana, in particolare in alcune periferie, assumono carattere di allarmante pericolosità sotto il profilo igienico-sanitario e ambientale. Il tema riveste particolare delicatezza poiché la gestione del fenomeno degli insediamenti nomadi non può limitarsi all'aspetto emergenziale, ma necessita di una strategia ad ampio respiro.

## 10. Strutture di accoglienza e assistenza per gli immigrati irregolari

Con riferimento alle strutture di accoglienza e assistenza per gli immigrati irregolari, è bene chiarire che in Italia sono previsti tre tipi di centri per coloro che arrivano in modo irregolare sul territorio nazionale.

Le strutture di primo soccorso e accoglienza sono gli “hotspot”, anche definiti punti di crisi, ai sensi dell’art. 10 *ter* del D.lgs. n. 296/1998, e sono localizzati in prossimità delle aree di sbarco.

Vi sono poi le strutture di accoglienza di primo livello, dislocate sull’intero territorio nazionale, ove sono collocati coloro che restano in attesa della definizione della domanda di protezione internazionale. Queste strutture si suddividono in Centri di Prima Accoglienza (CPA), *ex art.* 9 D.lgs. n. 142/2015, e Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), che sono strutture reperite dai Prefetti a seguito di appositi bandi di gara, *ex art.* 11 D.lgs. n. 142/2015.

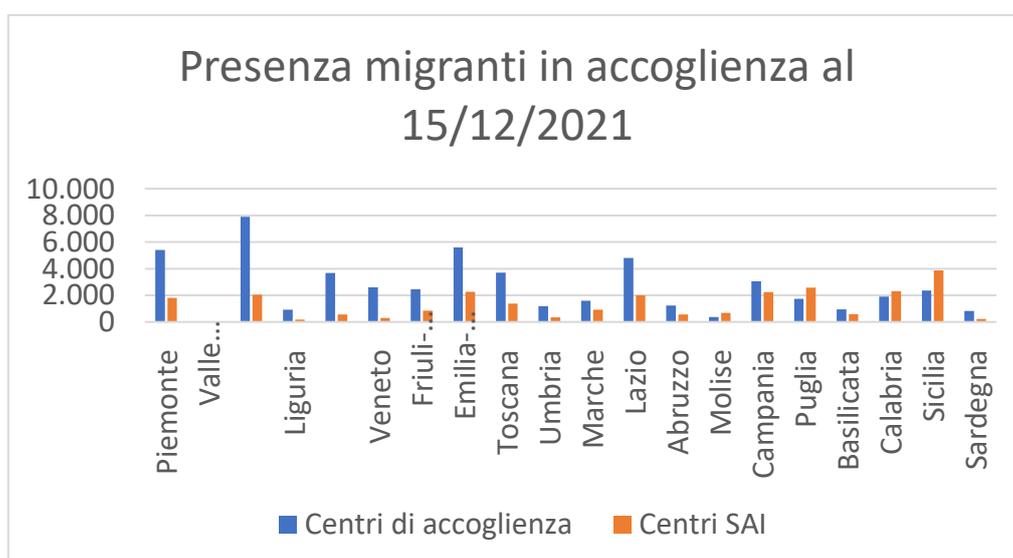
Infine, vi sono i Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR), *ex art.* 14 D.lgs. n. 286/1998, istituiti per consentire che si attui il provvedimento di espulsione per lo straniero giunto irregolarmente che non fa richiesta di protezione internazionale o non ha i requisiti.

È opportuno, inoltre, ricordare che il d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito in legge 18 dicembre 2020, n. 173, ha rinominato il Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI) in Sistema di accoglienza e integrazione (SAI). Con esso si prevede l’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale oltre che dei titolari di protezione, dei minori stranieri non accompagnati, nonché degli stranieri in prosieguo amministrativo affidati ai servizi sociali, al compimento della maggiore età. Possono essere accolti, inoltre, i titolari dei permessi di soggiorno per protezione speciale, per casi speciali (umanitari in regime transitorio, titolari di protezione sociale, vittime di violenza domestica, vittime di sfruttamento lavorativo), le vittime di calamità, i migranti cui è riconosciuto particolare valore civile, i titolari di permesso di soggiorno per cure mediche. Il SAI è articolato in due livelli di accoglienza, il primo destinato ai richiedenti protezione internazionale, mentre il secondo livello, finalizzato all’integrazione, è accessibile a tutte le altre categorie sopra elencate.

Per garantire un’accoglienza integrata è richiesto il contributo degli enti locali e l’impegno del Terzo Settore, al fine di garantire servizi di vitto e alloggio, ma anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socioeconomico.

Per quanto riguarda l’articolazione territoriale della rete SAI si segnala che vi sono province prive di centri dedicati, in cui sono presenti soltanto alcuni CAS.

Con riferimento al numero della presenza di migranti in accoglienza al 15 dicembre 2021, distribuita a livello regionale, si può osservare che la regione con il più alto numero di migranti nei centri di accoglienza è la Lombardia (7.899 migranti), seguita poi da Emilia-Romagna (5.588 migranti) e Piemonte (5.394 migranti). Il più alto numero di migranti in centri SAI è invece localizzato in Sicilia (3.874 migranti), seguita poi dalla Puglia (2.567 migranti) (vedi *Fig. C.17*).



Elaborazioni Luiss su dati del Ministero dell'Interno

Fig. C.17

### FOCUS Nord-Ovest

Nella provincia di Varese, al 31 dicembre 2021 sono presenti sul territorio provinciale 60 strutture CAS per l'accoglienza dei migranti richiedenti asilo, gestite da 6 cooperative. Le tensioni che si sono registrate hanno riguardato principalmente la forzata condivisione nei centri di richiedenti provenienti da diverse nazioni, e dunque con abitudini alimentari e sociali, nonché religiose, differenti. A questo si aggiunge anche lo stress generato dalla lunga permanenza in accoglienza dovuta alla tempistica amministrativa necessaria per il riconoscimento, o per il diniego, dello "status". Si riscontra, come limite all'accoglienza, la mancanza di strutture prive di barriere architettoniche e la mancanza in organico di personale infermieristico o, comunque, idoneo a somministrare farmaci. Tali carenze rendono difficoltosa l'accoglienza dignitosa di cittadini con gravi problematiche fisiche e/o psichiche.

### FOCUS Nord-Est

La provincia di Udine si configura come un'eccellenza grazie alla sottoscrizione di protocolli di collaborazione con l'Azienda sanitaria di riferimento. Durante l'estate del 2021 si sono comunque riscontrate notevoli difficoltà nella gestione dell'accoglienza dei migranti provenienti dalla c.d. "rotta balcanica" a causa della pandemia. Si è, pertanto, reso necessario reperire nell'immediatezza strutture di accoglienza contumaciali di quarantena, per evitare il diffondersi della pandemia. Sono stati, quindi, potenziati i controlli da parte delle forze dell'ordine sul territorio e, in particolare lungo le fasce confinarie della provincia, con l'ausilio delle forze armate, al fine di intercettare nell'immediatezza i migranti e permettere il loro tracciamento sanitario. Si rileva comunque che in provincia di Udine i centri di accoglienza sono distribuiti su quasi tutto il territorio provinciale e sono per lo più appartamenti. Il centro più grande è collocato a Udine presso l'ex caserma Cavarzerani che, nell'anno di riferimento aveva una capienza di 300 posti. In totale la capienza dell'accoglienza per richiedenti asilo sul territorio provinciale nell'anno 2021 è stata di 821 posti e al 31 dicembre 2021 i posti occupati erano 802. Nel periodo estivo sono stati programmati diversi trasferimenti presso altre regioni in considerazione del notevole flusso della rotta balcanica.

### FOCUS Centro

Sul territorio provinciale di Siena risultano attivi al 31 dicembre 2021 54 CAS, tra centri collettivi e unità abitative singole. La capacità recettiva dei centri di accoglienza, molto spesso già saturi, si scontra con le crescenti esigenze di accoglienza, a seguito degli sbarchi sulle coste italiane e la necessità del riparto dei migranti sui vari territori locali. Vi sono, inoltre, molti arrivi anche via terra soprattutto dalla rotta balcanica. La Prefettura di Siena è quindi costantemente impegnata nel reperire nuove strutture da destinare ai cittadini richiedenti asilo. Nell'anno di riferimento (2021) è risultato necessario incrementare la disponibilità dei posti nei CAS per accogliere i cittadini afghani evacuati a seguito dell'emergenza in atto nel loro paese.

### FOCUS Sud e Isole

Nella provincia Barletta-Andria-Trani, in relazione ai centri di accoglienza straordinaria (CAS), le soluzioni alloggiative presenti nel 2021 sul territorio provinciale sono state individuate a seguito della costante e ripetuta pubblicazione di diversi avvisi pubblici per l'affidamento del servizio di accoglienza e assistenza di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale presso idonee strutture da adibire a centri di accoglienza straordinari di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 142/2015. Il principale problema è infatti che le procedure di gara vanno quasi sempre deserte per mancanza di candidature presentate. I gestori delle cooperative che si occupano della prima accoglienza continuano a segnalare, nell'ambito dei vari incontri convocati, l'antieconomicità del servizio, che si aggrava nel delicato contesto di fragilità economica - dato anche dall'aumento sia dei canoni di locazione sia dei costi connessi alla conduzione delle strutture stesse - e che impedisce di addivenire a un accordo sulle condizioni economiche con i proprietari dei pochi immobili disponibili sul territorio. Emerge, dunque, che il contributo versato per ciascun migrante non consente di offrire loro un'accoglienza dignitosa e questo li porta a riversarsi sulla gestione del Servizio di Accoglienza Integrata (SAI).

In provincia di Caltanissetta il fenomeno migratorio assume caratteri peculiari, in quanto si registra la presenza del Centro governativo di prima accoglienza (CPA), che ospita 452 richiedenti asilo, e del Centro di permanenza per i rimpatri (CPR), che ha una capienza di 96 posti. Il CPR, dopo un periodo di chiusura per interventi di manutenzione, ha ripreso piena funzionalità nel maggio 2021, con progetti di ampliamento della sua capienza. Il CPA ha subito, invece, un cospicuo incremento del numero delle presenze, a seguito dell'emergenza pandemica.

## 11. Integrazione socioculturale

L'insegnamento della lingua italiana e il livello di apprendimento sono molto significativi per analizzare il grado di integrazione socioculturale raggiunto nei vari territori. La difficoltà di comunicare e interagire con la comunità locale rappresenta uno dei più importanti ostacoli che si frappongono all'integrazione delle popolazioni immigrate ed è, pertanto, convinzione condivisa che fornire un aiuto nel superare tali barriere contribuisca in maniera significativa a smussare le diffidenze reciproche e in ultima analisi ad incrementare il clima di tolleranza e di pace.

A causa della pandemia e delle condizioni di distanziamento forzato sono venute meno le occasioni di ritrovo tra persone che condividono i medesimi riferimenti culturali presso parchi pubblici, centri di aggregazione su base religiosa, associazioni più o meno formali. Pertanto, si è assistito ad un inasprimento ulteriore di quella condizione di isolamento che colpisce una buona parte di persone di origine straniera, che hanno visto sensibilmente compromesse le loro reti sociali.

Va, inoltre, evidenziato che la categoria più colpita dall'esclusione sociale e che fatica maggiormente a integrarsi nel tessuto sociale del territorio nel quale si ritrova è quelle delle donne, spesso relegate a lavori di cura familiare e per ragioni diverse impossibilitate a partecipare alla vita aggregativa.

### FOCUS Nord-Ovest

Nella macroregione del Nord-Ovest, emerge che l'integrazione socioculturale è soddisfacente per gli immigrati regolari, mentre molto più difficoltosa per i migranti ospiti nei Centri di accoglienza straordinaria, anche perché si tratta spesso di persone anche analfabete o semianalfabete già nel Paese di provenienza. In provincia di Lecco il livello di integrazione è connesso a una serie di variabili, tra cui la regolarità del soggiorno, l'anzianità di presenza, il titolo di studio, la padronanza della lingua italiana e la percezione dell'importanza di alcuni aspetti relativi alla vita quotidiana. Si è osservato un incremento nel livello di integrazione all'aumentare dell'anzianità della presenza, e fondamentale è stata la conoscenza della lingua italiana. Un fattore di grande ausilio all'integrazione è anche la presenza nei nuclei familiari di minori scolarizzati che, spesso, sopperiscono alle difficoltà dei genitori. Gli immigrati laureati e diplomati sono, infatti, in possesso di un livello di integrazione più elevato, mentre chi non possiede alcun titolo formale ha l'integrazione più bassa.

### FOCUS Nord-Est

Nella provincia di Parma, il processo di integrazione è volto a garantire pari opportunità di accesso ai servizi del territorio, anche attraverso specifici percorsi di affiancamento e sostegno ai soggetti più vulnerabili, garantire e rafforzare l'educazione civica e lo sviluppo di risorse relazionali e civiche di singoli e gruppi. L'obiettivo è stato quello di promuovere e consolidare, presso la totalità della popolazione, le esperienze di partecipazione, co-progettazione, rappresentanza e cittadinanza attiva, in ambito sociale, culturale, ambientale, istituzionale, con particolare attenzione per le diverse culture. In secondo luogo, è divenuta di fondamentale importanza la diffusione di una cultura delle differenze e di contrasto a ogni forma di discriminazione. Il territorio parmense si è così impegnato nella costruzione di una fitta rete di servizi e interventi, anche attraverso un'intensa collaborazione tra enti pubblici, privati e associazioni migranti e autoctone. Sono stati, inoltre, attivati servizi di consulenza sui temi dell'immigrazione alla cittadinanza, a enti e associazioni del territorio, tra cui per esempio lo Sportello Scuola, un servizio informativo di supporto e di consulenza per l'inserimento scolastico e sociale dei minori stranieri.

### FOCUS Centro

Nella provincia di Prato, dove la presenza di persone straniere è molto elevata, si osserva che l'integrazione è un processo lungo e non sempre facile, specialmente per gli immigrati che arrivano da Paesi caratterizzati da una cultura profondamente diversa da quelle italiana ed europea. Tra le prime generazioni di migranti, quelli che hanno maggiori opportunità di integrazione sono quelli che provengono da Paesi europei o sudamericani e che hanno comunque molti punti di contatto con gli Italiani e minori difficoltà nell'apprendimento della lingua. Più problematica appare, invece, l'integrazione dei cinesi, pakistani e nordafricani, che talvolta vivono in una sorta di enclave-comunità composta dai loro connazionali residenti a Prato. Tali gruppi sono composti spesso da persone che hanno difficoltà a comprendere e a parlare la lingua italiana, nonostante siano in Italia da molti anni e pure in presenza di un'ampia offerta di corsi promossi o organizzati dagli enti locali. La scarsa integrazione dei cittadini cinesi, per esempio, è testimoniata dal numero limitato di matrimoni misti e di richieste di concessione della cittadinanza italiana. Il Comune di Prato per contrastare questo fenomeno di autoisolamento ha elaborato un accordo per l'accoglienza di alunni stranieri e lo sviluppo interculturale del territorio pratese e nell'ambito di questo offre consulenza agli istituti scolastici per la progettazione di interventi di accoglienza e integrazione. L'integrazione dei cittadini di origine cinese è infatti sempre più percepita come un elemento essenziale per garantire la pacifica convivenza di tutti i residenti.

### FOCUS Sud e Isole

Anche nell'area meridionale sono attivi vari progetti dediti all'integrazione socioculturale, attraverso una partecipazione multi-attoriale.

Nella provincia di Napoli si segnala l'attività formativa, effettuata nell'ambito del Progetto FAMI "Una governance per l'immigrazione", per gli operatori dei CAS e i migranti ospiti, sui temi dello sfruttamento lavorativo e l'emersione del lavoro irregolare.

La provincia di Barletta-Andria-Trani è molto sensibile alla piena integrazione e interazione tra cittadini stranieri e autoctoni, sviluppando percorsi di conoscenza e crescita interculturale della comunità locale attraverso numerose iniziative e attività. Simbolo di questa tendenza è il progetto "Confini del mio linguaggio, limiti del mio mondo", in particolare rivolto ai minori e alle mamme, attraverso iniziative di gruppo e organizzazione di corsi di lingua polacca, romena e turco.

## **12. Conclusioni**

Nel corso del 2021, i flussi migratori hanno continuato a incrementarsi e hanno recuperato anche il momento di stasi, che lo scoppio della pandemia aveva inizialmente generato. Si registra, pertanto, un aumento del valore di rilevanza che le Prefetture assegnano all'area "Immigrazione" rispetto all'anno precedente.

Il fenomeno migratorio coinvolge inevitabilmente plurimi aspetti della vita sociale, economica e relazionale. I profili più significativi sono quindi molteplici e anche diversi da territorio a territorio. A livello macroregionale, per esempio, le principali criticità e i temi prioritari nella gestione dei flussi riguardano la situazione abitativa, nel Nord-Ovest, il lavoro, nel Nord-Est, la presenza sul territorio di migranti, nel Centro, e la presenza di strutture di accoglienza e assistenza per gli immigrati irregolari, nel Sud e nelle Isole.

La gestione dell'emergenza pandemica e il necessario distanziamento sociale hanno poi notevolmente ampliato i divari e le fragilità del sistema formativo, soprattutto con riferimento ai percorsi di alfabetizzazione per gli adulti e i corsi professionalizzanti. I suddetti fattori hanno acuito anche i divari socioeconomici dei nuclei familiari più svantaggiati e hanno inciso sulla ricerca di alloggi, incrementando la difficoltà nel trovare soluzioni dignitose e economicamente accessibili.

Le limitazioni per la prevenzione dal contagio hanno poi drasticamente inciso sulla situazione lavorativa e sul livello occupazionale, determinando precarietà e instabilità, soprattutto per il fatto che una buona parte dei lavoratori stranieri è impiegata in lavori stagionali, che non garantiscono un'indipendenza economica, o sono assorbiti nel lavoro irregolare, nei settori agricolo, edile o manifatturiero.

Con riferimento alla situazione abitativa, si rileva in particolare che le ripercussioni dell'emergenza pandemica e la crisi economica e sociale, che ne è derivata, si sono mostrate con più evidenza sulle condizioni di sovraffollamento degli spazi immobiliari, la costante scarsità di alloggi di edilizia residenziale pubblica e l'incremento dell'onerosità dei canoni di locazione, talvolta frutto della diffidenza dei proprietari degli immobili nei confronti dei richiedenti stranieri.

Si sono, inoltre, analizzate le criticità relative all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e la gestione dei centri di accoglienza e assistenza per immigrati irregolari, la cui diffusione sul territorio nazionale non è sempre adeguata alle varie esigenze territoriali, e che rappresentano i luoghi in cui si registrano le condizioni più difficili in tema di inclusione e integrazione, data la convivenza forzata tra gruppi di origine ed etnia diverse.

La strada per il processo di integrazione e inclusione socioculturale appare certamente ancora tortuosa; tuttavia, è possibile registrare alcune esperienze positive, anche con riferimento ad alcuni insediamenti nomadi, che per tradizione sono i più restii a entrare in contatto con la comunità circostante.

In conclusione, si rileva che il principale fattore di inclusione e riduzione dei divari è la scolarizzazione e i processi di formazione culturale, civica e linguistica, poiché consentono di offrire prospettive di dialogo, altrimenti sconosciute e inesplorate.

## Territorio e aspetti sociali

1. Rilevanza del tema	pag. 62
2. Situazione socio demografica e anziani	pag. 65
3. Religioni	pag. 66
4. Alloggi	pag. 67
5. Nuove povertà	pag. 69
6. Minori	pag. 69
7. Alcool	pag. 72
8. Tossicodipendenze	pag. 73
9. Prostituzione	pag. 75
10. Volontariato	pag. 75
11. Sanità	pag. 76
12. Comuni e le loro forme associative	pag. 76
13. Conclusioni	pag. 77

## 1. Rilevanza del tema.

Nel 2021 la rilevanza attribuita al tema “Sociale” nel territorio italiano ha registrato un incremento rispetto al 2020: in particolare, nell’anno precedente, su una scala da 1 a 10, la rilevanza attribuita allo stesso è stata 7,29; nel 2021, invece, è aumentata a 7,98.

Se analizziamo le diverse aree geografiche si possono osservare i seguenti cambiamenti:

- nel 2021 l’area del Sud e Isole ha assegnato al tema una rilevanza di 8,52 su 10;
- l’area Centro ha registrato analogamente un aumento, passando da 7,38 nel 2020 a 7,90 nel 2021;
- le aree Nord-Est e Nord-Ovest hanno attribuito al tema un valore pressoché identico nel 2021: 7,62 nel Nord-Est e 7,61 nel Nord-Ovest.

In generale tutte le aree hanno registrato un aumento della rilevanza attribuita al tema “Sociale” rispetto al 2020, con l’unica eccezione del Nord-Est, la quale ha registrato un leggero calo da 7,89 nel 2020 a 7,62 nel 2021. L’area Nord-Ovest è stata, invece, quella che ha registrato un aumento più significativo rispetto al 2020 (più di un punto percentuale).

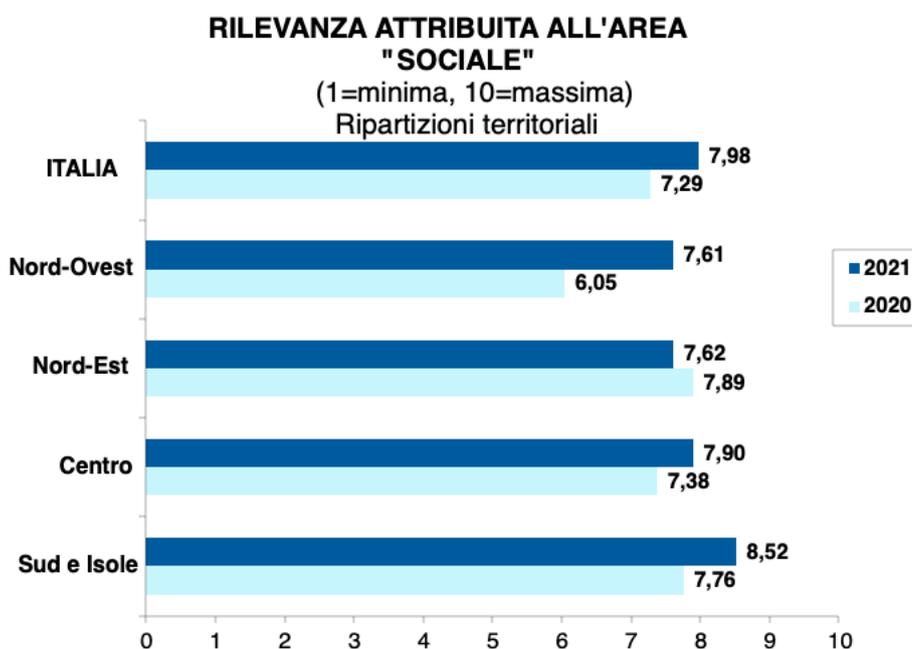


Fig. D.1

Con riferimento ai punteggi specifici di rilevanza assegnati dalle Province al tema “Sociale”, è evidente dalla Figura D.2 che la maggior parte delle regioni del Sud e le Isole hanno assegnato punteggi massimi (9-10). Le regioni del Nord Italia hanno attribuito punteggi compresi tra 7-8 e a volte, addirittura inferiori, indicando un minor grado di preoccupazione.

### Rilevanza attribuita all'area "Sociale" – mappa

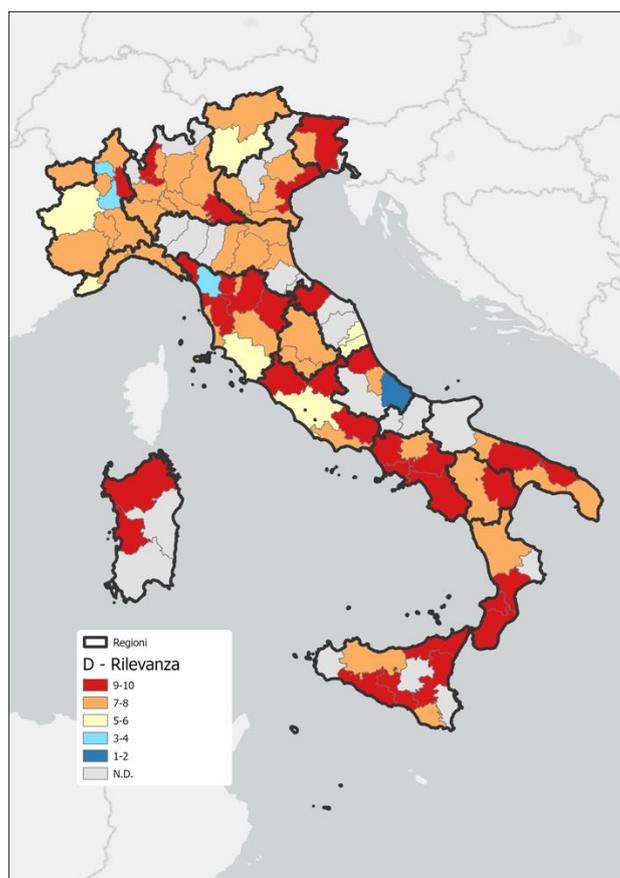


Fig. D.2.

I dati della figura D.3. forniscono un'immagine su come la percezione riguardo all'area "Sociale", nel territorio nazionale, sia mutata nel corso degli anni (2013-2021). La rilevanza attribuita all'area è progressivamente aumentata dal 2013 al 2019, rimanendo intorno al 6,28-6,69. Dal 2020 tuttavia quest'area ha registrato un significativo aumento (7,29 su 10), fino al 2021 in cui la media nazionale si afferma a 7,98 su 10. Le motivazioni di tale considerevole aumento possono ravvisarsi nell'emergenza sanitaria che ha caratterizzato il 2020 e il 2021 e ha avuto inevitabilmente, come si vedrà, ripercussioni sulle tematiche sottese all'area "Sociale".

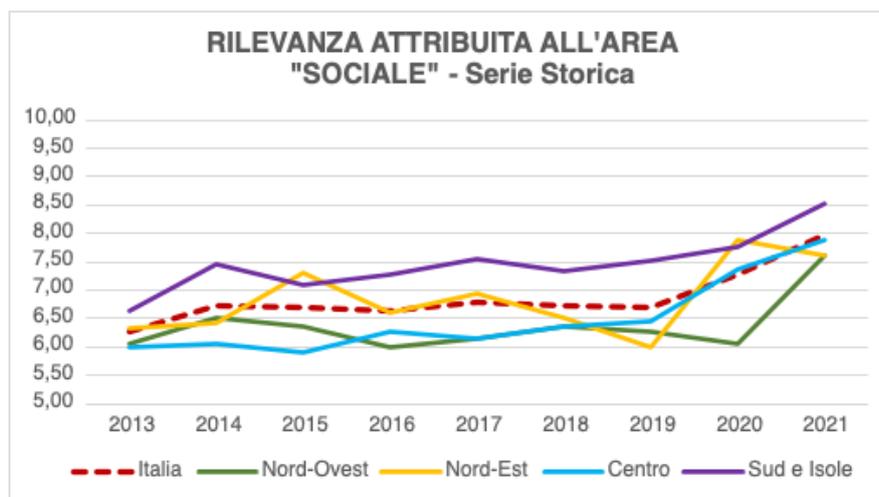


Fig. D.3

I dati della Fig. D. 4 rappresentano una graduatoria di priorità della voce esaminata riflettendo le aree di maggiore preoccupazione e importanza per ciascuna prefettura. Il tema della sanità ovviamente registra il maggior interesse (7,78 su 10). Le restanti voci registrano, invece, un interesse medio compreso tra 5,21 e 6,78. L'unica eccezione è rappresentata dalle comunità montane e isolate o forme associative, che pare essere un tema di scarso interesse per le Prefetture.

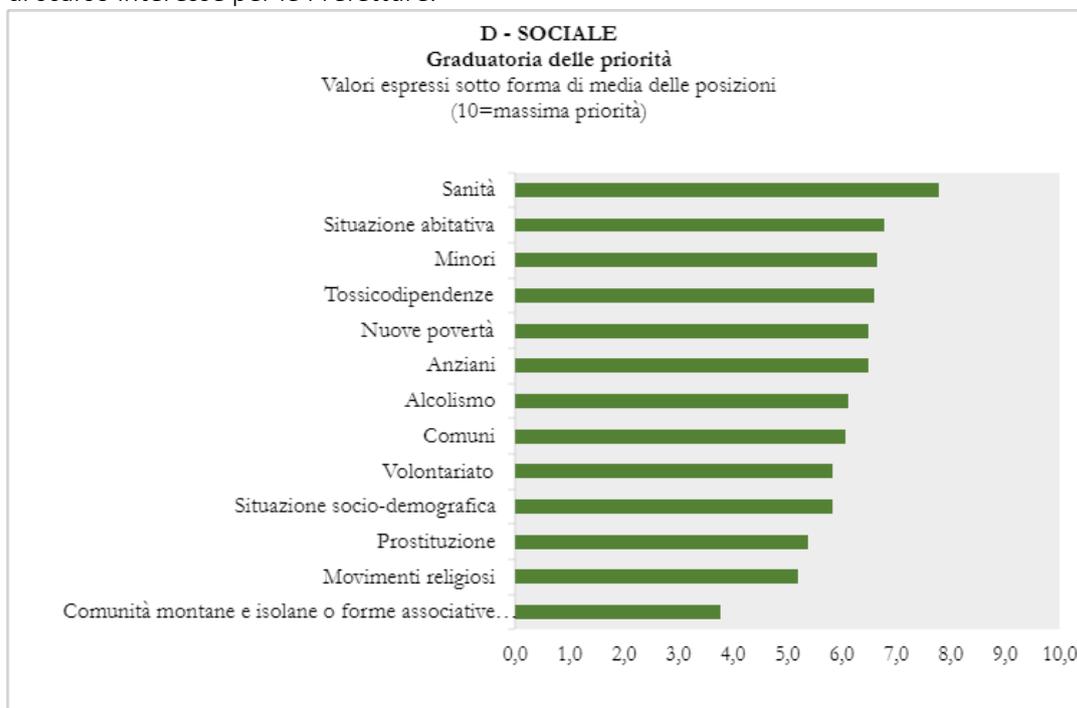


Fig. D.4

Esaminando la distribuzione percentuale per livello di priorità (Fig. D.5), la maggioranza delle prefetture ha attribuito al tema della sanità una priorità alta (53,8%). Il tema delle comunità montane, isolate e forme associative equivalenti ha, invece, convogliato la percentuale più elevata di priorità basse (41,5%). Il tema degli anziani ha registrato la percentuale più alta di priorità media (42,5%).

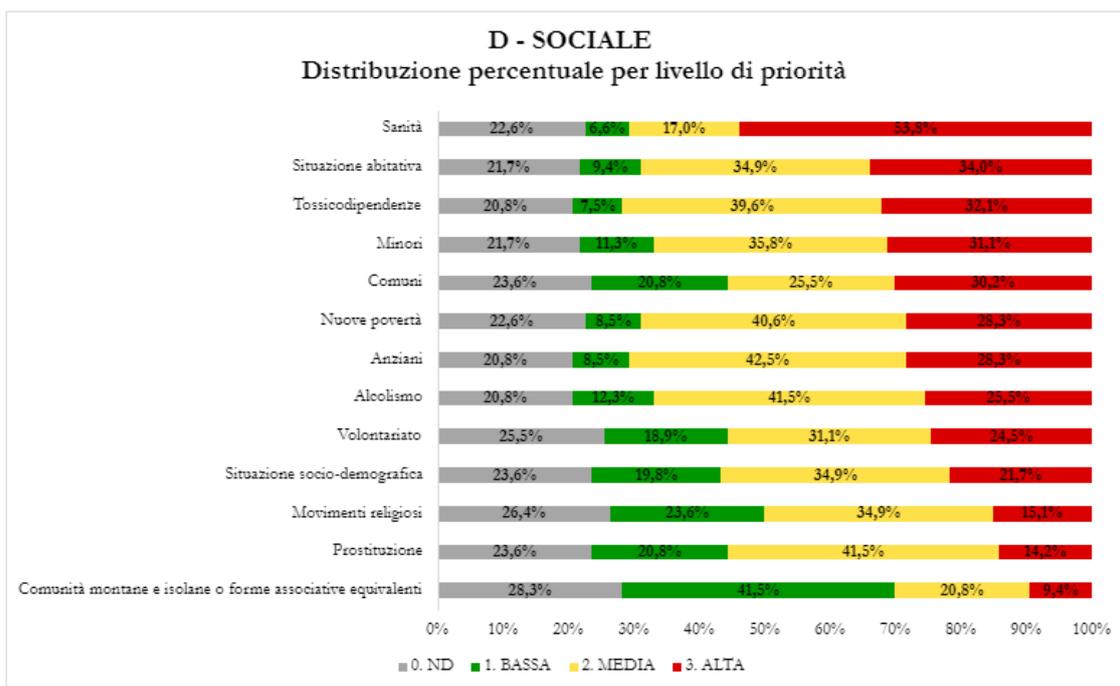


Fig. D.5

## 2. Situazione sociodemografica e anziani.

In alcune Province, sono presenti minoranze etniche e linguistiche, come arbëreshë, ladina o walser, in relazione alle quali non sono state segnalate problematiche di rilievo. Alcuni comuni, come Cuneo e Lecce, organizzano iniziative per la valorizzazione della lingua e della cultura e la conservazione delle radici identitarie.

### Focus Prefettura di Cuneo.

Alcuni comuni organizzano corsi per la valorizzazione della lingua occitana nelle scuole primarie. In alcuni casi, dove non sono presenti scuole sul territorio comunale, viene annualmente delegata l'Unione Montana per l'elaborazione di progetti di valorizzazione della lingua e della cultura occitana da svolgersi presso le scuole del territorio. Sono, inoltre, attive collaborazioni per attività di promozione della lingua e della cultura occitana anche con le associazioni Espaci Occitan e Chambra d'Oc. È stata avviata, nel comune di Valdieri, una collaborazione con la locale Corale per l'apprendimento dei canti in lingua occitana nelle scuole primaria e secondaria di primo grado.

Con riferimento al numero della popolazione residente (Fig. D.6), si è riscontrato un continuo declino, proseguendo quanto già registrato nel 2020. Ad essersi ridotta è soprattutto la percentuale degli stranieri (-2,73% rispetto al 2020). Tra le regioni che hanno registrato una diminuzione di stranieri più consistente, vi sono alcune regioni del Nord (primo fra tutte, il Trentino-Alto Adige, seguito da Valle d'Aosta e Veneto), alcune regioni del Centro (Toscana e Umbria) e la Campania.

### Superficie, numero di comuni e popolazione residente al 31/12/2021 – dati regionali

Cod. Regione	Regione	Superficie (kmq)	N. Comuni	Anno 2021			Anno 2020			Var. %2021 vs 2020	
				Residenti	Stranieri	%Stranieri	Residenti	Stranieri	%Stranieri	Residenti	Stranieri
1	Piemonte	25.386,70	1181	4.256.350	411.095	9,66%	4.274.945	417.279	9,76%	-0,43%	-1,48%
2	Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	3.260,85	74	123.360	8.090	6,56%	124.089	8.395	6,77%	-0,59%	-3,63%
3	Lombardia	23.863,10	1506	9.943.004	1.155.393	11,62%	9.981.554	1.190.889	11,93%	-0,39%	-2,98%
4	Trentino-Alto Adige/Südtirol	13.604,72	282	1.073.574	97.390	9,07%	1.077.078	105.759	9,82%	-0,33%	-7,91%
5	Veneto	18.345,37	563	4.847.745	493.119	10,17%	4.869.830	509.420	10,46%	-0,45%	-3,20%
6	Friuli-Venezia Giulia	7.932,48	215	1.194.647	113.151	9,47%	1.201.510	114.863	9,56%	-0,57%	-1,49%
7	Liguria	5.416,15	234	1.509.227	145.465	9,64%	1.518.495	149.862	9,87%	-0,61%	-2,93%
8	Emilia-Romagna	22.501,43	330	4.425.366	549.820	12,42%	4.438.937	562.257	12,67%	-0,31%	-2,21%
9	Toscana	22.987,44	273	3.663.191	406.508	11,10%	3.692.865	425.931	11,53%	-0,80%	-4,56%
10	Umbria	8.464,22	92	858.812	89.663	10,44%	865.452	92.537	10,69%	-0,77%	-3,11%
11	Marche	9.344,29	225	1.487.150	126.820	8,53%	1.498.236	130.462	8,71%	-0,74%	-2,79%
12	Lazio	17.231,72	378	5.714.882	618.142	10,82%	5.730.399	635.569	11,09%	-0,27%	-2,74%
13	Abruzzo	10.831,50	305	1.275.950	80.988	6,35%	1.281.012	82.568	6,45%	-0,40%	-1,91%
14	Molise	4.460,44	136	292.150	11.463	3,92%	294.294	11.591	3,94%	-0,73%	-1,10%
15	Campania	13.670,60	550	5.624.420	239.990	4,27%	5.624.260	249.548	4,44%	0,00%	-3,83%
16	Puglia	19.540,52	257	3.922.941	135.173	3,45%	3.933.777	134.440	3,42%	-0,28%	0,55%
17	Basilicata	10.073,11	131	541.168	22.184	4,10%	545.130	22.011	4,04%	-0,73%	0,79%
18	Calabria	15.221,61	404	1.855.454	93.257	5,03%	1.860.601	92.996	5,00%	-0,28%	0,28%
19	Sicilia	25.832,55	391	4.833.329	184.605	3,82%	4.833.705	186.195	3,85%	-0,01%	-0,85%
20	Sardegna	24.099,45	377	1.587.413	48.400	3,05%	1.590.044	49.322	3,10%	-0,17%	-1,87%
Totale Italia		302.068,26	7.904	59.030.133	5.030.716	8,52%	59.236.213	5.171.894	8,73%	-0,35%	-2,73%

Fig. D.6 – Fonte: elaborazioni LUISS su dati ISTAT

Per quanto riguarda gli anziani, si è invece registrato un graduale aumento del numero di essi in ogni regione rispetto a quanto registrato nel 2020 (Fig. D.7).

Popolazione con 65 anni di età e più per fasce di età al 31/12/2021 - Dati Regionali

Cod. Regione	Regione	Da 65 a 79 anni		Da 80 a 99 anni		100 anni e oltre		Totale Anziani	
		Residenti	% su tot.	Residenti	% su tot.	Resident i	% su tot.	Residenti	% su tot.
1	Piemonte	741,525	17.42%	373,776	8.78%	1,380	0.03%	1,116,681	26.24%
2	Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	20,761	16.83%	9,685	7.85%	33	0.03%	30,479	24.71%
3	Lombardia	1,551,168	15.60%	750,023	7.54%	2,983	0.03%	2,304,174	23.17%
4	Trentino-Alto Adige/Südtirol	156,981	14.62%	73,363	6.83%	350	0.03%	230,694	21.49%
5	Veneto	784,595	16.18%	368,987	7.61%	1,507	0.03%	1,155,089	23.83%
6	Friuli-Venezia Giulia	212,834	17.82%	106,238	8.89%	605	0.05%	319,677	26.76%
7	Liguria	278,401	18.45%	156,456	10.37%	797	0.05%	435,654	28.87%
8	Emilia-Romagna	709,297	16.03%	367,249	8.30%	1,826	0.04%	1,078,372	24.37%
9	Toscana	628,553	17.16%	325,159	8.88%	1,519	0.04%	955,231	26.08%
10	Umbria	149,098	17.36%	78,771	9.17%	361	0.04%	228,230	26.58%
11	Marche	249,664	16.79%	131,858	8.87%	602	0.04%	382,124	25.70%
12	Lazio	889,279	15.56%	414,117	7.25%	1,936	0.03%	1,305,332	22.84%
13	Abruzzo	215,193	16.87%	103,340	8.10%	584	0.05%	319,117	25.01%
14	Molise	50,763	17.38%	25,611	8.77%	154	0.05%	76,528	26.19%
15	Campania	822,356	14.62%	309,825	5.51%	1,281	0.02%	1,133,462	20.15%
16	Puglia	642,863	16.39%	274,844	7.01%	1,082	0.03%	918,789	23.42%
17	Basilicata	89,425	16.52%	43,079	7.96%	200	0.04%	132,704	24.52%
18	Calabria	299,719	16.15%	130,010	7.01%	623	0.03%	430,352	23.19%
19	Sicilia	767,384	15.88%	321,292	6.65%	1,293	0.03%	1,089,969	22.55%
20	Sardegna	286,019	18.02%	122,129	7.69%	598	0.04%	408,746	25.75%
<i>Totale Italia</i>		<i>9,545,878</i>	<i>16.17%</i>	<i>4,485,812</i>	<i>7.60%</i>	<i>19,714</i>	<i>0.03%</i>	<i>14,051,404</i>	<i>23.80%</i>

Fig. D.7 – Fonte: Elaborazioni LUISS su dati ISTAT

Le Prefetture hanno evidenziato che sono stati potenziati i servizi di assistenza domiciliare (SAD) ed i centri di aggregazione per anziani, il cui ingresso è, però, subordinato a lunghe liste di attesa. Nel 2021 i disagi maggiori riscontrati a causa della pandemia hanno riguardato la possibilità per i familiari di fare visita ai loro cari, le difficoltà a reperire personale assistenziale e l'aumento dei costi per i dispositivi di pulizia e sanificazione degli ambienti e delle persone. Molte strutture sono state chiuse al pubblico, così come sono state limitate le attività con operatori esterni (anche per carenza di medici, specialisti e infermieri). Le RSA hanno continuato ad essere un punto di riferimento degli ospedali per i pazienti che non potevano essere assistiti a domicilio.

Nella Provincia di Ferrara è operativo il sistema E-Care, un insieme di applicazioni dedicate alla prevenzione ed alla perdita di autonomia degli anziani (telemedicina, domotica, telesorveglianza). A Lecco sono proseguiti gli interventi della Misura RSA Aperta, domiciliari e da remoto, nel rispetto delle misure anti Covid; è stato poi avviato il progetto sperimentale "Sherpalike" per assistere persone con demenze. La Liguria è stata premiata dalla Commissione Europea quale punto di riferimento in Europa nell'area dei servizi sociosanitari integrati e di prevenzione rivolti agli anziani. A Novara nel 2021 si è utilizzata la misura di sostegno al reddito introdotta nel 2019, la "Pensione di cittadinanza", che ha integrato la pensione minima, implementando anche ulteriori servizi come pacchi spesa e consegna farmaci a domicilio. Economicamente gli anziani sono stati sostenuti, come in Piemonte, anche con progetti realizzati dalle associazioni del Terzo Settore, dal volontariato e da altri soggetti senza scopo di lucro, per promuoverne il benessere psico-fisico. Per prevenire l'isolamento e l'esclusione sono state proseguite le forme di "affidamento diurno", già sperimentate nel 2018. Nonostante tali servizi di sostegno sono sempre di più gli anziani che soffrono di malattie croniche o invalidanti o in condizioni di fragilità sociale, avendo questi maggiormente avvertito l'impatto con la pandemia.

### 3. Religioni

Per quanto riguarda i movimenti religiosi, le Prefetture hanno espresso una priorità media di 5,21 su 10: ambito che, quindi, non è percepito come particolarmente problematico. La quasi totalità delle prefetture non ha segnalato criticità; molte hanno evidenziato la realizzazione di iniziative comuni per favorire una maggiore integrazione, atteggiamenti di tolleranza reciproca e una positiva disponibilità al dialogo interreligioso. Pochi sono i casi in cui è stata menzionata un'attività di controllo e di monitoraggio sui rischi di eventuali infiltrazioni terroristiche. Si segnala, inoltre, che talvolta i luoghi di riunione dei musulmani non sono moschee, ma centri culturali; in alcuni casi, il culto è esercitato in forma privata (Oristano).

## Focus Provincia di Avellino

In alcuni territori a seguito delle nuove migrazioni sono sorti problemi di adattamento delle nuove religioni all'ambiente chiuso e tradizionale. Il Comune al fine di promuovere la mediazione culturale ha attivato uno sportello di accompagnamento e facilitazione nella relazione tra immigrati e contesto di riferimento, predisponendo un eventuale piano di assistenza e svolgendo attività di intermediazione linguistica e culturale e di orientamento ai servizi pubblici e privati. Sono state, tuttavia, rilevate non poche criticità, che sono state affrontate con l'attivazione di servizi sociali professionali.

### 4. Alloggi

La situazione abitativa è considerata tra le più critiche con una priorità media pari a 6,78 su 10. Alcune Prefetture hanno evidenziato le conseguenze derivanti dalla pandemia e il conseguente lockdown sulle transazioni relative agli alloggi (vendite e affitti), che hanno comportato cospicui aumenti dei canoni di affitto. Per quanto riguarda alcuni territori, il 2021 ha determinato un aumento delle emergenze abitative, nonostante siano stati bloccati gli sfratti esecutivi sino alla fine del 2021. L'aumento delle richieste di sostegno economico, finalizzate al pagamento dei canoni di locazione troppo alti in rapporto ai redditi percepiti è una situazione che si è rivelata molto critica. Molti nuclei familiari sono stati affiancati nella ricerca di una nuova locazione.

La crisi epidemiologica, seguita da quella economica, ha inoltre determinato un aumento del numero dei provvedimenti di sfratto emessi rispetto al 2020 (17,29% in più rispetto al 2020). La morosità rappresenta una delle principali motivazioni che hanno giustificato gli sfratti (Fig. D.8.). Rispetto al 2020, si è assistito a una progressiva ripresa dell'esecuzione degli sfratti precedentemente sospesi. Come ricordato dalle Prefetture, il governo ha infatti disposto la proroga della sospensione delle attività volte al rilascio degli immobili. Tuttavia, mentre per l'anno 2020 (a partire dal 17 marzo 2020, con l'entrata in vigore del d.l. n. 18/2020) è stata sospesa l'esecuzione di tutti i provvedimenti di rilascio, nel 2021 la situazione è stata significativamente diversificata: il 31 dicembre 2020 è cessata la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio non fondati sulla morosità del debitore, ma non è stata prevista alcuna sospensione per i provvedimenti di rilascio fondati sulla morosità successivi al 30 giugno 2021.

All'interno della detta forbice vi sono i distinti scaglioni di provvedimenti di rilascio, differenziati *ratione temporis*, nei quali è cessata la sospensione dell'esecuzione, secondo una graduazione temporale e progressiva, rispettivamente al 30 giugno 2021, al 30 settembre 2021 e al 31 dicembre 2021. Come emerge nel grafico riportato, le richieste di esecuzione di sfratto e il numero di sfratti eseguiti sono notevolmente aumentati rispetto al 2020, le prime di quasi il 50% e i secondi di oltre l'80%.

### Provvedimenti esecutivi di sfratto, richieste di esecuzione, sfratti eseguiti nel periodo 2021 e variazione % rispetto all'anno precedente – dati regionali

Cod. Regione	Regione	Provvedimenti di sfratto emessi						TOTALE	Var. % rispetto al anno prec.	Richiesta esecuzione (*)	Var. % rispetto al anno prec.	Sfratti eseguiti (**)	Var. % rispetto al anno prec.
		Necessità del locatore		Finita locazione		Morosità /altra causa							
		capoluogo	resto prov.	capoluogo	resto prov.	capoluogo	resto prov.						
1	Piemonte	0	0	132	136	1,747	1,701	3,716	22.6%	4,159	57.5%	1,159	92.2%
2	Valle d'Aosta	0	0	5	4	29	28	66	-25.0%	67	19.6%	10	42.9%
3	Lombardia	0	0	308	394	1,268	3,808	5,778	48.0%	5,059	28.8%	1,358	65.4%
4	Trentino Alto Adige	9	10	47	58	123	179	426	6.8%	352	270.5%	123	324.1%
5	Veneto	0	0	101	199	497	1,110	1,907	-5.4%	1,740	107.1%	466	37.5%
6	Friuli Venezia Giulia	0	0	62	40	287	200	589	-6.8%	468	9.1%	178	122.5%
7	Liguria	50	103	103	192	1,008	865	2,321	6.5%	1,914	24.5%	854	117.9%
8	Emilia Romagna	0	0	165	302	1,084	1,735	3,286	6.5%	4,072	4.2%	927	72.6%
9	Toscana	0	0	153	182	991	1,822	3,148	44.3%	2,864	74.5%	948	132.9%
10	Umbria	0	0	13	27	239	223	502	17.3%	155	115.3%	121	65.8%
11	Marche	7	26	53	40	377	248	751	-4.9%	624	62.1%	353	-5.9%
12	Lazio	84	334	321	73	4,283	891	5,986	8.6%	2,839	73.9%	784	73.1%
13	Abruzzo	0	1	35	33	345	432	846	26.3%	541	77.4%	275	150.0%
14	Molise	0	0	0	0	30	36	66	78.4%	286	-14.4%	149	496.0%
15	Campania	37	5	271	335	1,754	1,373	3,775	34.6%	2,598	156.5%	529	61.8%
16	Puglia	0	0	247	145	1,414	821	2,627	3.5%	2,648	70.8%	560	123.1%
17	Basilicata	0	0	1	3	25	44	73	-16.1%	186	50.0%	56	522.2%
18	Calabria	1	5	1	16	43	126	192	20.8%	231	58.2%	108	66.2%
19	Sicilia	903	22	182	57	368	305	1,837	12.3%	2,130	5.9%	447	48.0%
20	Sardegna	3	3	15	26	53	171	271	-24.7%	275	42.5%	132	103.1%
<b>Totale Italia</b>		<b>1,094</b>	<b>509</b>	<b>2,215</b>	<b>2,262</b>	<b>15,965</b>	<b>16,118</b>	<b>38,163</b>	<b>17.3%</b>	<b>33,208</b>	<b>45.4%</b>	<b>9,537</b>	<b>81.0%</b>

(\*) presentate all'Ufficiale Giudiziario

(\*\*) con l'intervento dell'Ufficiale Giudiziario

Fig. D.8 – Fonte: Ministero dell'Interno

Numerose Prefetture hanno poi evidenziato la mancanza di sufficienti interventi di edilizia pubblica e la scarsa disponibilità di alloggi popolari (Pavia, Cuneo, Asti) per soddisfare le esigenze dei nuclei famigliari più vulnerabili e fragili. Una delle cause dell'emergenza abitativa è la "turistificazione", che favorisce gli interessi dei turisti a discapito delle esigenze degli abitanti stabili. Nella Provincia di Verbano Cusio Ossola, ad es., il mercato immobiliare si caratterizza per gli alti prezzi praticati dai proprietari, sia per le compravendite che per le locazioni, data la forte vocazione turistica del territorio, in genere frequentato da turisti stranieri con ottime disponibilità finanziarie. Il mercato si orienta quindi sulle trasformazioni delle case in "bed and breakfast", o in alloggi piccoli ricavati da immobili originariamente più grandi, per ottimizzare il reddito.

Nella zona di Cuneo gli enti locali hanno promosso agevolazioni fiscali ed aiuti economici per fronteggiare il pagamento di affitti e di spese connesse alle utenze domestiche in aiuto alle fasce più deboli della popolazione. Buone pratiche sono state segnalate dall'Agenzia Territoriale per la casa quali: l'auto-recupero che permette (a seguito di bando emesso ai sensi della L.R.3/2010) ai futuri assegnatari inseriti in graduatoria di recuperare, a scomputo delle spese sull'affitto, l'alloggio assegnato. Inoltre altre forme sono la Commissione Utenza, che permette a chi è già assegnatario di eseguire piccoli interventi di manutenzione a successivo rimborso da parte di ATC ed infine la gestione diretta dei fabbricati da parte di ATC, con conseguente risparmio sulle spese condominiali di gestione per gli affittuari.

#### Focus Provincia Latina

In Provincia la crisi e la riduzione della capacità economica hanno colpito particolarmente le famiglie che vivono in abitazioni in affitto a canone di mercato. I comuni della Provincia si sono, quindi, attivati predisponendo bandi per morosità incolpevole, aiuti economici straordinari nonché, nel comune capoluogo, una equipe di pronto intervento per sfratti.

L'insorgenza della crisi pandemica ha di fatto congelato l'attività degli uffici giudiziari in merito agli sfratti che in termini numerici sono di molto inferiori all'anno 2020. A fronte di 232 richieste di esecuzione nel corso del 2021 sono stati emessi solo 104 provvedimenti di rilascio di immobili ad uso abitativo.

La domanda di alloggi di edilizia residenziale pubblica (e.r.p.) è ancora consistente. Si riportano il numero di richieste di assegnazione pendenti nei comuni ad alta tensione abitativa: Aprilia: n. 590, Cisterna: n. 430, Fondi: n. 353, Formia: n. 317, Gaeta: n. 95, Latina: n. 1.355, Terracina: n. 215, Sabaudia: N. 145.

#### Focus Provincia Napoli

Il consistente numero di sfratti, circa 10.000, in programma a Napoli tra la fine del 2021 e l'inizio nel 2022, dato anche dal fatto che i percettori del reddito di cittadinanza non potevano accedere al c.d. fondo per la morosità incolpevole, è scaturito dalle conseguenze economiche del periodo emergenziale post-pandemico, che ha visto un aumento esponenziale dei prezzi a fronte di una inarrestabile contrazione dei redditi.

Migliaia di persone sono state costrette a spostarsi dal centro verso le periferie o anche verso altre città, a causa dei canoni alti e della trasformazione di molti alloggi in case vacanze e B&B. La moratoria sugli sfratti ha consentito di salvaguardare la situazione nel biennio 2020 – 2022, ma la fine del blocco e le morosità hanno riproposto una grave emergenza. Nel centro storico della città di Napoli si è verificato un doppio fenomeno: da un lato quello, comune al resto d'Italia, dell'aumento dei redditi da rendita a fronte di un basso, se non nullo, aumento dei salari; dall'altro l'esplosione del turismo che ha fatto schizzare il mercato libero degli affitti. Sono tanti i casi di famiglie che decidono di sfrattare inquilini per vendere o locare a breve termine l'immobile, in quanto più redditizio.

#### Focus Provincia Palermo

Nel Comune di Palermo la graduatoria per gli alloggi di edilizia pubblica residenziale risale al 2005 e comprende oltre 9.500 aventi diritto, a cui si affianca un'ulteriore graduatoria per emergenza abitativa, aggiornata nel 2021, che comprende ulteriori 2500 soggetti. Il sempre crescente numero di richieste e l'impossibilità di reperire nuovi alloggi da assegnare ha comportato la diffusione del fenomeno delle occupazioni abusive, in particolar modo di immobili di edilizia residenziale pubblica, di proprietà del Comune di Palermo o dello IACP, compresi numerosi beni confiscati alla criminalità organizzata. L'attività di sgombero ed il rilascio degli

immobili è resa ancor più difficoltosa dall'assenza di abitazioni disponibili per la risistemazione di famiglie con soggetti fragili e minori, senza contare che gli immobili liberati vengono spesso nuovamente occupati.

## 5. Nuove povertà

La voce relativa alle “Nuove povertà” ha ricevuto una priorità media di 6,49 su 10. Si è continuato ad assistere ad un aumento delle persone che ricadevano in una condizione di forte bisogno.

Il disagio economico ha interessato categorie di lavoratori dipendenti o autonomi - anche con scolarità medio/alta e formazione professionale specializzata - che in precedenza percepivano redditi più che sufficienti e che hanno dovuto fronteggiare il crollo dei guadagni, a causa della chiusura delle aziende per fallimento e cessazione delle attività. Alcune Prefetture hanno evidenziato che ad essere maggiormente colpite sono state le famiglie monoreddito, spesso con figli o familiari anziani a carico. Altre hanno rilevato che soprattutto gli adulti soli, non anziani, tra cui anche persone separate o divorziate, sono stati coloro che hanno subito maggiori conseguenze negative dalla pandemia.

Allarmante è il fenomeno del sovraindebitamento, che può indurre famiglie e aziende a ricorrere a credito illegale (Taranto) con incremento dei fenomeni di usura. Tra le cause di sovraindebitamento, è stato segnalato in alcuni territori anche la diffusione del gioco d'azzardo (Latina).

Il reddito di cittadinanza (Arezzo) e altre misure nazionali varate dal governo (Avellino, Pisa) si sono rivelate, secondo alcune Prefetture, misure importanti per fronteggiare tale preoccupante situazione.

In alcuni territori, a seguito dell'attenuarsi dell'emergenza sanitaria nel corso del 2021 si è poi registrato un aumento dei prestiti a favore delle imprese e per le famiglie, sia relativamente ai mutui per l'acquisto delle abitazioni sia al credito al consumo (Napoli, Reggio Calabria). In alcuni casi, come a Isernia, per quanto riguarda la domanda di credito delle famiglie, dopo la forte espansione nel primo semestre del 2021, è seguito un lieve calo delle richieste di mutui e un netto rallentamento di quelle di credito al consumo. Dal lato dell'offerta, gli intermediari hanno mantenuto invariati i criteri per la concessione di mutui per l'acquisto di abitazioni, a fronte dell'allentamento delle politiche di offerta per il credito al consumo, soprattutto nella seconda parte dell'anno.

Numerose Prefetture hanno, poi, sottolineato l'importante ruolo di riferimento svolto dalle istituzioni benefiche, analogamente al 2020. I centri di ascolto della Caritas, ad esempio, hanno accolto nuovi nuclei famigliari e sono aumentati anche i pacchi viveri distribuiti.

Alcune Prefetture hanno poi menzionato l'importante intervento delle amministrazioni regionali e locali per arginare tale fenomeno.

## 6. Minori

Numerose Prefetture hanno evidenziato un notevole aumento del disagio giovanile, che si traduce in abbandono scolastico, disturbi psichici, disturbi alimentari (es. anoressia e bulimia) e del sonno, oltre che in condotte violente e abuso di sostanze alcoliche e psico-attive. L'utilizzo di sostanze stupefacenti tra i giovani è in continuo aumento, anche a causa della facilità di approvvigionamento di tali sostanze che avviene spesso attraverso i siti web, fenomeno che, peraltro, si è amplificato dall'inizio della pandemia. Alcune prefetture hanno sottolineato come l'accresciuta conflittualità familiare (Biella) abbia a volte determinato l'allontanamento dei minori dal nucleo familiare (Reggio Calabria).

La mancanza di socializzazione con i coetanei durante il periodo pandemico, come evidenziano alcune Prefetture, è una delle circostanze che ha aggravato la situazione di disagio minorile. Alcune prefetture hanno sottolineato la scarsa o difficile frequenza da parte dei giovani alla DAD per carenza di dispositivi adeguati (Rovigo), con un incremento, così, in alcune Province della dispersione scolastica.

Nel 2021 si è riscontrato un leggero aumento dei delitti che hanno coinvolto i minori come soggetti passivi, in particolare quelli relativi all'abbandono di minori o incapaci, atti sessuali con minorenni, maltrattamenti contro familiari e conviventi e prostituzione minorile (Fig. D.9). Si è registrato addirittura un aumento di quasi sette punti percentuali rispetto al 2020. Tra i delitti presi in considerazione, i maltrattamenti contro i famigliari e i conviventi sono il delitto più frequentemente commesso.

Campania, Puglia, Calabria e Sicilia sono tra le regioni più popolate che – curiosamente e diversamente dalla tendenza nazionale – hanno registrato un calo dei delitti commessi a danno dei minori rispetto al 2020.

Tra le regioni che hanno, invece, presentato un drammatico aumento percentuale rispetto al 2020 vi è l'Umbria (+90,9% rispetto al 2020). Come evidenziato da alcune Prefetture, la violenza familiare a cui i minori assistono può causare gravissimi danni psichici, che alimentano nei minori la predisposizione e l'inclinazione a delinquere.

### Delitti commessi su minori per tipologia di delitto - dati regionali

Cod. Regione	Regione	2020					2021					2021/2020	
		Abbandono di persone minori o incapaci	Atti sessuali con minorenne	Maltrattamenti contro familiari e conviventi	Prostituzione minorile	Totale Delitti	Abbandono di Persone Minori o Incapaci	Atti Sessuali con Minorenne	Maltrattamenti Contro Familiari e Conviventi	Prostituzione Minorile	Totale Delitti	Var. %	
1	Piemonte	36	16	159	3	214	27	34	181	6	248	15,9%	
2	Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	4	0	12	0	16	0	0	5	0	5	-68,8%	
3	Lombardia	81	66	367	7	521	99	78	447	8	632	21,3%	
4	Trentino-Alto Adige/Südtirol	13	9	71	0	93	4	7	76	3	90	-3,2%	
5	Veneto	46	19	157	4	226	26	36	193	3	258	14,2%	
6	Friuli-Venezia Giulia	7	11	53	0	71	13	6	65	1	85	19,7%	
7	Liguria	2	13	49	5	69	21	13	46	2	82	18,8%	
8	Emilia-Romagna	53	30	326	7	416	50	36	384	3	473	13,7%	
9	Toscana	37	26	152	1	216	25	24	191	2	242	12,0%	
10	Umbria	9	3	21	0	33	11	11	39	2	63	90,9%	
11	Marche	8	5	42	0	55	10	11	29	1	51	-7,3%	
12	Lazio	28	29	184	2	243	47	34	216	1	298	22,6%	
13	Abruzzo	19	4	44	0	67	11	7	36	0	54	-19,4%	
14	Molise	2	2	9	1	14	2	3	6	0	11	-21,4%	
15	Campania	20	31	160	3	214	30	36	129	0	195	-8,9%	
16	Puglia	29	21	120	1	171	23	20	87	1	131	-23,4%	
17	Basilicata	1	2	18	0	21	6	0	23	0	29	38,1%	
18	Calabria	12	13	82	0	107	21	10	65	0	96	-10,3%	
19	Sicilia	48	38	315	3	404	53	35	235	8	331	-18,1%	
20	Sardegna	14	12	36	0	62	9	11	57	2	79	27,4%	
Totale Italia		469	350	2.377	37	3.233	488	412	2.510	43	3.453	6,8%	

Fig. D.9 – Fonte: Ministero dell'Interno

Con riferimento ai delitti che vedono i minori coinvolti come soggetti attivi, alcune Prefetture hanno segnalato che la criminalità minorile si è prevalentemente diretta verso reati di natura predatoria (es. furti, scippi e rapine). Numerosi autori di tali comportamenti delittuosi sono minori residenti in quartieri popolari appartenenti a famiglie degradate, in molti casi spinti dalla necessità di procacciarsi denaro per l'approvvigionamento di sostanze stupefacenti (Palermo).

I minori, come hanno rilevato alcune Prefetture, sono spesso coinvolti nei cosiddetti "spaccio di piazza" nei quartieri popolari della città. Si sono, poi, registrati diversi casi di violenza domestica, nonché casi di violenze sessuali perpetrati dagli stessi minori a danni di altri minori.

È stata rilevata da molti una crescita esponenziale del fenomeno del bullismo, anche nella sua variante del cyberbullismo nei confronti di coetanei o soggetti adulti fragili.

Quello che è ancor più grave è che alcune Prefetture hanno evidenziato che vittime del bullismo sono spesso ragazzi con disabilità. Stanno proliferando, altresì, condotte devianti tenute in gruppo dai minori (quali ad esempio atti di vandalismo, pestaggi, o in certi casi il bullismo). Solo in alcune Province si è fatto accenno al fenomeno dilagante della microcriminalità organizzata delle *baby gang*, che infieriscono su cose o persone, con atti rivolti verso vittime vulnerabili o nei confronti di soggetti stranieri (Venezia, Siena, Parma, Como). La Prefettura di Firenze ha anche evidenziato l'aumento di episodi di danneggiamento e imbrattamento dell'arredo urbano o di beni di proprietà privata.

La Prefettura di Milano ha, invece, rilevato che nelle periferie si sta affermando, nella subcultura musicale del rap e trap, l'improvvisazione di video musicali con la partecipazione spontanea di giovani locali che rispondendo all'appello dei cantanti o degli appartenenti alla *crew* si ritrovano in massa occupando spazi pubblici, ivi comprese le sedi stradali cittadine, condividendo il momento in diretta su social network per aumentare la propria notorietà.

Le Prefetture hanno poi sottolineato alcune buone pratiche emerse per affrontare la lotta alla dispersione scolastica. Tra gli interventi per prevenire ed arginare tale fenomeno, si ricorda il protocollo d'intesa promosso a Reggio Calabria dalla Procura della Repubblica per acquisire i dati dei bambini che entrano in età dell'obbligo scolastico. Incrociando questi dati con quelli delle iscrizioni presso gli istituti comprensivi è possibile verificare i minori per cui non si è proceduto all'adempimento al fine di intervenire tempestivamente. In particolare, oltre alla valorizzazione delle buone prassi consolidate, sono stati attuati percorsi e strumenti per sostenere i casi di abbandono scolastico, tra cui l'espressa richiesta ai genitori di impegnarsi a garantire la frequenza scolastica dei bambini pena la sospensione delle misure di sostegno al reddito. Sono state organizzate anche riunioni del Comitato provinciale per l'Ordine e la sicurezza pubblica con la partecipazione

di rappresentanti di varie istituzioni al fine di analizzare le problematiche del disagio e coordinare iniziative di formazione e informazione, nonché promuovere lo scambio di conoscenze (Modena). Sono state avviate numerose attività di sensibilizzazione, come incontri presso gli istituti di istruzione, organizzati dalla Questura e dalla Polizia di Stato per sensibilizzare i minori sulle tematiche come i rischi connessi alla navigazione in rete.

Il ruolo dei servizi sociali è determinante nel creare percorsi che fungano da deterrente al fenomeno della dispersione: alcuni comuni della Provincia (Savona) hanno avviato iniziative nell'ambito dei servizi di assistenza scolastica e affidamento educativo territoriale, del lavoro di rete tra scuola, servizi sociali e servizi sanitari NPIA - CONSULTORIO per affrontare la dispersione scolastica attivando percorsi individualizzati ai minorenni. A Imperia, per arginare il fenomeno dei maltrattamenti in famiglia, la Polizia si è dotata dell'applicativo "Scudo", una banca dati interforze che consente di avere a disposizione tutte le informazioni utili sugli interventi effettuati precedentemente presso il medesimo indirizzo e di calibrare così nel modo migliore la modalità operativa, riuscendo a ricostruire e collegare i diversi episodi che coinvolgono i presunti autori e le vittime.

Il fenomeno dei minori scomparsi resta un fatto allarmante (Fig. D. 10), benché il dato nazionale registrato è in leggera diminuzione rispetto a quello del 2020 (6.668 minori scomparsi nel 2021 rispetto ai 7.764 casi registrati nel 2020).

Come nel 2020, le regioni maggiormente interessate dal fenomeno restano Friuli-Venezia Giulia (862) e Sicilia (2.411). Tra le Province in cui si sono registrati più scomparsi in Friuli-Venezia Giulia si distinguono Trieste (477) e Udine (265); in Sicilia, Trapani (740), Agrigento (578), Catania (351), Messina (168) ed Enna (126). Se si considera invece il numero dei minori scomparsi ogni 10.000 abitanti, oltre al Friuli-Venezia Giulia (51) e Sicilia (30), dati rilevanti sono registrati in Molise (21), Calabria (23) e Basilicata (17); Trieste si contraddistingue come la Provincia con il maggior numero di minori scomparsi ogni 10.000 abitanti in tutto il territorio nazionale (158).

Occorre sottolineare che tali tabelle non riportano il numero dei minori che sono stati ritrovati. Alcune Prefetture (Sassari) evidenziano che eccetto gli stranieri, gli altri minori sono ritrovati in un arco temporale ragionevole. I numeri delle scomparse di stranieri sono stati maggiori, oltre che ovviamente nelle Province più popolate, anche in alcune regioni che si trovano alla "frontiera" dell'immigrazione.

In alcune Province, il fenomeno dei minori scomparsi riguarda perlopiù minori stranieri non accompagnati, giunti a seguito di sbarchi di migranti che si allontanano volontariamente dalle dimore/strutture di accoglienza assegnate (Crotone). A Pescara, si sono registrati alcuni episodi di allontanamento volontario di minori da strutture protette della Provincia presso cui erano stati affidati, generalmente si trattava di stranieri non accompagnati.

#### Minori scomparsi per regione – anno 2021

Cod. Regione	Regione	Totale Scomparsi			Totale Scomparsi ogni 10.000 minori
		Italiani	Stranieri	Totale	
1	Piemonte	30	175	205	3,3
2	Valle d'Aosta	0	0	0	0,0
3	Lombardia	75	320	395	2,5
4	Trentino-Alto Adige	1	17	18	0,9
5	Veneto	12	71	83	1,1
6	Friuli-Venezia Giulia	18	844	862	50,7
7	Liguria	12	264	276	13,7
8	Emilia-Romagna	24	127	151	2,2
9	Toscana	14	96	110	2,1
10	Umbria	2	55	57	4,5
11	Marche	2	54	56	2,5
12	Lazio	50	265	315	3,5
13	Abruzzo	17	69	86	4,6
14	Molise	10	72	82	20,7
15	Campania	48	134	182	1,9
16	Puglia	30	368	398	6,5
17	Basilicata	8	122	130	16,8
18	Calabria	32	638	670	22,6
19	Sicilia	105	2.306	2.411	30,0
20	Sardegna	8	21	29	1,4
888	Ignoto	20	132	152	-
999		518	6.150	6.668	7,2

Fig. D. 10 - Fonte: elaborazioni LUISS su dati Ministero Interno

## 7. Alcool

Il consumo di alcool oltre ai limiti consentiti è un fenomeno che rimane presente in molte Province con conseguenti preoccupanti effetti. Si registra attualmente l'abbassamento dell'età del primo approccio con l'alcool, in maniera crescente tra le fasce più giovani al di sotto dei 15 anni, circostanza che evidenzia come vi sia da parte degli adolescenti un precoce approccio all'uso dello stesso, nonché in certi casi di poliabuso con utilizzo di sostanze sintetiche e cannabinoidi (cd. *baby dipendenti*). La pericolosa moda del momento in voga tra i giovani, come abitudine diffusa e consolidata soprattutto in alcune Province, è il *binge drinking* ovvero l'assunzione di alcolici e superalcolici al di fuori dei pasti in un breve arco di tempo fino a raggiungere un completo stato di ubriacatura in misura maggiore alle proprie capacità psicologiche e fisiologiche.

Tale fenomeno ha avuto un notevole incremento durante il periodo pandemico, ove l'acquisto *on line* di alcool tramite l'*home delivery* ne ha aumentato il consumo incontrollato.

Durante il periodo del lockdown, infatti, sono schizzati i consumi di alcolici: il mercato ha rafforzato nuovi canali alternativi, rispetto al divieto di vendita ai minori, tra i quali l'acquisto *on line* di *e-commerce*.

L'isolamento sociale ha portato all'incremento del consumo di bevande alcoliche a causa delle ansie e delle tensioni dovute alla situazione pandemica, alle problematiche scolastiche e relazionali, oltre che alla noia, ai cambiamenti nella propria routine, alla minaccia continua per la propria salute. Ciò soprattutto nella sfera tra i 18 e 24 anni, a volte anche 14 anni, seguita da anziani ultrasessantacinquenni. Gli operatori dei servizi per le dipendenze attribuiscono la causa di tale incremento dell'assunzione di alcool tra i giovani non solo ad una maggiore disponibilità di offerta che rende più facile reperire la bevanda sul mercato rispetto al passato, ma anche al continuo bombardamento mediatico e pubblicitario a cui oggi siamo sottoposti, non solo tramite la TV ma anche dai social network (come i cd. "aperitivi digitali"), ove l'alcool viene rappresentato in modo positivo legato all'idea di un comportamento diffuso, alla salute, allo sport ed al successo.

Altro fenomeno che sta spopolando tra i giovanissimi in certe Province è quello del Purple drink o "droga viola", droga semplice e a basso costo, composta da una miscela a base di sciroppo per la tosse contenente codeina e una bibita generalmente sprite a volte anche alcolici.

Una bevanda cult per chi ascolta la musica trap con effetti sedativi e psicoattivi. Per averla basta chiedere in farmacia un comune sciroppo per la tosse.

In alcune Province si sono evidenziate alcune criticità per il consumo abituale e massiccio di alcolici tra le donne mature, le persone che hanno perso il lavoro e gli immigrati.

Vi è una generale scarsa consapevolezza rispetto agli effetti negativi del consumo di alcool, che richiede la responsabilizzazione della popolazione e interventi adeguati con pratiche virtuose di comunicazione, informazione e sensibilizzazione anche per evitare e prevenire altri comportamenti a rischio.

Nella Provincia di Ferrara nel 2021 le modalità di intervento di prevenzione e promozione della salute si sono svolte sia *on line*, che in presenza, in collaborazione con scuole e servizi territoriali: nel 2021 sono stati attivati dai servizi dipendenze dell'Ausl azioni di prevenzione dirette agli adolescenti ed ai giovani garantendo la presenza di 3 psicologi distrettuali che fornissero ausili e counselling sui comportamenti a rischio e gli stili di vita sani.

Nel territorio afferente la Provincia di Milano sono stati rafforzati i NOA (Nuclei Operativi Alcolologia) che garantiscono lo svolgimento di un programma individualizzato per il paziente ed i familiari. Posta l'importanza della responsabilizzazione anche delle famiglie, nella Provincia di Macerata sono stati creati due sportelli "Family Point" con funzione di ascolto, informazione e supporto sul tema delle dipendenze patologiche che nel 2021 sono stati potenziati al fine di ridurre dopo la pandemia il disagio psicologico dei giovani.

Nella Provincia di Bergamo e di Lecco, tra le altre, invece, anche per il 2021, poste anche le condizioni createsi post Covid-19, i servizi pubblici hanno dovuto riorganizzarsi, incrementando modalità *on line* e contatti telefonici per i colloqui (promuovendo interventi basati anche sull'uso degli smartphone), delle riunioni d'equipe e di alcune attività di gruppo, con potenziamento dei servizi ambulatoriali (ampliamento orario di apertura e di somministrazione dei farmaci, potenziamento terapia farmacologica domiciliare).

Nella Provincia di Asti, nell'anno scolastico 2021/2022 è stato implementato il progetto per le scuole secondarie di primo grado intitolato: "Se mi ascolti tutto passa" in collaborazione con Prefettura, ASL e Associazione Mani Colorate, per promuovere l'ascolto dei ragazzi sull'uso consapevole della rete e sulle dipendenze tecnologiche, da sostanze, legali ed illegali. Importanti sono anche le attività messe in atto dalle

associazioni di volontariato soprattutto dove prolifera il degrado socio-ambientale, come, tra le altre, nella Provincia di Palermo.

In alcune Province, come Alessandria e Lodi, le Forze di Polizia e istituzionali hanno mantenuto costante l'attenzione sui giovani, con campagne di sensibilizzazione sul fenomeno della dipendenza da alcool e sicurezza alla guida nelle scuole, anche per diffondere una nuova "cultura" del divertimento e dell'uso di alcool. In Toscana nel periodo estivo 2021 è stato varato dalla Prefettura un piano di potenziamento della sorveglianza con un aumento delle pattuglie, in particolare nelle ore notturne, per contrastare la "mala movida", con azioni restrittive sulla vendita di alcolici e superalcolici.

## 8. Tossicodipendenze

Il grado di priorità medio attribuito alle tossicodipendenze è pari a 6,61 su 10. Alcune Prefetture hanno evidenziato che con le riaperture sono tornate ad aumentare le segnalazioni rispetto al 2020. Hanno, altresì, rilevato che l'ampia disponibilità, il facile reperimento e il costo contenuto sono tra i principali motivi che ne hanno determinato una diffusione così capillare, che ha comportato la normalizzazione del fenomeno. Il consumo della cannabis e dei suoi derivati è sicuramente il più diffuso, seguito da un sempre maggiore uso di cocaina.

L'eroina è, invece, la terza droga più utilizzata. In alcune Province, tuttavia, l'ordine si inverte: si è registrato, infatti, in tali territori un uso assai più frequente di eroina e altri oppiacei, seguito da cocaina e infine da cannabis (Varese, Como, Caserta, Trapani). In linea generale si può, comunque, sostenere che il consumo di cocaina è in aumento. Si è, inoltre, registrato l'utilizzo di allucinogeni, anfetamina ed ecstasi, anche se in misura minore rispetto agli altri stupefacenti. Sono stati infine segnalati alcuni casi di ketamina e metadone.

L'utilizzo degli stupefacenti avviene prevalentemente tra i 20-24 anni, benché si registrino importanti numeri anche tra i 15-19 anni. In alcune Province, di cui la maggior parte dislocate al Centro Nord (Brescia, Monza, Trento, Verona, Imperia, Savona, Parma, Ascoli), si è rilevata un'inversione di tali dati: è stato registrato un numero superiore di casi di consumo di stupefacenti tra i 15-19 anni rispetto a quello da parte dei giovani tra i 20-24 anni.

Tra gli utilizzatori di stupefacenti i ragazzi costituiscono ancora oggi la maggioranza dei tossicodipendenti; tuttavia, va evidenziato che l'abuso di essi da parte delle ragazze è aumentato. Si è rilevato un abbassamento dell'età di prima assunzione delle droghe (Arezzo, Frosinone, Pisa, Terni): i ragazzi, infatti, iniziano ad assumere hashish nei gruppi di appartenenza intorno ai 13-14 anni. Mentre alcune Prefetture hanno evidenziato che l'ambiente scolastico è immune dal consumo di droghe (es. Pordenone), altre (es. Milano) giungono a conclusioni opposte.

Le politiche restrittive attuate per contrastare la diffusione del Covid-19 non hanno determinato una diminuzione di acquisto degli stupefacenti, ma hanno dimostrato come il mercato sia in grado di trasformarsi. Alcuni rispondenti hanno però fatto riferimento al recapito presso il domicilio dei consumatori da parte degli spacciatori, nonché agli ordini di sostanze fatti tramite la rete, in particolare nel *dark web* e *deep web*. Ciò non significa, quindi, necessariamente che il consumo abbia subito un crollo.

Dalle Prefetture viene ricordato, altresì, che vengono messe in circolazione droghe sempre nuove, il cui mercato di riferimento principale è quello del *deep web*. In particolare, le nuove droghe sintetiche vengono create modificando chimicamente le molecole di droghe esistenti o creandone delle nuove; questo le rende legali in molti Paesi. Tra queste, la mefedron, il K2 (o spice), il bath salts e la fenazepam. Sono molto pericolose perché la loro composizione chimica spesso non è nota o è difficile da identificare, e quindi i rischi per la salute possono essere imprevedibili. Alcune Prefetture esprimono preoccupazione per il fatto che molte di tali sostanze che circolano nel *deepweb* non sono ancora state inserite nelle tabelle ministeriali e quindi non sono perseguibili (Napoli).

Altre hanno evidenziato che non si hanno dati certi in quanto tali droghe non sono rintracciabili nelle urine e sfuggono all'individuazione nei test tossicologici. Alcune Prefetture, invece, hanno constatato che il consumo di nuove droghe sintetiche, come la ketamina, si è ridotto (Monza e Brianza). Sempre maggiori sono i soggetti che combinano più sostanze, non sempre consapevoli degli effetti cumulativi a cui si espongono con grave pregiudizio per la salute. Questo stile di vita è sempre più diffuso tra i giovanissimi. La gravità del comportamento può sfociare anche nella polidipendenza, ovvero dipendenza multipla da tutte le sostanze di

abuso (poliabuso simultaneo). L'assunzione delle sostanze stupefacenti avviene anche in concomitanza con alcool o psicofarmaci venduti con regolare ricetta medica (assunti però senza alcuna prescrizione).

Alcune Prefetture riferiscono che per affrontare la politossico-dipendenza, si conferma sempre più l'utilità di sviluppare programmi integrati in favore dei soggetti affetti da co-morbilità per disturbi di personalità/dipendenze (Cuneo). Numerose Province hanno rilevato che non sono state costituite commissioni né comitati ad hoc per analizzare tale fenomeno. Altre hanno evidenziato che le iniziative sul tema delle tossicodipendenze continuano a caratterizzarsi per la collaborazione tra enti diversi (es., SERT, servizi territoriali e NOT) che si impegnano a condividere risorse e a far convergere obiettivi strategici sul tema della prevenzione dell'uso e dell'abuso di sostanze stupefacenti e alcool, anche mediante la riunione di appositi tavoli di lavoro.

Alcuni comitati interrotti dalla pandemia non sono stati più riuniti. Alcune hanno istituito osservatori (La Spezia, Massa Carrara). Il Nucleo Operativo Tossicodipendenze (NOT) ha continuato per tutto il 2021 a svolgere un'azione di cerniera tra le Forze di Polizia e la rete dei servizi territoriali e socioassistenziali, alimentando lo scambio delle comunicazioni e valutazioni sui profili evolutivi del fenomeno droghe. In alcune Province vi è collaborazione con i NOT della Prefettura e l'azienda sanitaria per la gestione dei segnalati. Dopo un colloquio con la persona che fa uso di droga, il provvedimento che trova maggiore applicazione a seguito di esso consiste nel formale invito a non fare più uso di sostanze stupefacenti.

Successivamente si mirano ad approfondire le motivazioni che hanno spinto all'uso e si individuano accorgimenti per prevenire ulteriori violazioni. L'attività dei colloqui, tipica del NOT, in alcune Province è stata interrotta da marzo a settembre 2020, causa Covid, ma è ripresa in presenza a regime dal 2021. La tabella seguente (Fig. D.11) riporta il numero di segnalazioni, colloqui effettuati e provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 75 T.U. n. 309/90. Dai dati riportati emerge in tutto il Paese un dato in lieve controtendenza rispetto al passato, in particolare al 2020, per quanto riguarda le segnalazioni ai prefetti per detenzione di sostanze stupefacenti ex art. 75 TU 309/90, ove si è evidenziato, infatti, in generale un decremento del 2,9%, con un considerevole aumento delle segnalazioni solo in Molise (41,9%).

Al contrario, i colloqui e il formale invito rispetto al 2021 hanno rivelato un *trend* positivo con un aumento del 31,4% nel primo caso (aumento esponenziale in Valle d'Aosta e Molise) e 26,6% nel secondo (notevole incremento in Umbria e Valle d'Aosta). È aumentato anche il numero delle sanzioni comminate che nel 2021 sono quasi raddoppiate (43,6%) rispetto al 2020.

#### Segnalazioni ai Prefetti e provvedimenti emanati ai sensi dell'art. 75 T.U. n. 309/90 – dati regionali

Cod. Regione	Regione	N. segnalazioni		N. colloqui effettuati		Formale invito		Sanzioni		Archiviazioni	
		2020	2021 Diff.	2020	2021 Diff.	2020	2021 Diff.	2020	2021 Diff.	2020	2021 Diff.
1	Piemonte	3.045	2.100 -31,0%	1.203	1.160 -3,6%	970	987 1,8%	1.004	886 -11,8%	116	52 -55,2%
2	Valle d'Aosta	101	80 -20,8%	11	161 1363,6%	6	90 1400,0%	4	68 1600,0%	5	14 180,0%
3	Lombardia	2.349	2.001 -14,8%	2.170	2.284 5,3%	1.273	1.185 -6,9%	996	1.377 38,3%	27	60 122,2%
4	Trentino-Alto Adige	108	1 -99,1%	19	1 -94,7%	3	0 -100,0%	22	1 -95,5%	0	0
5	Veneto	3.045	2.642 -13,2%	839	1.982 136,2%	495	1.195 141,4%	751	1.369 82,3%	53	67 26,4%
6	Friuli-Venezia Giulia	295	243 -17,6%	179	208 16,2%	115	119 3,5%	127	176 38,6%	2	0 -100,0%
7	Liguria	1.012	1.307 29,2%	410	648 58,0%	290	423 45,9%	278	397 42,8%	40	88 120,0%
8	Emilia-Romagna	2.546	2.455 -3,6%	1.021	1.017 -0,4%	637	528 -17,1%	761	849 11,6%	57	21 -63,2%
9	Toscana	2.887	2.923 1,2%	1.580	2.672 69,1%	950	1.678 76,6%	995	1.907 91,7%	137	206 50,4%
10	Umbria	413	369 -10,7%	96	676 604,2%	41	470 1046,3%	89	324 264,0%	3	5 66,7%
11	Marche	1.032	1.170 13,4%	1.015	1.132 11,5%	616	656 6,5%	517	647 25,1%	1	2 100,0%
12	Lazio	3.847	3.949 2,7%	3.636	3.342 -8,1%	3.212	2.728 -15,1%	607	1.002 65,1%	2	3 50,0%
13	Abruzzo	630	732 16,2%	368	613 66,6%	238	353 48,3%	238	465 95,4%	1	6 500,0%
14	Molise	210	298 41,9%	1	53 5200,0%	0	33	2	20 900,0%	0	10
15	Campania	1.617	1.558 -3,6%	358	632 76,5%	179	359 100,6%	217	347 59,9%	11	6 -45,5%
16	Puglia	3.840	4.057 5,7%	600	626 4,3%	329	500 52,0%	557	432 -22,4%	0	1
17	Basilicata	505	521 3,2%	344	449 30,5%	210	250 19,0%	255	343 34,5%	0	0
18	Calabria	1.309	1.550 18,4%	735	824 12,1%	393	450 14,5%	538	646 20,1%	0	4
19	Sicilia	3.421	3.345 -2,2%	686	1.639 138,9%	400	1.169 192,3%	612	1.040 69,9%	48	66 37,5%
20	Sardegna	667	613 -8,1%	117	96 -17,9%	103	65 -36,9%	17	33 94,1%	44	0 -100,0%
999	Totale Italia	32.879	31.914 -2,9%	15.388	20.215 31,4%	10.460	13.238 26,6%	8.587	12.329 43,6%	547	611 11,7%

Fig. D. 11 – Fonte: elaborazioni LUISS su dati Ministero dell'Interno

Infine, Fig. D. 12 riporta i dati delle strutture riabilitative censite e il numero dei tossicodipendenti in trattamento. I dati evidenziano che in Italia rispetto al 2020 si è registrata una diminuzione dell'1,5% delle strutture riabilitative censite, con un notevole decremento, in particolare, delle strutture ambulatoriali (-6,9%) soprattutto in Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Lombardia, ove la diminuzione si è attestata addirittura al 50%. Lazio e Umbria, invece, hanno evidenziato un aumento del 100% delle strutture ambulatoriali censite rispetto all'anno precedente. Dati che comunque non si discostano in maniera rilevante dalle rilevazioni percentuali dell'anno precedente. Per quanto riguarda i tossicodipendenti, se confrontati con i dati del 2020, si può notare che nel 2021 vi è stata in generale nel Paese una lieve flessione degli utenti in trattamento (-0,7%), ma un

aumento di quelli trattati presso le strutture residenziali (2,3%), con particolare riferimento all'Umbria ed al Piemonte. In ambito ambulatoriale, invece, pur nell'ambito di detta flessione generale, un cospicuo aumento dei tossicodipendenti in trattamento si è registrato nel 2021 in particolare in Piemonte ed in Abruzzo.

### Strutture riabilitative censite e tossicodipendenti in trattamento al 31/12/2021 e variazione % rispetto all'anno precedente – dati regionali

Cod. Regione	Regione	Strutture censite								Tossicodipendenti in trattamento							
		Residenziali		Semi-residenziali		Ambulatoriali		Totale		Residenziali		Semi-residenziali		Ambulatoriali		Totale	
		N.	Var. %	N.	Var. %	N.	Var. %	N.	Var. %	N.	Var. %	N.	Var. %	N.	Var. %	N.	Var. %
1	Piemonte	60	5.3%	5	-16.7%	5	25.0%	70	4.5%	796	15.2%	67	3.1%	150	130.8%	1.013	23.4%
2	Valle d'Aosta	3	0.0%	1	0.0%	0	-	4	0.0%	7	-50.0%	28	21.7%	0	-	35	-5.4%
3	Lombardia	136	4.6%	13	0.0%	6	-50.0%	155	0.0%	2.298	2.0%	112	-8.9%	126	-37.9%	2.536	-1.7%
7	Liguria	24	-11.1%	6	0.0%	2	0.0%	32	-8.6%	302	-8.2%	7	-46.2%	12	33.3%	321	-8.5%
4	Trentino-Alto Adige	5	-16.7%	1	0.0%	2	-	8	14.3%	64	-22.0%	58	28.9%	16	-	138	8.7%
5	Veneto	68	0.0%	28	0.0%	9	-10.0%	105	-0.9%	962	-2.8%	163	-23.1%	70	-22.2%	1.195	-7.5%
6	Friuli-Venezia Giulia	4	33.3%	3	50.0%	3	-40.0%	10	0.0%	45	12.5%	53	-27.4%	33	3.1%	131	-9.7%
8	Emilia-Romagna	74	-6.3%	13	0.0%	6	0.0%	93	-5.1%	1.738	-4.6%	90	-5.9%	203	5.7%	2.031	-3.2%
9	Toscana	42	7.7%	10	-23.1%	3	50.0%	55	1.9%	597	14.6%	84	-15.2%	41	-43.8%	722	4.2%
10	Umbria	17	0.0%	4	0.0%	2	100.0%	23	4.5%	447	17.9%	26	-35.0%	58	31.8%	531	14.7%
11	Marche	28	0.0%	11	-8.3%	5	-16.7%	44	-4.3%	408	10.3%	55	-14.1%	80	-20.0%	543	1.7%
12	Lazio	20	-4.8%	10	11.1%	4	100.0%	34	6.3%	337	-12.7%	246	5.1%	2.019	-8.9%	2.602	-8.3%
13	Abruzzo	13	0.0%	3	50.0%	5	25.0%	21	10.5%	95	-20.2%	11	57.1%	19	137.5%	125	-6.7%
14	Molise	5	0.0%	0	-	0	-	5	0.0%	87	14.5%	0	-	0	-	87	14.5%
15	Campania	15	-6.3%	3	-25.0%	7	-12.5%	25	-10.7%	345	4.9%	2	-50.0%	55	-21.4%	402	-0.2%
16	Puglia	35	-5.4%	2	0.0%	13	-13.3%	50	-7.4%	403	7.8%	52	30.0%	116	-6.5%	571	6.1%
17	Basilicata	5	0.0%	1	-50.0%	3	0.0%	9	-10.0%	88	8.6%	7	-12.5%	16	-50.0%	111	-8.3%
18	Calabria	20	5.3%	5	-16.7%	1	0.0%	26	0.0%	339	7.3%	30	-11.8%	1	-	370	5.7%
19	Sicilia	17	-10.5%	4	0.0%	4	0.0%	25	-7.4%	347	0.0%	77	-4.9%	35	9.4%	459	-0.2%
20	Sardegna	14	0.0%	0	-	1	-50.0%	15	-6.3%	286	14.4%	0	-	13	-35.0%	299	10.7%
Totale Italia		605	-0.2%	123	-3.9%	81	-6.9%	809	-1.5%	9.991	2.3%	1.168	-6.6%	3.063	-7.5%	14.222	-0.7%

Fig. D.12 – Fonte: elaborazioni LUISS su dati Ministero dell'Interno

## 9. Prostituzione

Le Prefetture hanno ritenuto che la prostituzione avesse una priorità media di 5,39 su 10. Stando ai dati di alcune Prefetture la pandemia ha determinato una riduzione dell'attività di prostituzione; in altri casi, invece, essa ha inciso solo sulle modalità di esercizio di tale attività, con un aumento delle prestazioni rese in casa. In particolare, si sono registrati numerosi episodi presso i centri di massaggi cinesi. Africa occidentale (soprattutto, Nigeria), Est-Europa (Albania, Romania, Ungheria e Moldavia), Sud America (Brasile) e Cina sono i paesi da cui maggiormente provengono le persone che praticano tale attività.

Per contrastare la prostituzione e al fine di dare assistenza sociale e psicologica ai soggetti che si dedicano a tale attività sono nate molte associazioni che forniscono informazione e sostegno, grazie anche alla creazione di centri di ascolto, che rappresentano un punto di riferimento importante. Il Terzo Settore svolge, quindi, un ruolo di importante rilievo.

## 10. Volontariato

Al volontariato è stata attribuita una priorità media di 5,84 su 10. Anche nel 2021 gli organismi privi di finalità lucrative hanno svolto un ruolo importante nell'affrontare le esigenze ritenute di massima priorità (es. sanità, anziani, religioni e dialogo, minori, alcool e tossicodipendenze, prostituzione), assicurando i servizi di prima necessità, dal portare la spesa e i farmaci, all'accompagnare le persone con i trasporti sociali e sanitari. In singole Province sono presenti centinaia di associazioni di volontariato, agevolate dalle istituzioni presenti sul territorio nell'ottica di promuovere il benessere dei cittadini e contrastare fenomeni di esclusione sociale; in altre molte meno. In numerose Province, le associazioni di volontariato sono state coinvolte in attività di supporto e assistenza al personale sanitario svolte durante l'intero periodo di campagna vaccinale contro il covid presso gli hub dei territori della Provincia.

## 11. Sanità

Il 2021 è stato interessato dalla persistenza dello scenario pandemico, nonostante l'avvio della vaccinazione e il mantenimento delle disposizioni di distanziamento sociale abbiano consentito di ridurre il sovraccarico del sistema sanitario. Ciò ha influenzato la quantità e la qualità dell'offerta del sistema sanitario: i dati disponibili, infatti, testimoniano che sono state limitate le offerte ordinarie, rinviando gli interventi programmati differibili e scoraggiando le domande non urgenti, con conseguente rallentamento delle stesse attività ed aggravamento delle liste d'attesa per le visite.

Per fronteggiare l'emergenza si è incentivata, per mantenere il paziente al proprio domicilio e limitarne l'accesso alle ASL, la ricerca di soluzioni innovative favorendo l'uso della telematica per i controlli e i follow up: alcune unità speciali di continuità assistenziale (es. Novara) hanno monitorato a domicilio i casi sintomatici di COVID-19 con counselling telefonico, teleconsulti e telemonitoraggio, ciò anche al fine di assicurare ai pazienti fragili le attività territoriali indispensabili per la loro salute (visite specialistiche, cure domiciliari e palliative, fornitura farmaci). Uno dei fattori positivi della gestione emergenziale è riconducibile all'approccio integrato alla presa in carico della patologia sin dalla fase iniziale del controllo del contagio, attraverso l'ingresso precoce dei pazienti nel percorso diagnostico terapeutico assistenziale.

Da ricordare è il progetto della Regione Lombardia in cui si sono rilevate varietà di bisogni trasversali, un livello elevato di stress di caregiver, conseguente a un effettivo carico individuale nello svolgimento dell'assistenza, la richiesta di potenziamento e maggiore flessibilità dei servizi domiciliari, nonché di servizi di prossimità e di continuità assistenziale a favore dei cittadini fragili. Nel 2021 l'evoluzione e l'intensificarsi dell'emergenza epidemiologica ha determinato per il sistema sanitario la necessità di orientare il complesso dell'attività e delle risorse nella direzione di una completa attuazione delle misure regionali di contrasto al fenomeno e di salvaguardia del funzionamento dei servizi socio sanitari.

In Emilia Romagna, così come in molte altre regioni, il servizio di previdenza e sicurezza degli ambienti anche di lavoro è stato impegnato nella verifica dell'applicazione dei protocolli per il contenimento del Covid.

Il Molise ha sottoscritto un piano di rientro per il recupero del deficit sanitario, causato, come in altri ospedali, dalla depauperazione dalle funzioni essenziali per la carenza di risorse umane, determinata anche dal mancato turnover del personale in quiescenza. In Puglia (Taranto) si è incentivata l'articolazione di base dell'azienda finalizzato al soddisfacimento dei bisogni sanitari in materia di assistenza ospedaliera territoriale.

Criticità si sono evidenziate in Calabria con la ricerca di percorsi clinico assistenziali specifici adeguatamente strutturati. In Sicilia, a Palermo, si è centralizzata la gestione di scorte di magazzino di medicinali, la riduzione dei farmaci scaduti e l'uniformità dei prezzi d'acquisto in tutta la regione con ottimizzazione degli aspetti gestionali del canale distributivo.

## 12. Comuni e loro forme associative

La voce relativa alle comunità montane e isolate ha ricevuto una priorità molto bassa, pari a 3,79 su 10, mentre quella relativa ai comuni ha invece ricevuto una priorità media pari a 6,07 su 10. Non sono state evidenziate particolari criticità in merito a tali ambiti. Le unioni di comuni e le convenzioni per la gestione in forma associata di servizi sembrano essere diffuse soprattutto nel Centro-nord. Alcune Prefetture, come Catanzaro, hanno evidenziato come alcune comunità montane siano state soppresse; altre, come Lecco, rappresentano un importante punto di riferimento per l'attuazione di servizi socio-assistenziali. Alcuni comuni, in cui si è fatto ampio ricorso di gestioni in forma associativa di servizi, hanno conseguito buoni risultati nella gestione associata di servizi relativi alla scuola, come mense o trasporti.

### Focus Prefettura Verbano-Cusio-Ossola

Nell'ambito delle forme associative riveste particolare criticità quella dei Servizi Associati di Polizia Locale, che si riflette anche sulla operatività dei servizi di Protezione Civile, a causa dell'esiguo numero di personale (almeno un terzo dei comuni della Provincia dispone di uno solo o due vigili urbani). Buoni risultati sono stati, invece, registrati nelle gestioni associate di servizi nel settore scuola (mense e trasporti).

### 13. Conclusioni

L'area tematica "Territorio e aspetti sociali" contiene 13 voci, tra loro eterogenee, ma correlate.

L'emergenza pandemica che ha caratterizzato anche il 2021 ha inevitabilmente avuto conseguenze su tutte queste voci. Come nel 2020, anche nel 2021, la sanità ha registrato il grado di priorità più elevato.

L'esperienza pandemica ha poi inevitabilmente avuto anche ripercussioni sugli altri temi, facendo emergere nuove problematiche e aggravando bisogni che non venivano soddisfatti adeguatamente già prima dell'inizio della pandemia, tra cui la situazione abitativa, le nuove povertà, la condizione degli anziani. Anche il gruppo relativo ai minori, l'alcool e tossicodipendenze rientra tra i temi che meritano di essere seguiti con particolare attenzione e su cui la pandemia e le conseguenti ripercussioni psicologiche hanno notevolmente inciso.

## Protezione civile e ambiente

1. Rilevanza del tema e priorità delle singole voci	pag. 79
2. Rischi naturali e antropici	pag. 83
3. Incendi boschivi	pag. 85
4. Industrie a rischio di incidente rilevante	pag. 87
5. Esercitazioni	pag. 87
6. Volontariato	pag. 88
7. Protezione civile	pag. 91
8. Abusivismo edilizio	pag. 92
9. Smaltimento rifiuti	pag. 92
10. Inquinamento	pag. 96
11. Conclusioni	pag. 97

## 1. Rilevanza del tema e priorità delle singole voci

Nel 2021, le Province del nostro paese hanno complessivamente attribuito al tema della “Protezione civile e ambiente” una rilevanza maggiore di quella registrata nell’anno precedente. Invero, come emerge dal grafico seguente, se nel 2020 la rilevanza attribuita al tema era complessivamente pari a 7, nel 2021 il grado di rilevanza sale sino a 7,48.

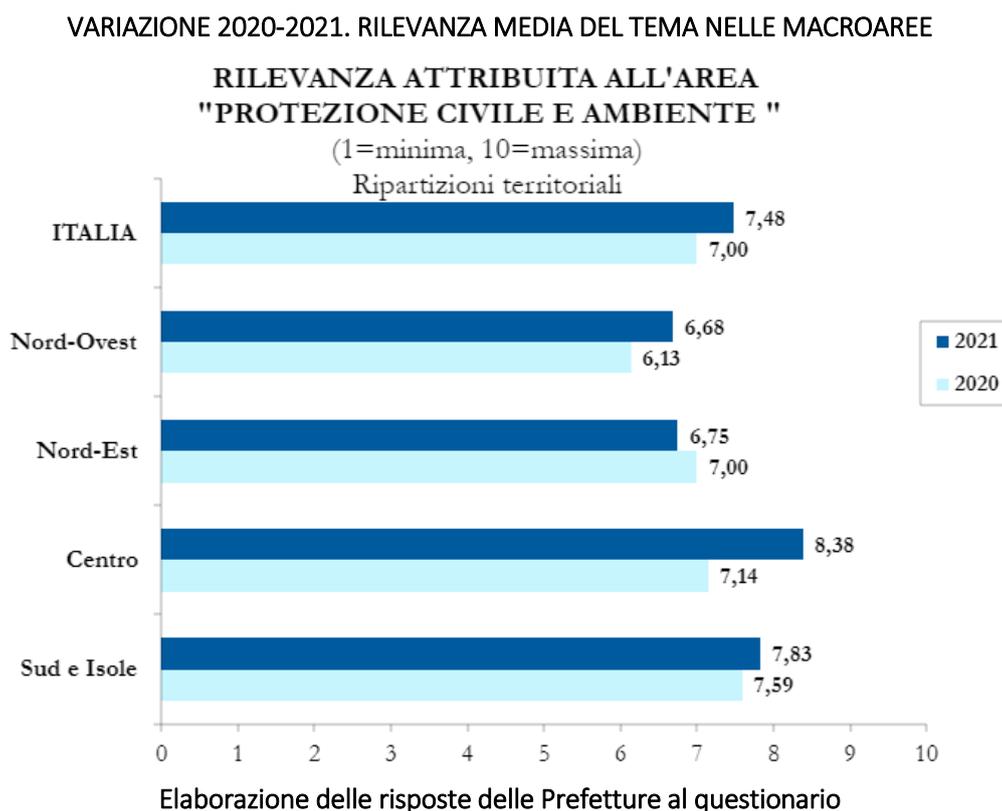
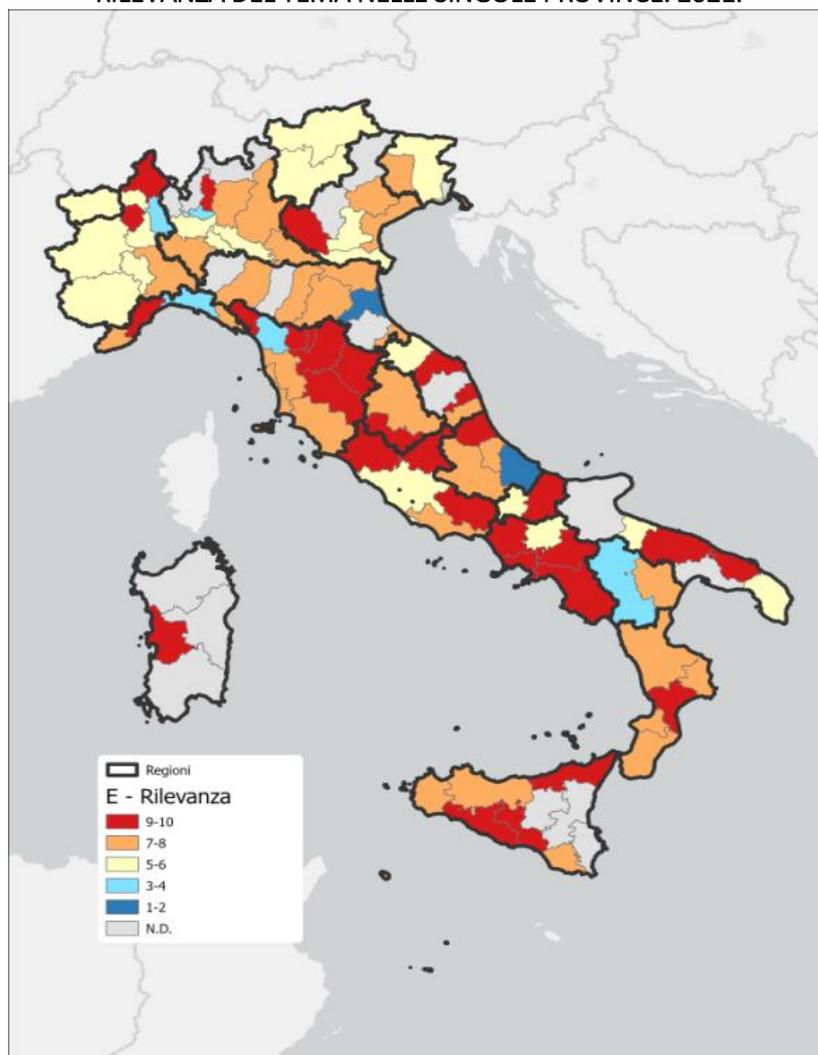


Fig. E.1

Tale sensibile incremento è il risultato di una maggiore attenzione per la tematica in quasi tutto il territorio nazionale. Più precisamente, partendo dalla Sicilia per giungere sino alle Alpi, è possibile registrare che: *a)* nel Sud e nelle Isole, il tema aveva nel 2020 una rilevanza del 7,59, la quale nel 2021 è salita sino a 7,83; *b)* nel Centro, l’incremento è stato ancora maggiore, passando dal valore del 7,14 del 2020 all’ 8,38 del 2021; *c)* nel Nord-Ovest, la rilevanza del tema è passata in un anno da 6,13 a 6,68; *d)* il Nord-est, infine, rappresenta l’unica area dove si è registrata una flessione – sebbene marginale – della rilevanza attribuita alla Protezione civile e all’ambiente, passata dal 7 del 2020 al 6,75 del 2021.

I dati così sintetizzati per macroaree possono visivamente apprezzarsi grazie alla cartina tematica del Paese presente nella pagina seguente, ove è mostrato il peso attribuito al tema in ciascuna Provincia secondo una scala che va da un valore minimo di rilevanza di 1-2 a uno massimo di 9-10.

### RILEVANZA DEL TEMA NELLE SINGOLE PROVINCE. 2021.



Elaborazione delle risposte delle Prefetture al questionario  
Fig. E.2

La cartina restituisce un quadro corrispondente a quello in precedenza descritto dato che le Province ove viene riconosciuta una rilevanza massima al tema (tra 9 e 10) si rinvergono principalmente nelle Regioni del Centro e del Sud e delle Isole. Invero, in ciascuna Regione del Centro vi sono delle Province che hanno attribuito al tema una rilevanza massima, specie in Toscana ove si sono così espresse ben 6 Province su 10 e soltanto una, quella di Lucca, ha riconosciuto alla tematica una rilevanza limitata. Similmente, per quanto concerne il Sud e le Isole, al tema è attribuita una rilevanza massima da ben 3 Province della Sicilia, quelle di Agrigento, Caltanissetta e Messina, e da tutte le Province della Campania, esclusa soltanto la Provincia di Benevento.

Sotto un profilo morfologico, inoltre, la cartina sopra riportata sembra fotografare una parziale sovrapposizione tra le Province presenti presso la Catena degli Appennini e quelle che attribuiscono alla Protezione civile e all'ambiente la massima rilevanza. Guardando alle risposte fornite dalle Prefetture, tale sovrapposizione non sembra però fondarsi su un'effettiva correlazione. Tuttavia, non mancano Province che, come quella di Salerno, attribuiscono massima rilevanza alla tematica, evidenziando come il proprio territorio in ragione della sua consistenza morfologica sia fortemente esposto a fenomeni di smottamenti e frane.

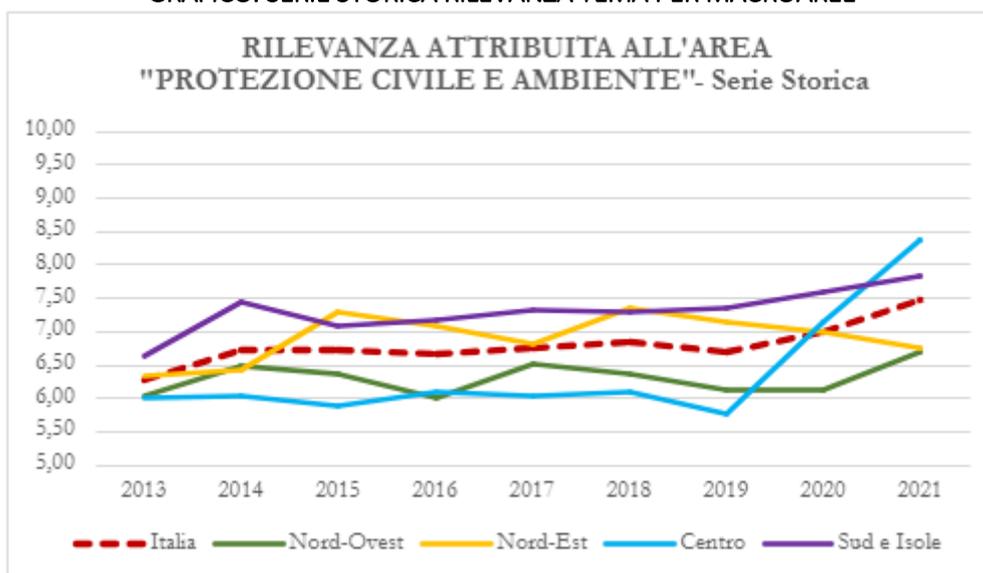
Al tema della Protezione civile e dell'ambiente è attribuita la rilevanza massima non solo nel Centro Italia e nel Meridione, ma anche nel Settentrione, sebbene soltanto in alcune Province. Nel dettaglio, per quanto concerne il Nord-Ovest, la massima rilevanza al tema della Protezione civile e dell'ambiente è

assegnata dalla Provincia di Biella in Piemonte, dalla Provincia di Lecco in Lombardia e da quella di Savona in Liguria. In tutto il Nord-Est, invece, vi è una sola Provincia, quella di Verona in Veneto, ad attribuire al tema una massima rilevanza. Ciò si spiega probabilmente con le problematiche registrate dalla Provincia nel corso dell'anno. Difatti, come riportato dalla Prefettura, nel territorio della Provincia di Verona si sono verificate nel 2021 ben 5 dichiarazioni dello stato di crisi regionale, conseguenti ad eccezionali avversità atmosferiche.

Ciò detto, l'elevata attenzione complessivamente dedicata alla Protezione civile e all'ambiente si può apprezzare anche guardando, in via speculare, al circoscritto numero di Province che hanno invece attribuito al tema una rilevanza limitata. Sono, difatti, soltanto 7 le Province che riconoscono una rilevanza limitata del tema e si collocano principalmente nel Centro e nel Settentrione del Paese. Più precisamente, una rilevanza minima (1 e 2) è attribuita soltanto dalle Province di Chieti in Abruzzo e di Ravenna in Emilia-Romagna. È, invece, bassa (3 e 4) la rilevanza del tema per le Province di Monza e Brianza in Lombardia, Lucca in Toscana, Novara in Piemonte, Genova in Liguria e Potenza in Basilicata.

La presente analisi ha preso avvio sottolineando che nel 2021 vi è stata per la questione un'attenzione maggiore di quella registrata nell'anno precedente. Tale incremento non costituisce però un'anomalia legata al particolare andamento dell'anno in esame, ma è il risultato di una progressiva e costante crescita dell'attenzione prestata al tema nel nostro Paese. In tal senso è sufficiente fare riferimento al grafico seguente che sintetizza l'andamento storico della rilevanza riconosciuta nel corso degli anni al tema della Protezione civile e dell'ambiente.

**GRAFICO. SERIE STORICA RILEVANZA TEMA PER MACROAREE**



Elaborazione delle risposte delle Prefetture al questionario

**Fig. E.3**

Il grafico fotografa la crescita della rilevanza del tema nell'ultimo decennio. Invero, in ciascuna macroarea del Paese, fatta eccezione soltanto per il Nord-Est, e in Italia nel suo complesso la rilevanza attribuita al tema della Protezione civile e dell'ambiente nel 2021 è maggiore di quella riconosciuta nel 2013 e, soltanto 4 anni prima, nel 2017. Più precisamente, è possibile registrare la seguente linea di tendenza: a) in Italia, la rilevanza media del tema è passata dal 6,28 del 2013 al 6,76 del 2017 e, poi, al 7,48 del 2021; b) nel Nord-Ovest, la rilevanza del tema è cresciuta dal 6,04 del 2013 al 6,52 del 2017 e al 6,68 del 2021; c) nel Nord-Est, ove si registra una tendenza contraria a quella del resto del Paese, la rilevanza è cresciuta dal 6,33 del 2013 al 6,82 del 2017, per poi scendere al 6,75 del 2021; d) nel Centro, la rilevanza del tema è passata dal 6 del 2013 al 6,05 del 2017 ed è poi arrivata all'8,38 del 2021; e) nel Sud e nelle Isole, infine, il tema ha avuto una rilevanza media del 6,63 nel 2013, del 7,32 nel 2017 e del 7,83 nel 2021. Dunque, in conclusione, si può registrare una progressiva crescita della rilevanza del tema nel corso degli anni, fatta eccezione soltanto per la macroarea del Nord-Est e al netto di alcune flessioni nei singoli anni. Ad esempio, nel 2019 la rilevanza

mediamente attribuita al tema è stata nel Paese e nelle singole macroaree, escluso solo il Meridione inferiore a quella registrata nel 2018.

Esaminata così la rilevanza attribuita al tema della Protezione civile e dell'ambiente, è possibile passare a un'analisi anche del grado di priorità attribuito dalle Province alle singole voci che compongono il tema e che sono di seguito sintetizzate.

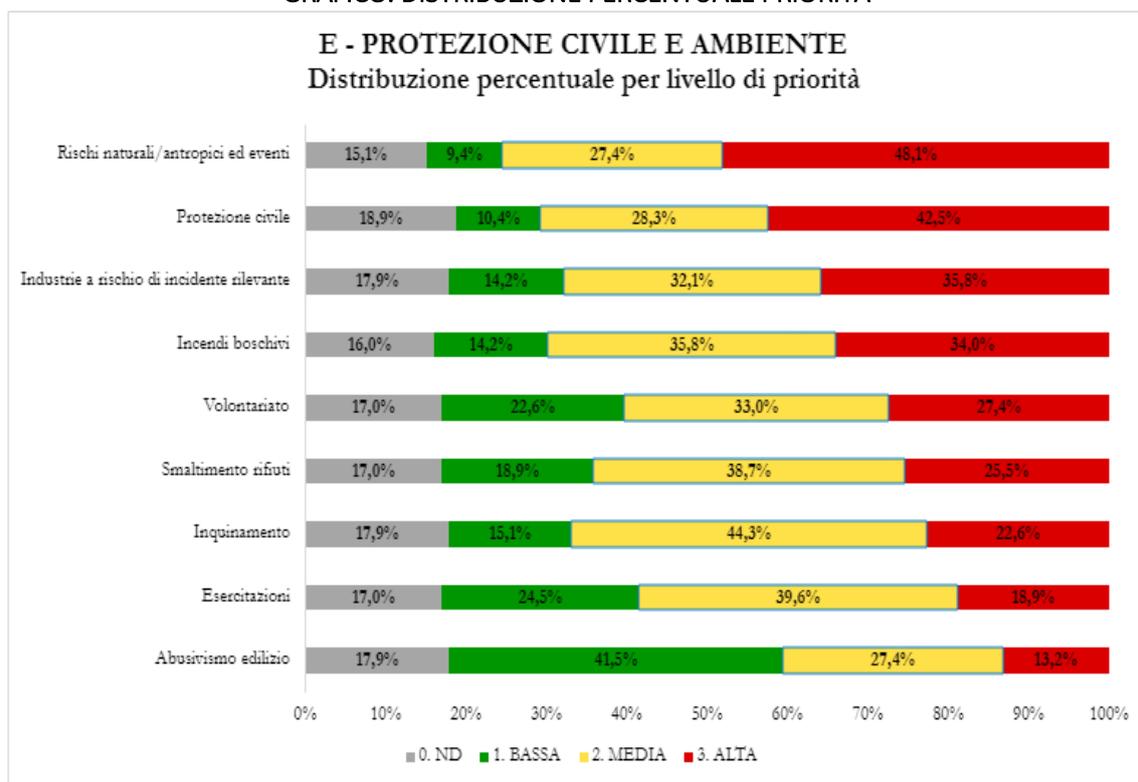


Elaborazione delle risposte delle Prefetture al questionario

Fig. E.4

Da quanto riportato emerge che nelle Province italiane l'attenzione è principalmente dedicata alla salvaguardia della popolazione dalle calamità naturali o conseguenti all'attività antropica. Invero, le due sottotematiche, tra loro strettamente connesse, alle quali è data maggiore priorità sono quelle dei rischi naturali e antropici (7,19) e della protezione civile (6,95). Segue poi l'attenzione per alcuni specifici rischi per la collettività e l'ambiente, ovvero sia quelli degli incendi boschivi (6,34), delle industrie a rischio di incidente rilevante (6,28) e dell'inquinamento (5,82), Minore è, poi, il grado di priorità attribuito al volontariato (5,73) e allo smaltimento dei rifiuti (5,67). Infine, le sottotematiche a cui è attribuito il più basso grado di priorità sono quelle delle esercitazioni (5,22), che in gran parte d'Italia non si sono svolte nel 2021 a causa della diffusione del Covid-19, e dell'abusivismo edilizio (4,09) che, tuttavia, costituisce un fenomeno piuttosto allarmante, specie nel Meridione. È possibile poi registrare una certa uniformità nei giudizi espressi dalle Prefetture se si guarda alla distribuzione percentuale dei valori di priorità attribuiti, i quali sono suddivisi su tre distinti livelli (1-3= bassa priorità, 4-7= media priorità, 8-10= alta priorità) come mostrati nel grafico seguente.

## GRAFICO. DISTRIBUZIONE PERCENTUALE PRIORITA'



Elaborazione delle risposte delle Prefetture al questionario

Fig. E.5

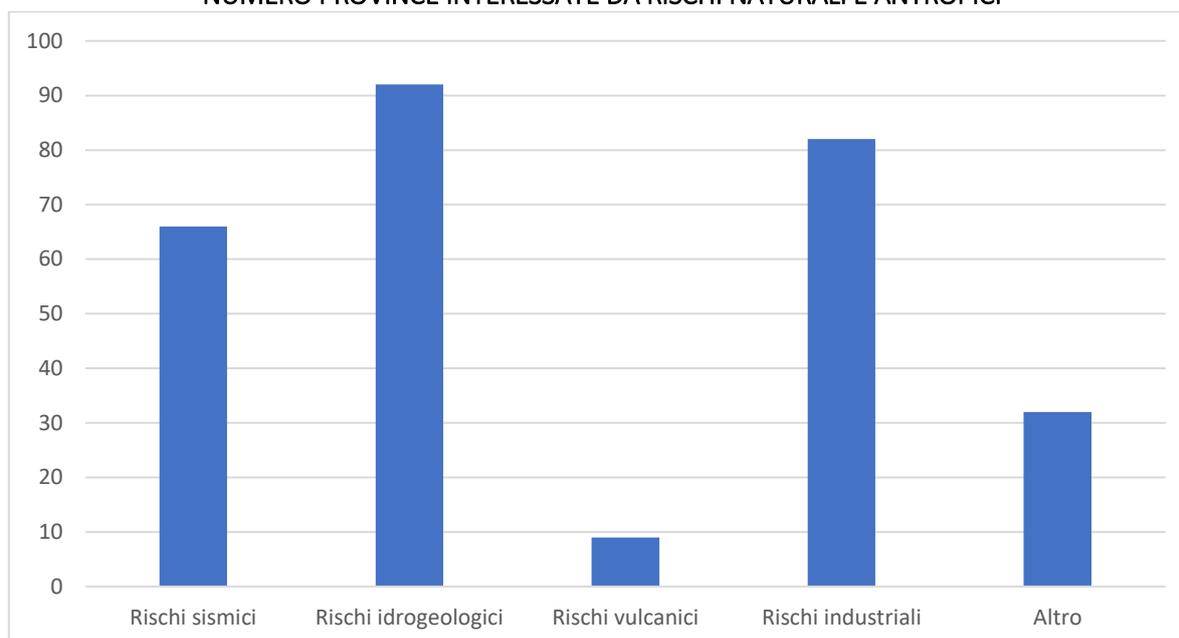
Come emerge dal grafico, vi è una certa coincidenza tra l'attribuzione del grado complessivo di priorità di una sottotematica e la percentuale delle Prefetture che attribuiscono alla medesima un grado di priorità alta. Tale coincidenza si rinviene difatti rispetto alle tematiche dei rischi naturali e antropici, della protezione civile, delle esercitazioni e dell'abusivismo edilizio. Invero, i rischi naturali e antropici costituiscono sia la sottotematica a cui le Prefetture attribuiscono il più alto grado di priorità, sia la sottotematica a cui la maggiore parte delle Prefetture attribuisce un'alta priorità.

Lo stesso può dirsi per la protezione civile, le esercitazioni e l'abusivismo edilizio che rappresentano rispettivamente la seconda, penultima e ultima sottotematica sia per grado di priorità sia per percentuale di Prefetture che riconoscono loro un'alta priorità. Delle leggere asimmetrie si registrano invece rispetto alle altre sottotematiche. Ad esempio, gli incendi boschivi, pur avendo un grado di priorità del 6,34, si vedono riconoscere una priorità alta dal 34% delle Prefetture. Una percentuale quest'ultima che però è inferiore a quella delle Prefetture, pari al 35,8%, che attribuiscono una priorità alta alle industrie a rischio di incidente rilevante, le quali hanno un più basso grado di priorità media del 6,28

## 2. Rischi naturali e antropici

In materia di Protezione civile e ambiente, le principali tipologie di rischi naturali e antropici per la popolazione sono quelli sismici, idrogeologici, vulcanici e industriali. La diffusione di tali rischi può essere visivamente apprezzata dal grafico seguente, ove si riportano il numero di Province interessate dai suddetti rischi secondo le risposte fornite dalle Prefetture al questionario loro sottoposto.

### NUMERO PROVINCE INTERESSATE DA RISCHI NATURALI E ANTROPICI



Elaborazione delle risposte delle Prefetture al questionario

Fig. E.6

Come emerge dal grafico, i rischi idrogeologici sono quelli più diffusi, essendo presenti pressoché in tutte le Province ove operano le Prefetture che hanno partecipato al questionario. Invero, la presenza di rischi idrogeologici è riportata in ben 92 Province, venendo esclusa soltanto per i territori delle Province di Bologna e Monza e Brianza. Particolarmente diffusi sono anche i rischi industriali presenti in ben 82 Province e che vengono esclusi soltanto per quelle di Vercelli (Piemonte), Imperia (Liguria), e Monza e Brianza (Lombardia) nel Nord-Ovest, di Bologna (Emilia-Romagna) nel Nord-Est, di Siena (Toscana), Pesaro Urbino (Marche) e Roma (Lazio) nel Centro e di Bari (Puglia), Messina (Sicilia), Crotone e Vibo Valentia (Calabria) nel Sud.

Diffusa è anche la preoccupazione per i rischi sismici, la quale è presente in ben 66 Province ed è invece esclusa soltanto in poche aree del Paese, in particolare quelle pianeggianti. Tanto è vero che non viene riportata la sussistenza di rischi sismici in diverse Province presenti nella Pianura Padana, ad esempio in alcune Province della Lombardia, e in tutte le Province della Puglia, escluse soltanto quelle di Foggia e Barletta Andria Trani. Ad ogni modo, nonostante la diffusa attenzione per i rischi sismici, fortunatamente il numero di eventi sismici riportato dalle Prefetture per l'anno 2021 risulta piuttosto contenuto ed è sintetizzato nella tabella seguente.

### NUMERO EVENTI SISMICI RIPORTATI DALLE PREFETTURE

Provincia	Regione	N. Eventi sismici
Vibo Valentia	Calabria	12
Campobasso	Molise	8
Bari	Puglia	3
Reggio Calabria	Calabria	3
Trento	Trentino-Alto Adige/Südtirol	2
Trapani	Sicilia	2
Salerno	Campania	1

Elaborazione delle risposte delle Prefetture al questionario

Fig. E.7

L'attenzione per i rischi vulcanici è invece condivisa da un numero circoscritto di Province, nessuna delle quali ha registrato per l'anno 2021 eventi di tale natura. Data la presenza di vulcani nel proprio territorio

o, in ogni caso, in ragione della vicinanza ai medesimi, l'esistenza di rischi legati alla loro attività è riportata soltanto dalle Prefetture delle Province del Meridione. Trattasi, nello specifico, delle Province di Campobasso in Molise, di Napoli, Avellino e Salerno in Campania, di Cosenza e Reggio Calabria in Calabria, di Messina, Agrigento e Caltanissetta in Sicilia. Vi sono poi 32 Province che sono interessate anche da altre tipologie di eventi. A titolo esemplificativo, la Prefettura di Alessandria sottolinea le ripercussioni delle forti precipitazioni sulla viabilità e sulle linee ferroviarie, mentre la Prefettura di Genova ha segnalato il rilevamento di sorgenti radioattive anomale all'interno di container stoccati nel porto della città. In aggiunta, la Prefettura di Bologna ha sottolineato il rinvenimento di 7 ordigni bellici della seconda guerra mondiale.

Infine, anche nel 2021 si deve registrare il verificarsi di incendi non boschivi riguardanti insediamenti produttivi e residenziali e che hanno coinvolto anche persone. Quanto ai primi, il fenomeno ha riguardato principalmente, ma non solo, le Province del Settentrione, presumibilmente in ragione della loro spiccata industrializzazione. Inoltre, purtroppo, 4 di tali incendi si sono altresì rilevati mortali e si sono verificati nelle Province di Prato in Toscana, di Alessandria in Piemonte, di Perugia in Umbria e di Chieti in Abruzzo. Similmente, nel 2021, anche gli incendi di insediamenti residenziali, pur interessando Province di tutte le macroaree del Paese, sono risultati più frequenti nel Settentrione che, d'altronde, costituisce l'area maggiormente popolata del Paese. Per di più, dal momento che tali incendi interessano le abitazioni, è ben maggiore il numero di quelli che si sono tristemente rivelati mortali, i quali difatti sono riportati in ben 16 Province.

### 3. Incendi boschivi

Nel 2021, si sono registrati degli incendi boschivi in tutto il territorio nazionale, sebbene alcune Regioni siano state interessate dal fenomeno più di altre. Guardando ai dati riportati nella seguente tabella, è possibile vedere che nel 2021 vi sono stati 8.883 incendi in Italia, i quali hanno percorso complessivamente 29.501,6 ettari di superficie, ovvero lo 0,1% dell'intero territorio nazionale.

NUMERO DI INCENDI E SUPERFICIE PERCORSA DAL FUOCO. DATO REGIONALE E NAZIONALE. 2021

Regione	n. incendi boschivi	sup. percorsa dal fuoco (ha)	sup. percorsa dal fuoco su sup. totale
Piemonte	561	306,8	0,01%
Valle d'Aosta	4	5,1	0,00%
Lombardia	1.108	105,7	0,00%
Trentino-Alto Adige	32	6,7	0,00%
Veneto	291	27,9	0,00%
Friuli-Venezia Giulia	164	5,7	0,00%
Liguria	544	328,9	0,06%
Emilia-Romagna	420	287,4	0,01%
Toscana	894	689,8	0,03%
Umbria	224	329,5	0,04%
Marche	190	138,8	0,01%
Lazio	877	1.657,6	0,10%
Abruzzo	257	927,3	0,09%
Molise	178	594,3	0,13%
Campania	681	2.112,6	0,15%
Puglia	477	4.766,0	0,24%
Basilicata	281	963,3	0,10%
Calabria	987	9.514,0	0,63%
Sicilia	463	3.072,3	0,12%
Sardegna	250	3.662,0	0,15%
<i>Totale Italia</i>	<i>8.883</i>	<i>29.501,6</i>	<i>0,10%</i>

Elaborazioni Luiss su dati Ministero dell'interno e Istat

Fig. E.8

Le Regioni meno interessate dal fenomeno sono state la Valle d'Aosta, con soli 4 incendi boschivi e 5 ettari di superficie percorsi dal suolo, il Trentino Alto Adige, con 32 incendi e 6,7 ettari bruciati. Particolare è

poi la situazione del Friuli-Venezia Giulia che, pur avendo registrato 164 incendi boschivi, ha visto percorsi dal fuoco soltanto 5,7 ettari del proprio territorio regionale. Per quanto concerne invece le Regioni maggiormente interessate dal fenomeno, quelle che hanno visto bruciare più ettari del proprio territorio si collocano tutte nel Meridione. Il riferimento è, in particolare, alla Calabria con 987 incendi e quasi 10.000 ettari percorsi dal fuoco, alla Puglia con 477 incendi e quasi 5.000 ettari bruciati, la Sardegna con 250 incendi e 3.662 ettari bruciati, la Sicilia con 463 incendi e circa 3.000 ettari bruciati. Gli incendi boschivi sono stati particolarmente rilevanti anche in Campania con 681 incendi e circa 2.000 ettari percorsi dal fuoco e, per quanto riguarda l'Italia centrale, nel Lazio che ha fatto registrare 877 incendi e 1.657,6 ettari bruciati.

La particolare rilevanza del fenomeno nel Meridione è determinata soprattutto dalla quantità di ettari percorsi dal fuoco piuttosto che dal numero in sé di incendi. Invero, anche in diverse Regioni del Settentrione si registra un elevato numero di incendi; tuttavia, risulta molto più contenuta la porzione di territorio lambita dalle fiamme. Ad esempio, il Piemonte ha fatto registrare 561 incendi, ma con soli 300 ettari percorsi dal fuoco; similmente, la Lombardia è la Regione con il maggior numero di incendi boschivi nel 2021, ben 1.108, ma la superficie poi effettivamente bruciata è soltanto di 105 ettari. Di conseguenza, nel Sud Italia si registra una certa difficoltà non tanto nell'impedire il sorgere di incendi boschivi, quanto nel contenere la propagazione degli incendi una volta scoppiati. Tuttavia, ciò non significa che nel Meridione non venga dedicata adeguata attenzione alla prevenzione degli incendi boschivi. Non a caso, come emerge dalla tabella successiva, è Cosenza la Provincia in Italia con il maggior numero di Comuni, ben 146, che hanno provveduto a dotarsi del Catasto incendi in forza della legge n. 353 del 21 novembre 2000. Peraltro, come emerge sempre dalla tabella, le Province con il maggior numero di Comuni dotatisi del Catasto incendi sono equamente distribuite tra il Settentrione e il Meridione del paese.

#### PRIME 10 PROVINCE IN ITALIA PER NUMERO DI COMUNI DOTATISI DEL CATASTO INCENDI

Provincia	Regione	N. Comuni con catasto
Cosenza	Calabria	146
Bolzano	Trentino-Alto Adige/Südtirol	116
Cremona	Lombardia	113
Potenza	Basilicata	100
Alessandria	Piemonte	99
Lecce	Puglia	96
Napoli	Campania	92
Cuneo	Piemonte	81
Rieti	Lazio	73
Sassari	Sardegna	71

Elaborazione delle risposte delle Prefetture al questionario

Fig E.9

Le risposte fornite dalle Prefetture al questionario consentono poi di inquadrare in modo più approfondito il fenomeno degli incendi boschivi. In primo luogo, come riportano le Prefetture di Sassari e Alessandria, gli incendi boschivi destano preoccupazione anche perché strettamente connessi all'aggravarsi dei cambiamenti climatici che conducono a lunghi periodi di siccità e a temperature sempre più alte.

In secondo luogo, è spesso sottolineata l'influenza della condotta dell'uomo e, dunque, la frequenza degli incendi dolosi e colposi, la quale è, ad esempio, registrata per le Province di Milano, Brescia e Perugia e di diverse Province della Toscana, in particolare quelle di Lucca, Arezzo e Siena. In terzo luogo, come

agevolmente prevedibile ed esplicito da diverse Prefetture, quali quelle di Latina, Novara e Oristano, il fenomeno degli incendi boschivi desta particolare preoccupazione durante la stagione primaverile ed estiva.

L'unica eccezione al riguardo è rappresentata dalla Provincia di Varese che, viceversa, ha registrato più incendi durante l'inverno. In quarto e ultimo luogo, rispetto ad eventuali buone prassi, pressoché tutte le Prefetture sottolineano l'opportunità del coordinamento tra i diversi enti e associazioni chiamati a contenere il fenomeno degli incendi. Non mancano, comunque, territori che hanno assunto anche ulteriori iniziative, ad esempio promuovendo a partire dalle scuole delle campagne di sensibilizzazione della cittadinanza, come avvenuto nelle Province di Padova e Livorno.

#### **4. Industrie a rischio di incidente rilevante**

Per quanto concerne le industrie a rischio di incidente rilevante, i dati messi a disposizione per l'anno 2021, restituiscono l'immagine di uno scenario piuttosto stabile e in lenta evoluzione. Tuttavia, diverse Prefetture hanno espressamente giustificato il rallentamento delle attività istituzionali a causa dell'emergenza pandemica; in tal senso si vedano, tra le tante, le risposte fornite per le Province di Cremona, Trento e Roma. Ciò detto, quasi la metà delle Prefetture non fa riferimento all'approvazione nel 2021 di nuovi P.E.E., overosia di Piani di Emergenza Esterna per le industrie a rischio di incidente rilevante.

In aggiunta, circa un terzo delle Prefetture non riferisce di P.E.E. in corso di aggiornamento nel 2021 e più di due terzi delle Prefetture non riporta l'esistenza di nuovi P.E.E. in via di definizione nel corso del medesimo anno. Ad ogni modo, rispetto al quadro descritto non mancano comunque delle eccezioni. Per quanto concerne l'approvazione dei nuovi P.E.E. risultano piuttosto attive le Province di Brescia, Varese, Monza e Brianza, ove si contano rispettivamente 39, 20 e 18 nuovi P.E.E., i quali confermano così quella particolare concentrazione di impianti industriali che caratterizza la Lombardia. Inoltre, la forte presenza del settore industriale nel territorio lombardo è dimostrata anche dai dati sull'aggiornamento dei P.E.E., dato che le due Province in cui si è assistito al maggior numero di piani aggiornati sono quelle di Brescia (37) e Bergamo (36). Rispetto poi ai P.E.E. in via di definizione, le Province più operose nel 2021 sono state quelle di Lodi (10), sempre in Lombardia, e Frosinone (16) nel Lazio, la quale è nota per la particolare concentrazione di imprese farmaceutiche nel suo territorio.

Tanto esposto, dalle risposte fornite al questionario non emergono particolari criticità in materia salvo che per le carenze del personale, le quali non consentono sempre di provvedere tempestivamente all'aggiornamento dei piani o allo svolgimento di esercitazioni come riportato dalle Prefetture di Cremona, Treviso e Bologna. Per quanto concerne invece le buone pratiche sperimentate in materia, si segnalano l'istituzione di *task force* e commissioni tecniche in modo da assicurare un'azione coordinata tra tutti gli enti operanti nel territorio. Si vedano, a questo proposito, le risposte fornite dalle Prefetture di Brescia e Caltanissetta. Non mancano, poi, esempi anche di azioni intraprese in sinergia con poli universitari come avvenuto nella Provincia di Terni e, infine, di Province, ivi comprese quelle di Caserta e Venezia, dove l'attenzione viene posta anche all'attività di informazione e sensibilizzazione della cittadinanza.

#### **5. Esercitazioni**

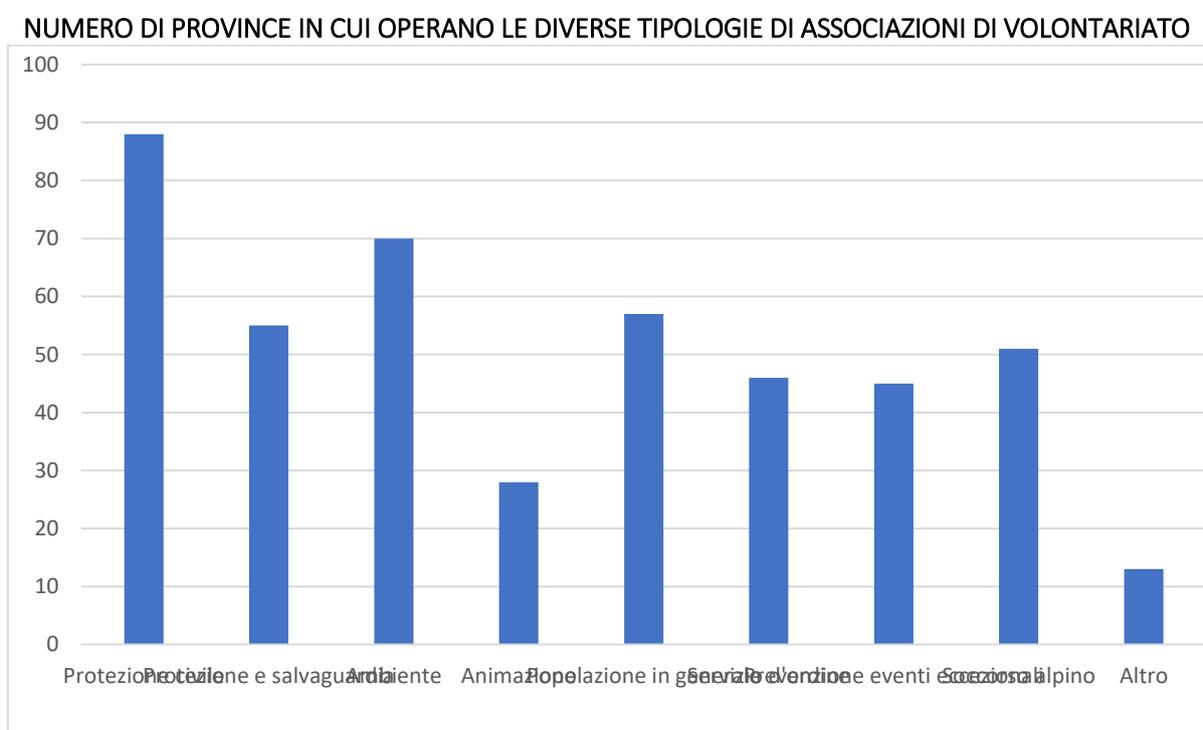
Le esercitazioni, come già anticipato in precedenza, sono un ulteriore esempio della notevole influenza che la pandemia ha esercitato sulle attività delle istituzioni nel corso del 2021. Invero, a causa dello scoppio del Covid-19 e dell'adozione delle misure di distanziamento sociale per limitarne la diffusione, in numerose Province non si sono svolte esercitazioni, come ad esempio avvenuto ad Asti, Milano, Venezia, Ravenna, Arezzo, Lucca, Perugia, Roma e Trento, la cui Prefettura riferisce però soltanto di un rallentamento nella pianificazione e nello svolgimento delle esercitazioni.

Ad ogni modo, nelle Province che hanno svolto nel corso del 2021 delle esercitazioni, risultano particolarmente diffuse quelle a garanzia della sicurezza della viabilità sulla rete stradale e autostradale che, difatti, si sono svolte nelle Province di Imperia, Biella e Livorno. Diverse sono state anche le esercitazioni focalizzate sul rischio idrogeologico, svoltesi ad esempio a Napoli e, in particolare, a Novara, dove l'attenzione è stata rivolta ai pericoli sulla viabilità stradale conseguenti al verificarsi di frane o allagamenti.

La pandemia ha però rappresentato anche l'occasione per sperimentare nuove modalità digitali di comunicazione e di coordinamento tra le istituzioni anche ai fini della pianificazione di esercitazioni. Tanto è vero che la Prefettura di Asti ha sottolineato l'importanza del ricorso a nuove tecnologie per efficientare l'azione delle pubbliche amministrazioni.

## 6. Volontariato

Anche nel 2021, i dati riportati dalle Prefetture confermano il radicamento nel territorio delle associazioni di volontariato, essendo queste presenti in tutte le Province. Nei grafici seguenti sono riportati sia il numero di Province in cui sono presenti le diverse tipologie di associazioni di volontariato, sia le prime 10 Province per numero di associazioni di ciascuna tipologia. Quanto al primo profilo, è possibile vedere che le associazioni di “Protezione civile” sono presenti in tutte le Province (ben 88) delle Prefetture che hanno risposto alla sezione del questionario dedicata al Volontariato. Numerose sono poi le Province ove sono presenti associazioni che svolgono funzioni analoghe a quelle di “Protezione civile”, ovverosia le associazioni in materia di “Ambiente” (70 Province), di “Protezione e salvaguardia” (55) e di “Prevenzione eventi eccezionali” (45). Peraltro, in ragione della particolare morfologia del nostro paese e, in particolare, dell’elevato numero di Province interessate da catene montuose, sono ben 51 quelle in cui sono presenti associazioni di “Soccorso alpino”. Sono piuttosto diffuse anche le associazioni che si occupano delle “Popolazione in generale”, le quali sono presenti in ben 57 Province, e quelle che operano nel settore della Sicurezza, più precisamente del “Servizio d’ordine e gestione manifestazioni”, le quali sono presenti in 46 Province. Infine, in 13 Province sono presenti anche associazioni operanti in altri settori.



Elaborazione delle risposte delle Prefetture al questionario

Fig. E.10

Per quanto concerne invece la diffusione delle diverse associazioni di volontariato in Italia, è possibile apprezzare anche la loro articolazione lungo l’intero territorio nazionale.

Più precisamente, come mostrano le tabelle seguenti, risultano equamente distribuite tra il Nord, il Centro e il Sud d’Italia le 10 Province in cui si registra il maggior numero di associazioni di volontariato nelle loro diverse tipologie. Per di più, in ciascuna macroarea del Paese si rinviene almeno una Provincia che si caratterizza per la presenza del maggior numero di associazioni di una determinata tipologia. Nel Nord-Ovest, in particolare in Piemonte, vi sono la Città Metropolitana di Torino, che conta il maggior numero di associazioni di Soccorso alpino (52), e la Provincia di Novara, che conta il maggior numero di associazioni di Protezione e salvaguardia (95).

Nel Nord-est, vi sono le Province di Ferrara in Emilia-Romagna e di Verona nel Veneto che vantano rispettivamente il maggior numero di associazioni di Servizio d’ordine (236) e di Prevenzione di eventi

eccezionali (72). Nel Centro, in Toscana, la Provincia di Pisa è quella che conta più associazioni in materia di Popolazione in generale (426).

Infine, nel Sud e nelle Isole vi sono la Provincia di Bari che conta il maggior numero di associazioni di Protezione Civile (389), la Provincia di Trapani con il maggior numero di associazioni in materia di Ambiente (70) e la Provincia di Cosenza con il maggior numero di associazioni in materia di Animazione (62).

**PRIME 10 PROVINCE PER NUMERO DI ASSOCIAZIONI "PROTEZIONE CIVILE"**

Provincia	Regione	N. Associazioni
Bari	Puglia	389
Cuneo	Piemonte	232
Pisa	Toscana	202
La Spezia	Liguria	190
Brescia	Lombardia	152
Varese	Lombardia	141
Arezzo	Toscana	132
Alessandria	Piemonte	130
Cosenza	Calabria	120
Milano	Lombardia	116

Elaborazione delle risposte delle Prefetture al questionario

Fig. E.11

**PRIME 10 PROVINCE PER NUMERO DI ASSOCIAZIONI "PROTEZIONE E SALVAGUARDIA"**

Provincia	Regione	N. Associazioni
Novara	Piemonte	95
Verona	Veneto	72
Trapani	Sicilia	70
Livorno	Toscana	67
Cosenza	Calabria	66
L'Aquila	Abruzzo	64
Reggio Calabria	Calabria	60
Oristano	Sardegna	27
Pisa	Toscana	23
Prato	Toscana	17

Elaborazione delle risposte delle Prefetture al questionario

Fig. E.12

**PRIME 10 PROVINCE PER NUMERO DI ASSOCIAZIONI "AMBIENTE"**

Provincia	Regione	N. Associazioni
Trapani	Sicilia	70
Brescia	Lombardia	67
Livorno	Toscana	67
Latina	Lazio	66
Cosenza	Calabria	44
Sassari	Sardegna	38
Ferrara	Emilia-Romagna	38
Lucca	Toscana	33
Imperia	Liguria	25
Parma	Emilia-Romagna	20

Elaborazione delle risposte delle Prefetture al questionario

Fig E.13

**PRIME 10 PROVINCE PER NUMERO DI ASSOCIAZIONI “ANIMAZIONE”**

Provincia	Regione	N. Associazioni
Cosenza	Calabria	62
Pisa	Toscana	39
L'Aquila	Abruzzo	31
Reggio Calabria	Calabria	18
Asti	Piemonte	18
Rieti	Lazio	14
Trapani	Sicilia	2
Parma	Emilia-Romagna	1
Verona	Veneto	1
Verbano Cusio Ossola	Piemonte	1

Elaborazione delle risposte delle Prefetture al questionario

Fig. E.14

**PRIME 10 PROVINCE PER NUMERO DI ASSOCIAZIONI “POPOLAZIONE IN GENERALE”**

Provincia	Regione	N. Associazioni
Pisa	Toscana	426
Novara	Piemonte	276
Reggio Calabria	Calabria	220
Latina	Lazio	176
L'Aquila	Abruzzo	97
Rieti	Lazio	88
Verona	Veneto	72
Trapani	Sicilia	70
Livorno	Toscana	67
Ancona	Marche	58

Elaborazione delle risposte delle Prefetture al questionario

Fig. E.15

**PRIME 10 PROVINCE PER NUMERO DI ASSOCIAZIONI PER “SERVIZIO D'ORDINE/GESTIONE MANIFESTAZIONI”**

Provincia	Regione	N. Associazioni
Ferrara	Emilia-Romagna	236
Venezia	Veneto	147
Verona	Veneto	72
Trapani	Sicilia	70
Reggio Calabria	Calabria	60
Savona	Liguria	46
Cosenza	Calabria	20
Valle D'Aosta	Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	12
Oristano	Sardegna	11
Matera	Basilicata	6

Elaborazione delle risposte delle Prefetture al questionario

Fig. E.16

**PRIME 10 PROVINCE PER NUMERO DI ASSOCIAZIONI "PREVENZIONE EVENTI ECCEZIONALI"**

Provincia	Regione	N. Associazioni
Verona	Veneto	72
Trapani	Sicilia	70
Reggio Calabria	Calabria	60
Macerata	Marche	49
Savona	Liguria	46
Vercelli	Piemonte	32
Imperia	Liguria	24
Prato	Toscana	17
Oristano	Sardegna	10
Monza e Brianza	Lombardia	7

Elaborazione delle risposte delle Prefetture al questionario

Fig. E.17

**PRIME 10 PROVINCE PER ASSOCIAZIONI "SOCCORSO ALPINO"**

Provincia	Regione	N. Associazioni
Torino	Piemonte	52
Brescia	Lombardia	7
Teramo	Abruzzo	5
Lucca	Toscana	3
Varese	Lombardia	2
Parma	Emilia-Romagna	2
Frosinone	Lazio	2
L'Aquila	Abruzzo	1
Verona	Veneto	1
Reggio Calabria	Calabria	1

Elaborazione delle risposte delle Prefetture al questionario

Fig. E.18

## 7. Protezione civile

Dopo aver richiesto di quantificare le diverse tipologie di associazioni di volontario presenti sul territorio, il questionario sottoposto alle Prefetture si sofferma sulla Protezione civile per indagare eventuali criticità e buone pratiche registrate al riguardo.

Quanto alle prime, la maggior parte delle Prefetture non ha evidenziato problematiche di sorta. Al più, possono menzionarsi le risposte fornite dalle Prefetture di Trapani, Bergamo e Oristano. La prima, richiamando quanto osservato dal Dipartimento della Protezione civile, evidenzia la necessità di incrementare i mezzi e le tecnologie da mettere a disposizione della Protezione civile. La seconda sottolinea che, talvolta, possono sorgere dei problemi di competenza territoriale, come avvenuto ad esempio con la confinante Provincia di Brescia. L'ultima, invece, riporta la carenza di associazioni di volontariato sul suo territorio, sebbene questa sia poi compensata dalla presenza di 27 compagnie barracellari.

Per quanto riguarda invece le seconde, tra le buone pratiche suggerite si segnalano: a) l'organizzazione di corsi base di formazione per i volontari nella Provincia di Varese; b) l'aggiornamento costante nella Provincia di Rovigo della banca dati informatizzata e relativa al personale impiegato nelle operazioni di Protezione civile; c) il coordinamento e la stretta collaborazione tra i diversi soggetti responsabili del sistema di Protezione civile, i quali vengono evidenziati rispetto ai territori delle Province di Lecco e Venezia.

## 8. Abusivismo edilizio

Le risposte fornite rispetto al contrasto all'abusivismo edilizio risultano di particolare interesse in quanto mostrano una certa scollatura tra i dati riportati al riguardo dall'Istat e la percezione della loro rilevanza da parte delle Prefetture.

Nel rapporto Bes per l'anno 2021, l'Istat definisce l'abusivismo edilizio come un fenomeno in leggero calo, ma ancora di grande rilievo. Più precisamente, viene riportato che nel 2021 l'indice di abusivismo, ovvero il numero di immobili abusivamente realizzati ogni 100 autorizzati, è pari in Italia a 15,1. Dunque, in Italia, delle nuove costruzioni più di una su 10 è realizzata abusivamente. Inoltre, l'Istituto di Statistica si preoccupa anche di precisare che l'abusivismo edilizio «si concentra soprattutto nel Sud e nelle Isole (dove mantiene livelli allarmanti, con valori dell'indice compresi tra 35 e 40) ed è presente in misura non trascurabile nelle regioni del Centro (dove il valore dell'indice è prossimo alla media Italia), mentre può considerarsi marginale in quelle del Nord».

La descrizione del fenomeno da parte delle Prefetture si discosta però parzialmente dalla fotografia dell'abusivismo edilizio fatta dall'Istat. Tanto è vero che, come riportato in precedenza, l'abusivismo edilizio costituisce la sottotematica della Protezione Civile e dell'Ambiente alla quale viene attribuito il più basso grado di priorità.

Nel dettaglio, nelle risposte fornite dalle Prefetture del Settentrione il fenomeno è sovente descritto come del tutto marginale, se non inesistente. Invero, per nessuna delle Province del Nord-Ovest e del Nord-Est si riporta l'esistenza di criticità di sorta rispetto all'abusivismo edilizio. Nell'Italia centrale, similmente, non si rinvencono particolari problematiche anche se per alcune aree, in particolare per la Provincia di Latina e la Città metropolitana di Firenze, viene posto l'accento sulle risorse e sull'attenzione dedicate al controllo sull'attività edilizia e alla repressione di eventuali abusi.

Anche nel Meridione e nelle Isole, infine, nonostante i dati riportati dall'Istat, si esclude l'esistenza di criticità al riguardo.

Fanno eccezione soltanto le attente risposte fornite dalle Prefetture di Caserta e Napoli, le quali descrivono l'abusivismo edilizio come un fenomeno di illegalità particolarmente diffuso nel territorio che danneggia l'economia, il paesaggio e, più in generale, la cultura del rispetto delle regole.

Di particolare interesse è anche la risposta fornita dalla Prefettura di Lecce, la quale sottolinea che i Comuni spesso non hanno le risorse economiche necessarie ad anticipare le spese da sostenere per la riduzione in pristino delle opere abusivamente realizzate.

## 9. Smaltimento rifiuti

Nel 2021, si è assistito a una leggera flessione del numero di impianti che in Italia sono destinati al trattamento dei rifiuti.

Come emerge dalle tabelle seguenti, rispetto al 2020 il numero complessivo di impianti è rimasto il medesimo per alcune tipologie ed è invece diminuito per altre tipologie.

NUMERO TIPOLOGIE IMPIANTI RIFIUTI. 2021. DATO REGIONALE E NAZIONALE

Regione	Anno 2021						
	Compostaggio	Compostaggio e digestione anaerobica	Digestione anaerobica	Trattamento meccanico biologico	Incenerimento	Co-incenerimento	Discarica
Piemonte	19	5	1	10	1	1	11
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	0	0	0	0	0	0	2
Lombardia	62	6	8	10	13	5	10
Trentino-Alto Adige/Südtirol	11	1	3	0	1	0	7
Veneto	53	5	4	6	3	0	9
Friuli-Venezia Giulia	13	2	0	3	1	1	2
Liguria	5	1	0	5	0	0	7
Emilia-Romagna	11	9	2	7	7	1	5
Toscana	17	1	0	14	4	1	9
Umbria	2	4	0	5	0	0	5
Marche	5	0	0	4	0	0	9
Lazio	17	2	0	11	1	0	5
Abruzzo	6	0	0	4	0	0	7
Molise	2	0	2	3	1	1	4
Campania	5	3	0	6	1	0	0
Puglia	9	0	1	12	1	2	8
Basilicata	0	0	0	4	1	1	5
Calabria	11	1	0	8	1	1	5
Sicilia	23	2	0	8	0	0	10
Sardegna	22	0	0	4	1	0	6
<i>Totale Italia</i>	<i>293</i>	<i>42</i>	<i>21</i>	<i>124</i>	<i>37</i>	<i>14</i>	<i>126</i>

Elaborazioni Luiss su dati Ispra  
Fig. E.19

NUMERO TIPOLOGIE IMPIANTI RIFIUTI. VARIAZIONE 2020/2021. DATO REGIONALE E NAZIONALE

Regione	Differenza assoluta 2021 vs 2020						
	Compostaggio	Compostaggio e digestione anaerobica	Digestione anaerobica	Trattamento meccanico biologico	Incenerimento	Coincenerimento	Discarica
Piemonte	1	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	-2	-1	0	0	0	0	0
Trentino-Alto Adige/Südtirol	0	0	-1	-1	0	0	2
Veneto	0	0	-1	-1	0	-1	-2
Friuli-Venezia Giulia	-2	0	0	0	0	0	0
Liguria	-1	0	0	0	0	0	0
Emilia-Romagna	1	0	0	0	0	0	-1
Toscana	-1	0	0	0	0	0	2
Umbria	0	0	0	0	0	0	0
Marche	-1	0	0	-3	0	0	0
Lazio	0	0	0	-1	0	0	0
Abruzzo	0	0	0	0	0	0	-1
Molise	0	0	0	0	0	0	1
Campania	1	0	0	0	0	0	-2
Puglia	2	0	0	0	0	1	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	-1	0	0	-1
Sicilia	1	1	0	-3	0	0	-3
Sardegna	1	-1	0	-1	0	0	0
<i>Totale Italia</i>	<i>0</i>	<i>-1</i>	<i>-2</i>	<i>-11</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-5</i>

Elaborazioni Luiss su dati Ispra

Fig. E.20

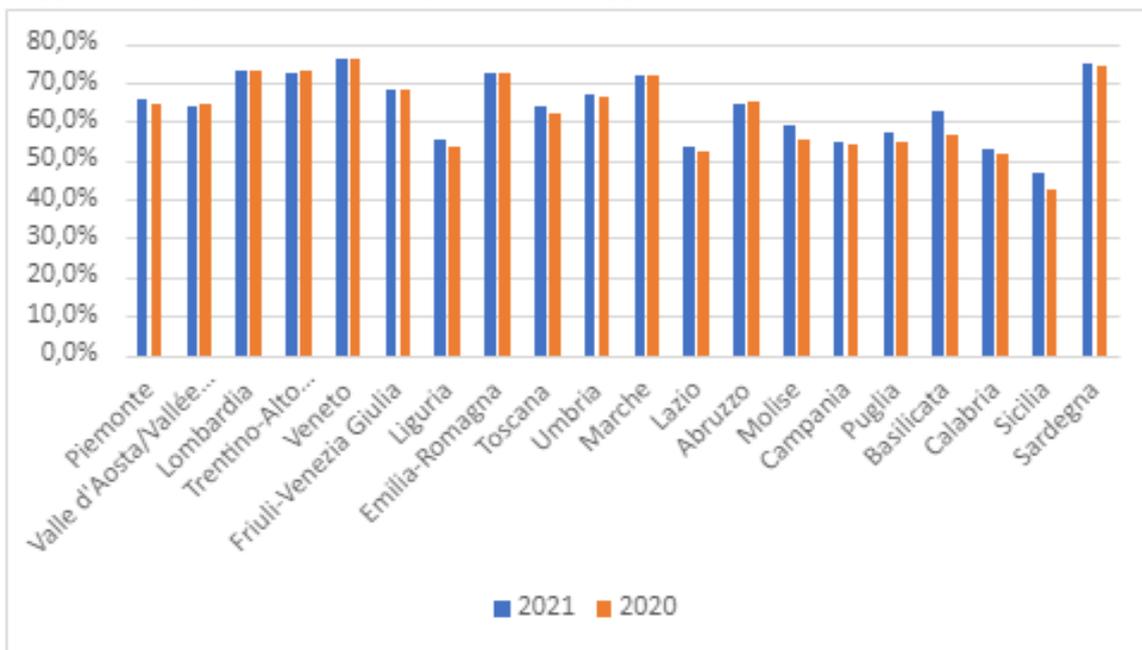
Procedendo per ordine, il numero degli impianti di compostaggio è rimasto invariato rispetto al 2020, in quanto rimane sempre pari a 293. Tuttavia, tale numero è il risultato di una diversa riallocazione degli impianti nel 2021 e, in particolare, di una loro minore diffusione nel Settentrione e, al contempo, di una loro maggiore presenza nel Meridione. In particolare, rispetto al 2020 vi sono 2 impianti di compostaggio in meno in Lombardia e Friuli-Venezia Giulia e uno in meno in Liguria, Toscana e Marche. Al contempo, si registrano un impianto di compostaggio in più in Sicilia, Sardegna, Campania, Emilia-Romagna e Piemonte e 2 nuovi impianti in Puglia.

Per quanto concerne invece gli impianti di compostaggio e digestione anaerobica, in Italia oggi se ne contano complessivamente 42, ovvero uno in meno rispetto al 2020 dato che ve ne sono 2 in meno, di cui uno in Lombardia e uno in Sardegna, e uno solo in più in Sicilia. In aggiunta, nel 2021 vi sono 21 impianti di digestione anaerobica, 2 in meno rispetto al 2020 a causa delle riduzioni registrate in Trentino-Alto Adige e in Veneto. Una flessione si registra anche rispetto agli impianti di trattamento meccanico biologico, pari a 135 nel 2020 e a 124 nel 2021, in particolare a causa della riduzione del numero di impianti verificatasi in Sicilia e nelle Marche, ciascuna delle quali fa da sola registrare 3 impianti in meno.

Nessuna variazione, invece, si registra rispetto al numero complessivo degli impianti di incenerimento e coincenerimento in Italia che anche nel 2021 continua a essere pari rispettivamente a 37 e 14. Tuttavia, se gli impianti di incenerimento sono rimasti gli stessi, per quanto concerne invece gli impianti di coincenerimento si registra nel 2021 un impianto in più in Puglia ed uno in meno in Veneto. Infine, è diminuito il numero complessivo delle discariche, passate dalle 131 del 2020 alle 126 del 2021.

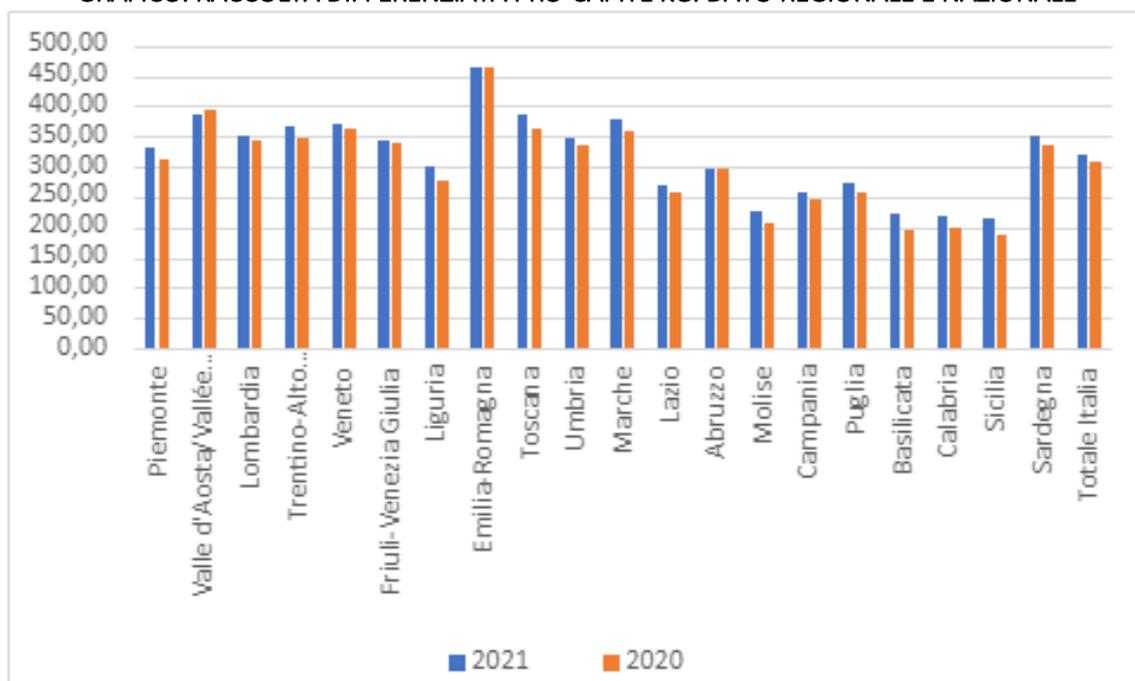
Oltre alla riduzione del numero di impianti per il trattamento dei rifiuti, va registrato nel 2021 un leggero incremento della percentuale di rifiuti oggetto in Italia di raccolta differenziata, la quale è testimoniata dai grafici seguenti.

**GRAFICO. PERCENTUALE DI RACCOLTA DIFFERENZIATA SUL TOTALE DEI RIFIUTI URBANI. DATO REGIONALE**



Elaborazione Luiss su dati Ispra  
Fig. E.21

**GRAFICO. RACCOLTA DIFFERENZIATA PRO-CAPITE KG. DATO REGIONALE E NAZIONALE**



## Elaborazione Luiss su dati Ispra Fig. E.22

Dai grafici riportati, come si è già detto, emerge l'incremento nel 2021 della quantità di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata. Tale incremento si può apprezzare sia rapportando la quantità di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata al totale dei rifiuti urbani trattati, sia quantificando i kg di rifiuti urbani raccolti in modo differenziato per abitante.

Rispetto al primo profilo, nel 2021 la percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata in Italia è migliorata di un punto percentuale, passando dal 63% del 2020 al 64% del 2021. Tale incremento è riconducibile principalmente al miglioramento delle prestazioni registrate nel Sud e nel Centro Italia, specie in Basilicata e in Sicilia, ove la percentuale di rifiuti raccolti in modo differenziato è passata in un anno rispettivamente dal 56,4% al 62,7% e dal 42,3% al 46,9%. Invero, il miglioramento delle prestazioni registrate in Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Basilicata, Sicilia, Molise, Toscana, Marche, Umbria e Lazio, ma anche in Piemonte e Veneto, ha consentito di controbilanciare la leggera flessione nel 2021 della percentuale di rifiuti oggetto di raccolta differenziata in Valle d'Aosta, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Liguria e Abruzzo.

Simili riflessioni possono tracciarsi anche per la quantità pro capite di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata che tra il 2020 e il 2021 è incrementata del 4,3%, passando dai 307,82 kg di rifiuti ai 321,16 kg. Tale incremento è dovuto, in particolare, alle migliori prestazioni fatte registrare nel Meridione, in particolare, in Sicilia, Basilicata, Molise e, con riferimento al Settentrione, in Liguria.

Più precisamente, in Sicilia si è passati dai 188,16 kg del 2020 ai 216,41 kg del 2021 con un incremento ben del 15%, in Basilicata, si è passati da 195,22 kg a 224,01 kg, con un incremento analogo del 14,7%, in Molise, si è passati dai 205,81 kg ai 225,81 kg con un incremento del 9,7%, mentre la Liguria è passata da 278,27 kg a 300,75 kg con un incremento dell'8,1%.

### 10. Inquinamento

Le tipologie di rischi e criticità legate all'inquinamento variano lungo il Paese in ragione delle peculiarità di ciascun territorio e delle caratteristiche degli impianti produttivi negli stessi presenti. A titolo esemplificativo, vengono espresse delle preoccupazioni rispetto al possibile avvio dell'attività di stoccaggio di scorie naturali nella Provincia di Oristano, ai frequenti episodi di smaltimento illegale di rifiuti a Napoli, all'abbandono di scarti tessili nella Provincia di Prato o ai disagi per la cittadinanza conseguenti all'attività industriale di un grande complesso chimico nella Provincia di Rovigo.

Ad ogni modo, è possibile riscontrare all'interno delle singole Regioni delle preoccupazioni ricorrenti nelle risposte fornite dalle diverse Prefetture. In particolare, si segnalano:

- a) in Friuli-Venezia-Giulia, l'inquinamento legato al traffico veicolare che viene riportato per le Province di Trieste e Pordenone;
- b) in Piemonte, nelle Province di Alessandria, Novara, Asti e Cuneo, l'attenzione dedicata per la qualità dell'aria; tema quest'ultimo che però accomuna anche diverse Province padane, ad esempio, quelle di Mantova e Brescia in Lombardia;
- c) similmente, in Veneto, nelle Province di Verona, Padova e Treviso, il frequente superamento dei limiti medi giornalieri di PM-10;
- d) in Calabria, e più precisamente nelle Province di Vibo Valentia e Catanzaro, l'inquinamento marino legato a una non sempre ottimale gestione e manutenzione dei depuratori;
- e) in Puglia, nelle Province di Barletta-Andria-Trani e Lecce, il frequente abbandono di rifiuti.

Per quanto concerne invece le buone pratiche sperimentate nelle Province, è piuttosto diffuso il richiamo al tentativo di coinvolgere la popolazione residente per sensibilizzarla su temi ambientali o per assicurare una sua partecipazione nell'attività di pianificazione (si vedano in tal senso le risposte fornite per le Province di Isernia, Oristano, Catanzaro e Pordenone). Similmente, è altresì ricorrente il riferimento all'impegno profuso per lo svolgimento di attività straordinarie o aggiuntive di controllo o monitoraggio, il quale è per esempio evidenziato rispetto alle Province di Avellino e Prato.

## 11. Conclusioni

Nel 2021 è possibile registrare una certa uniformità rispetto alla gestione del tema della Protezione civile e ambiente da parte delle Province italiane, sebbene non manchino alcune peculiarità che caratterizzano le singole macroaree del paese.

Procedendo per ordine, nel 2021 è complessivamente accresciuta in Italia l'attenzione dedicata al tema, al quale, salvo che nel Nord-Est, viene riconosciuta una rilevanza maggiore di quella registrata nel 2020. L'attenzione per il tema si traduce principalmente nella protezione della popolazione dai rischi derivanti da calamità naturali e da incidenti industriali; non a caso, gran parte delle Province italiane resta esposta a rischi idrogeologici, sismici e industriali.

Delle differenze tra il Settentrione e il Meridione si rinvergono invece rispetto al fenomeno degli incendi. Invero, gli incendi non boschivi degli insediamenti produttivi e residenziali hanno interessato soprattutto le Province del Nord, mentre gli incendi boschivi hanno portato a bruciare più ettari nel Sud. Inoltre, sempre nel Settentrione si è registrato il maggior numero di Piani di Emergenza Esterna per le industrie a rischio di incidente rilevante aggiornati o approvati nel corso del 2021.

Il tema dell'inquinamento e del volontariato accomuna, invece, pressoché tutte le Province del Paese. Da un lato, i rischi per l'inquinamento del territorio sono richiamati per gran parte delle Province e, dall'altro, in tutto il territorio nazionale sono presenti associazioni di volontariato, in particolare quelle di Protezione civile. Quanto, invece, allo smaltimento dei rifiuti, il 2021 ha fatto registrare un leggero aumento della percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata, grazie innanzitutto al miglioramento delle relative *performance* da parte delle Regioni del Sud. Infine, minore è l'attenzione che le Province di tutto il Paese dedicano al tema delle esercitazioni, che spesso non sono state svolte nel corso dell'anno a causa della pandemia, e dell'abusivismo edilizio.

## Economia ed occupazione

1. Rilevanza del tema	pag. 99
2. Mercato del lavoro	pag. 102
3. Settori produttivi	pag. 104
4. Settore finanziario e bancario	pag. 104
5. Sistema sanzionatorio prefettizio	pag. 104
6. Procedure concorsuali	pag. 105
7. Scioperi nei servizi pubblici essenziali	pag. 105
8. Ammortizzatori sociali e crisi aziendali	pag. 105
9. Sicurezza sul lavoro	pag. 106
10. Appalti	pag. 107
11. Opere pubbliche e infrastrutture strategiche	pag. 109
12. Conclusioni	pag. 109

## 1. Rilevanza del tema

L'area "Economia ed occupazione", rispetto all'anno 2020, ha registrato, per l'anno 2021, un incremento omogeneo su tutto il territorio nazionale. Se nell'anno 2020 è stato registrato su tutto il territorio nazionale un calo di interesse che le Prefetture hanno dedicato all'area "Economia ed occupazione", molto probabilmente a causa della pandemia dovuta al diffondersi del Covid-19, il 2021 segna l'inizio della ripresa.

Si noti come nell'anno 2020, su una scala da 1 a 10, la rilevanza era pari a 6,86; nel 2021, invece, la stessa è aumentata a 8,12.

Analizzando le diverse aree geografiche è possibile osservare una omogenea crescita su tutto il territorio nazionale per la rilevanza dell'area "Economia ed occupazione":

- L'area Nord-ovest ha assegnato una rilevanza di 7,38 su 10, evidenziando un notevole aumento se consideriamo che nel 2020 la rilevanza attribuita era di 5,70; l'area Nord-est, invece, ha attribuito una rilevanza di 8,00 su 10, nel 2020 si attestava già a 7,06;
- L'area del Centro ha attribuito nel 2021 una rilevanza di 8,79 su 10;
- Il Sud e le isole hanno attribuito una rilevanza di 8,27 su 10;

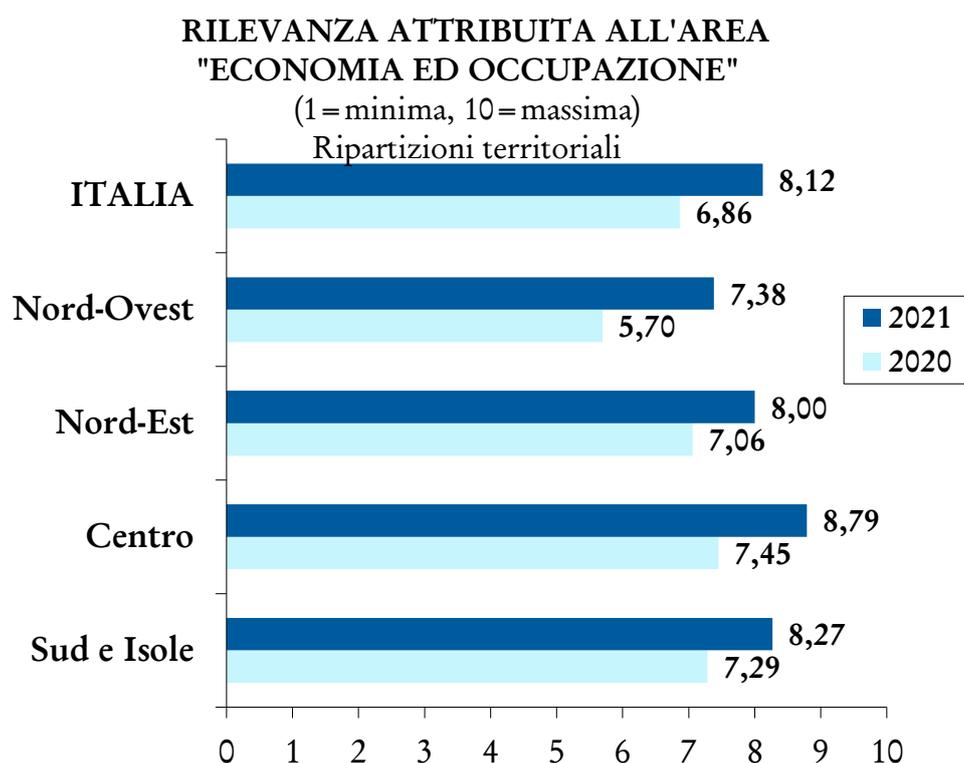


Fig. F. 1.

In linea generale si registra un maggiore interesse per l'area "Economia ed occupazione", in maniera più significativa per il Nord-ovest rispetto all'anno 2020.

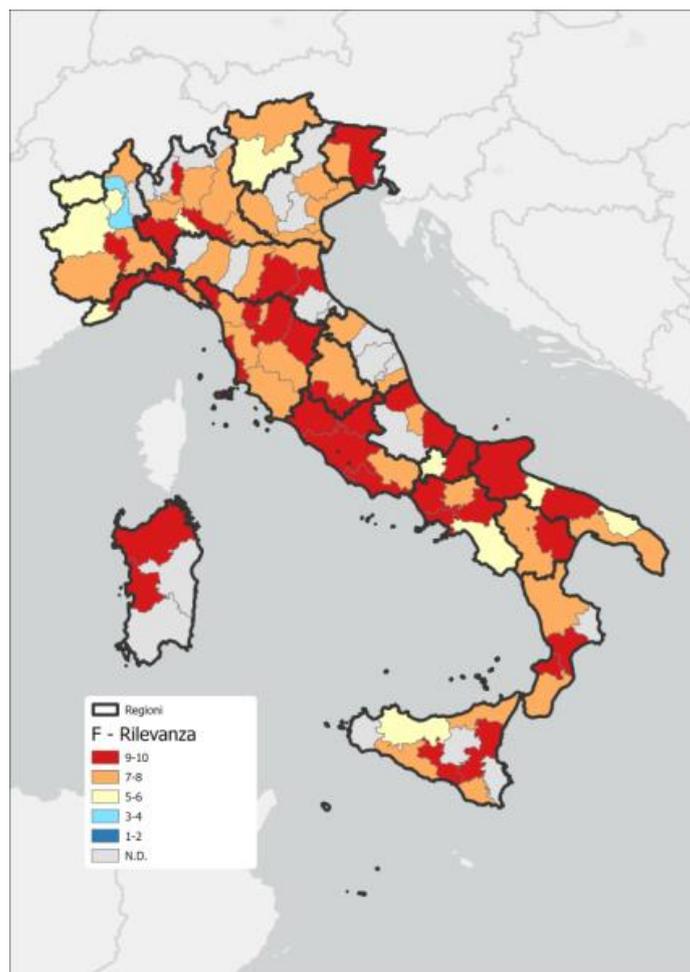


Fig. F. 2.

Attraverso questa "mappa" dell'Italia è possibile avere il quadro d'insieme dei punteggi specifici di rilevanza assegnati dalle Province all'area "Economia ed occupazione".

Nel dettaglio si evidenzia come solo alcuni territori, prevalentemente al Centro-Italia, hanno attribuito il massimo grado di rilevanza (9-10) mentre, poi, in linea generale i valori attribuiti si collocano tra il 7-8. Alcuni territori, come il Sud della Campania, hanno attribuito una scarsa rilevanza al tema.

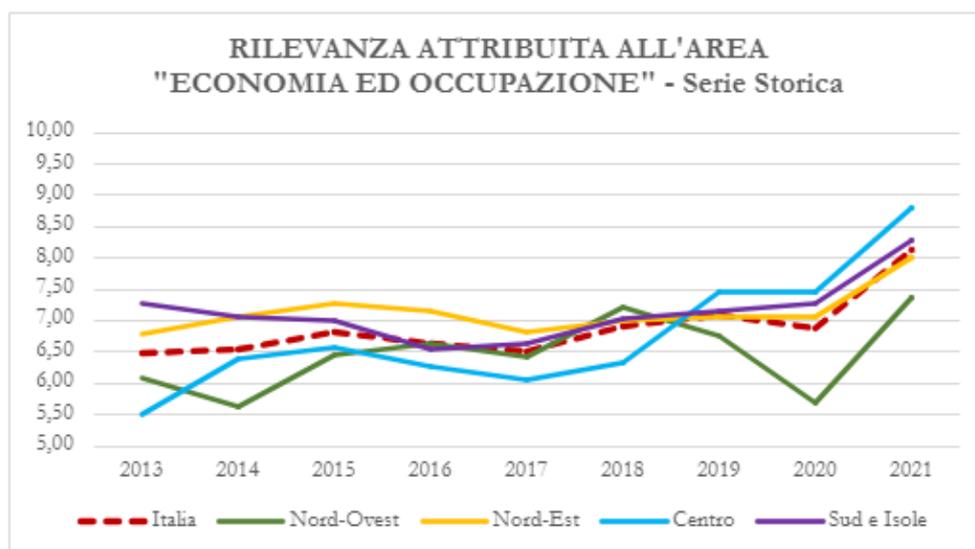


Fig. F. 3.

I dati della figura F. 3. indicano la rilevanza attribuita all'area "Economia ed occupazione" nei diversi territori italiani nel corso degli anni e, nello specifico, dal 2013 al 2021, offrendoci un quadro generale così da farci cogliere le varie percezioni riguardo questo tema in un determinato arco temporale nel Paese.

E' evidente che nel 2021 la rilevanza attribuita a tale voce è aumentata in tutte le aree geografiche.

Nel corso degli anni si possono notare fluttuazioni nelle valutazioni: ad esempio il Nord-ovest nell'anno 2014 e nell'anno 2020 ha registrato un notevole calo di interesse per l'area in oggetto; da notare invece le fluttuazioni dell'area del Centro negli anni 2013 e 2017.

Chiaramente le variazioni poste in evidenza sono la sintesi di un insieme di aspetti e peculiarità dei vari territori, nonché anche il risultato di eventi e dinamiche specifiche che hanno determinato tali percezioni.

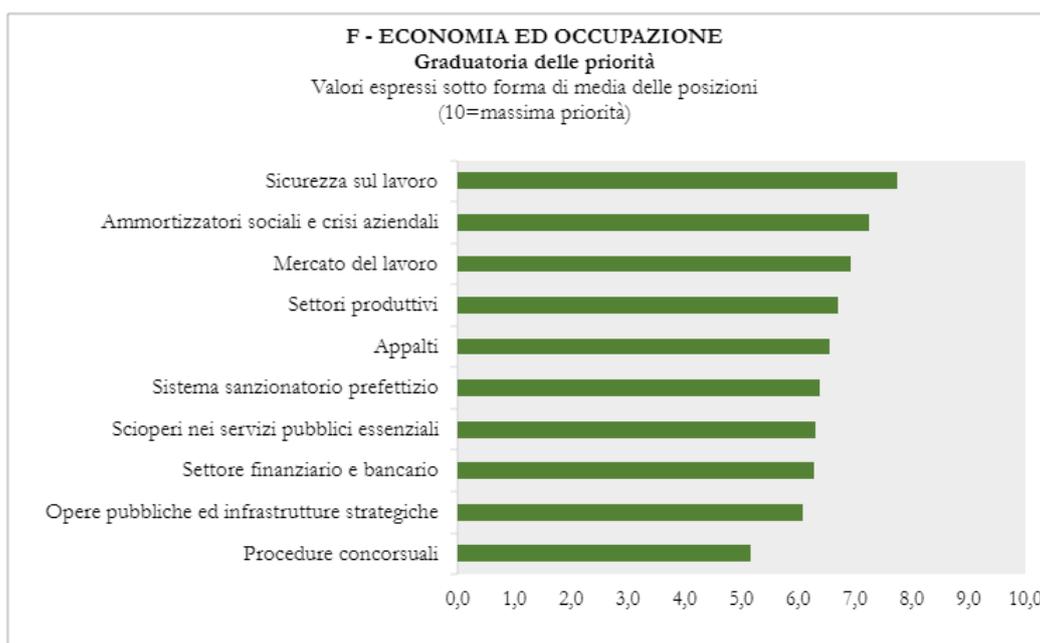


Fig. F. 4.

I dati della figura F. 4. indicano la graduatoria delle priorità dell'area esaminata riflettendo i temi di maggiore rilevanza e importanza per ciascuna Prefettura.

In particolare, le aree che suscitano maggiore interesse alle Prefetture sono diverse: la sicurezza sul lavoro, con un punteggio di 7,75 è all'apice delle priorità, tale valutazione riflette le sequenze drammatiche di incidenti sul lavoro e la necessità di affrontare il tema attraverso un piano efficace e coordinato.

Anche il tema degli ammortizzatori sociali e crisi aziendali (7,25) insieme al tema del mercato del lavoro (6,94) hanno una certa rilevanza mentre, in una posizione "mediana", si collocano appalti (6,56), sistema sanzionatorio prefettizio (6,38), scioperi nei servizi pubblici essenziali (6,30), settore finanziario e bancario (6,28), opere pubbliche e infrastrutture strategiche (6,08).

Di minore interesse il tema delle procedure concorsuali che si colloca al livello più basso con un punteggio di 5,16.

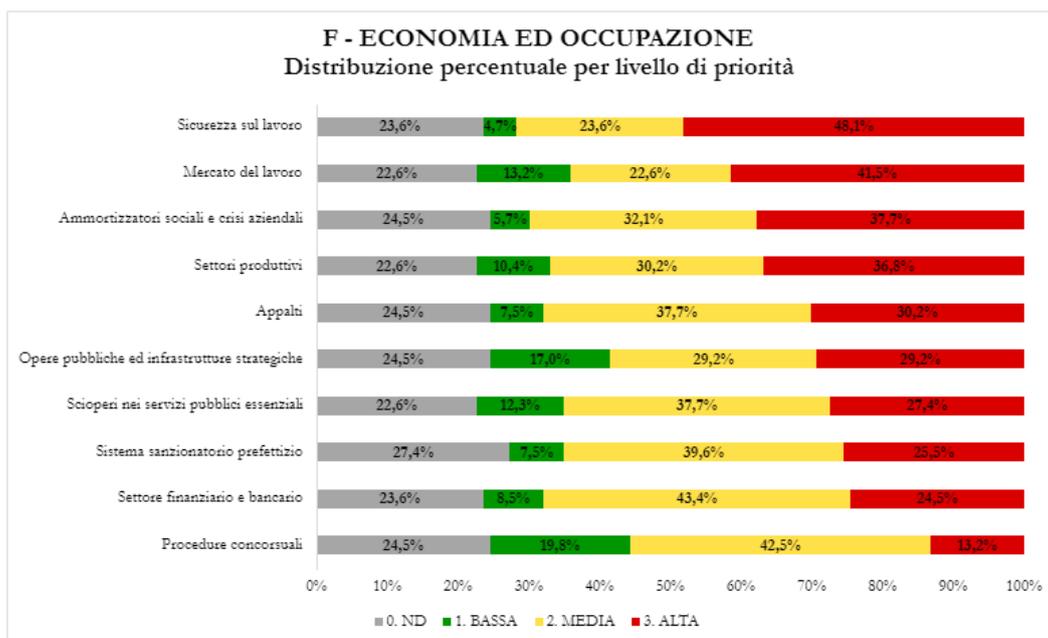


Fig. F. 5.

La figura F. 5. illustra la variabilità delle priorità tra le voci, determinate dalle varie peculiarità dei territori e dalle sfide che ogni Prefettura si pone in base a specifiche esigenze.

## 2. Mercato del lavoro

Il mercato del lavoro nell'anno 2021 registra una lieve crescita. Grazie al sostegno delle politiche economiche, è iniziata una fase di ripresa dopo la contrazione dell'anno 2020, pur con il consistente rallentamento dell'ultima parte dell'anno, dovuto alla nuova ondata dei contagi con le conseguenti nuove restrizioni.

L'economia italiana ha mostrato una crescita rilevante con un forte recupero dell'attività produttiva, soprattutto per la domanda interna, spinta dalla ripresa degli investimenti e dei consumi. Tale crescita si è accompagnata ad una graduale stabilizzazione del mercato del lavoro.

Al Nord sono interessanti i dati della Camera di Commercio di Cuneo dove il PIL della Provincia supera i 19,5 miliardi di euro (+8,4% rispetto all'anno scorso) continuando a rappresentare il 14% circa della ricchezza prodotta dal Piemonte e l'1% di quella nazionale con un valore pro-capite di 30.124 euro, superando anche i valori della Provincia di Torino. Dalla disaggregazione dei dati si evince una buona crescita nel settore delle costruzioni (15,6%) e nel comparto industriale (14,3%), un aumento più contenuto, seppur significativo nei servizi (4,2%) e nel settore primario (0,6%). In questo contesto il mercato del lavoro ha continuato ad essere sostenuto attraverso politiche di tutela e/o deroghe per favorire il raggiungimento dei livelli occupazionali pre-pandemia.

Situazione opposta per la Provincia di Asti dove, per quanto i dati indichino una lieve ripresa, la Prefettura segnala che sono ben 1.130 le imprese astigiane che nel 2021 hanno cessato la loro attività. Risultano registrate 23.234 imprese, benché solo 21.114 siano realmente attive.

La Prefettura di Biella segnala una notevole contrazione nonostante l'attività industriale del territorio sia particolarmente sviluppata nel comparto dell'industria laniera (*in primis* pettinatura, filatura, cardatura e tessitura).

L'industria meccanica è, a sua volta, diretta alla produzione di macchinari necessari per lo svolgimento dell'attività laniera. Tale "monocultura" produttiva, se in passato ha reso il biellese una delle Province piemontesi più sviluppate industrialmente e ricche, oggi rappresenta però una debolezza per l'assetto economico della zona. Ciò alla luce della grave crisi del settore tessile e meccano-tessile, aggravatosi a seguito dell'ingresso della Cina nel WTO e alla conquista di settori di mercato sempre più ampi.

Secondo i dati della locale Camera di Commercio, il sistema imprenditoriale biellese registra un tasso di crescita positivo nel corso dell'anno 2021 (771 nuove iscrizioni). Anche il sistema delle imprese artigianali manifesta un lieve aumento.

In linea generale in tutto il Nord Italia si registra un'economia che mostra segni di ripresa a cui si associa un andamento del mercato caratterizzato da un nuovo slancio positivo e un tessuto produttivo che tende ad ampliarsi.

Anche al Centro Italia il mercato del lavoro ha registrato notevoli frizioni. Al Sud Italia, la Provincia di Caserta attraversa un periodo di seria difficoltà che incide sia sui maggiori insediamenti produttivi che sul diffuso tessuto imprenditoriale. Risultano, poi, interessati da una vera e propria crisi strutturale i comparti industriali metalmeccanico, elettronico e delle telecomunicazioni.

Va, altresì, menzionata la grave crisi del settore della logistica che si sta manifestando con notevoli ripercussioni di carattere occupazionale (come nel caso della recente vertenza per la chiusura dello stabilimento Logista a Maddaloni). In tale scenario si innesta la sofferenza di una cospicua platea di operatori commerciali, collegata alle pesanti ripercussioni del blocco delle attività di vari settori industriali e dei servizi che ha provocato l'emergenza sanitaria da Covid-19.

In merito alle vertenze riguardanti i vari settori che manifestano criticità la Prefettura segnala di essere chiamata a svolgere attività di mediazione e di ascolto. Tale attività sembra doversi ascrivere ad un contesto caratterizzato da una generalizzata carenza di risposte da parte delle Autonomie locali, che fa dell'Istituto prefettizio un punto di riferimento al fine di ottenere interventi di "sensibilizzazione" nei confronti degli attori istituzionali.

Le difficoltà economico-occupazionali sono al centro dell'impegno delle principali OO.SS., che organizzano manifestazioni di piazza e altre iniziative di visibilità per dare spessore e forza alle rispettive piattaforme rivendicative.

L'interruzione delle filiere, la difficile movimentazione e mobilità sul territorio, sulla scia delle misure sanitarie collegate al post-covid, hanno mantenuto, anche per l'anno di riferimento, un livello molto basso nell'ambito della produzione industriale in un contesto generale, peraltro, in cui il quadro complessivo della situazione economico/produttiva del territorio casertano non risulta essere incoraggiante. Tuttavia, nella fase di ripresa economica che ha caratterizzato il 2021 si è registrato un incremento dei fabbisogni occupazionali da parte del sistema imprenditoriale della Provincia.

#### FOCUS PROVINCIA DI BENEVENTO

La Provincia di Benevento registra un ulteriore indebolimento della già fragile economia della Provincia sannita, determinando il rallentamento o la chiusura di alcune attività imprenditoriali soprattutto nei settori considerati "non essenziali", quali il turismo, il settore dei "pubblici esercizi" e dei "servizi alla persona", settori caratterizzati da piccole imprese nelle quali sono occupati prevalentemente giovani e donne.

La filiera agro-alimentare resta uno dei settori trainanti dell'intera economia sannita.

In maniera piuttosto omogenea, nella maggior parte delle aree del Sud Italia risulta essere predominante una stagnazione economica ed occupazionale che si era già registrata nell'anno precedente.

#### FOCUS PROVINCIA DI CATANZARO

La Prefettura di Catanzaro evidenzia le difficoltà economiche della Provincia. Dalle recenti rilevazioni la Provincia di Catanzaro risulta essere tra le Province italiane con il tasso di disoccupazione più alto.

Per quanto concerne i tassi di occupazione, il Nord e il Centro Italia registrano una condizione più virtuosa a dispetto del Sud Italia dove i dati sono sensibilmente inferiori.

Su tutto il territorio nazionale prevale la componente maschile come numero di occupati. In maniera omogenea è il settore dei servizi che registra una maggiore occupazione, seguono poi l'industria e l'agricoltura.

### 3. Settori produttivi

Il Nord Italia riflette la diversificazione tipica del sistema produttivo nazionale, ma con specificità rilevanti.

Ad esempio, la Provincia di Pavia in linea con i dati regionali e del Nord Ovest segnala che il settore Commercio pesa per il 22,2% del totale e il settore delle Costruzioni per il 19,1%. Il peso del settore Agricoltura e attività connesse con il 13,3% delle imprese registrate è di gran lunga superiore alla percentuale su base regionale (4,9%), del Nord Ovest (7,2%), ma di poco superiore anche al dato nazionale (12,9%), evidenziando una specializzazione della Provincia pavese rispetto alla macro area formata dalle 4 regioni del Nord Ovest.

L'imprenditoria giovanile conta per l'8,2% nella Provincia pavese, un valore leggermente più basso del dato nazionale (8,9%), ma leggermente superiore al dato regionale e pari a quello del Nord Ovest (7,9% e 8,2% rispettivamente). La forma giuridica risulta ancora nettamente sbilanciata in favore delle imprese individuali con circa il 77,7% delle imprese guidate da under 35, mentre solo il 15% risultano essere le società di capitali.

Al Centro Italia, la Provincia di Ancona indica i giovani come i soggetti che hanno maggiormente beneficiato della ripresa economica e del ritrovato dinamismo delle imprese. Rispetto al corrispondente periodo del 2020, le assunzioni riferite a questo segmento sono aumentate, complessivamente, del 29,7% attestandosi ad un livello persino superiore a quello del 2019.

Al Sud Italia, il settore produttivo maggiormente rappresentativo dell'economia della Regione Campania è l'agricoltura, pur registrandosi un calo per le imprese agricole.

La Prefettura di Cosenza registra una contrazione significativa dell'offerta di lavoro.

#### FOCUS PROVINCIA DI CALTANISSETTA

La Provincia di Caltanissetta segnala una diminuzione dei contratti a tempo indeterminato, mentre il lavoro stagionale, in particolare nel settore agricolo e turistico, la formazione e l'apprendistato di nuovi lavoratori costituiscono le principali forme di accesso al mondo del lavoro per i più giovani.

Al pari delle altre realtà dell'isola, si registra la presenza di lavoratori appartenenti a vari settori, in particolare scuola, enti locali e azienda provinciale sanitaria.

Nell'ambito delle attività a contrasto del lavoro nero e/o irregolare, esercitata dal locale Comando provinciale della Guardia di Finanza sono stati eseguiti n. 30 controlli ispettivi mirati che hanno permesso di verbalizzare n. 16 datori di lavoro ed accertare l'impiego di n. 47 lavoratori in nero e n. 2 irregolari, nonché di denunciare n. 2 soggetti per caporalato e/o sfruttamento del lavoro, rilevando n. 25 persone vittime del caporalato.

### 4. Settore finanziario e bancario

Si segnala un irrigidimento degli istituti di bancari nell'attività di concessione del credito specie nei confronti delle piccole e medie imprese.

Al Nord e al Centro gli sportelli bancari sono abbastanza numerosi, specie nei capoluoghi e nelle città di maggiori dimensioni. Si rileva, tuttavia, una diminuzione degli sportelli sul territorio presumibilmente dovuta a piani di razionalizzazione delle risorse applicati dagli istituti bancari come effetto della crisi. In considerazione della numerosa presenza di piccoli Comuni sul territorio provinciale, si evidenzia comunque l'assenza di sportelli in moltissime realtà comunali nelle quali l'apertura di nuove filiali risulterebbe anti-economica.

Al Sud si segnala una maggiore carenza di sportelli bancari soprattutto nei piccoli centri.

Si evidenzia la tendenza su tutto il territorio nazionale alla progressiva chiusura degli sportelli ATM.

### 5. Sistema sanzionatorio prefettizio

Per quanto concerne il sistema sanzionatorio prefettizio, rispetto all'anno 2020, si è registrata una diminuzione del numero di assegni senza autorizzazione, del numero di assegni senza provvista, del numero di modelli intrastat.

Riguardo al numero di modelli intrastat non ci pervengono molti dati, in quanto molte Prefetture dichiarano che il dato non è pervenuto.

## 6. Procedure concorsuali

Al Nord Italia si rileva un decremento delle procedure rispetto all'anno precedente così come al Centro e al Sud Italia. Si segnala che molte Prefetture ritengono di non avere casi da segnalare, né buone pratiche da rilevare.

La Prefettura di Reggio Calabria registra dati dei protesti in calo rispetto ai corrispondenti dati 2019, 2020 (per il 2020 fa eccezione il dato del comune capoluogo). In particolare nel 2019 vi sono stati n. 6.342 effetti protestati, per un valore complessivo di € 4.178.587,71, di cui 2.696 nel capoluogo, con un valore complessivo pari ad € 2.011.763,67. Nel 2020 vi sono stati n. 3.766 effetti protestati, per un valore complessivo di € 2.696.205,66 di cui n. 1.233 nel capoluogo, con un valore complessivo pari ad € 759.398,5.

La Prefettura di Terni registra 7 fallimenti di imprese, valore che risulta in diminuzione rispetto a quelli registrati nel 2020 e in linea con il 2019.

Il numero e l'ammontare dei protesti sono pressoché in costante diminuzione dal 2015, al netto dell'impennata registrata nel secondo semestre del 2017.

La Prefettura di Lucca registra nell'anno 2021, n. 726 protesti per un ammontare di 262.690,46 di euro. Sempre nel 2021, la diminuzione delle procedure di fallimento aperte ha interessato tutti i settori con la sola eccezione delle costruzioni (15 aperture) cresciute del +25%. I settori dove sono stati aperti più fallimenti sono il commercio, con 19 aperture (-5%), l'industria (16; -5,9%), il turismo (12; -20%) e i servizi alle imprese con 7 procedure aperte, meno della metà dell'anno precedente.

La Prefettura di Cremona segnala n. 53 procedure fallimentari, più del doppio rispetto all'anno precedente.

I dati delle procedure concorsuali e delle liquidazioni confermano come la mortalità imprenditoriale risulti ancora inferiore ai valori pre-crisi. I concordati, ossia gli accordi tra imprese in crisi ed i loro creditori al fine di cercare di evitarne il fallimento, e le altre procedure concorsuali sono rilevati con numeri di entità talmente minima, 3 in tutto l'anno, da non poterne individuare un trend specifico.

I fallimenti nell'intero anno 2021 sono invece più che duplicati, rispetto al 2020, anno condizionato dalla sospensione di alcune procedure concorsuali e dalla limitata operatività dei tribunali. Gli scioglimenti e le liquidazioni, 337 nell'anno, sono procedure in massima parte di carattere volontario, e vengono registrate in diminuzione rispetto all'anno scorso, ancora leggermente al di sotto della media degli ultimi otto anni (409).

## 7. Scioperi nei servizi pubblici essenziali

Secondo i dati resi disponibili dalle Prefetture, al Nord 119 settori sono stati interessati da procedure di raffreddamento, al Centro 58 mentre al Sud e nelle Isole 72.

Su tutto il territorio nazionale, come per l'anno 2020, il settore dei servizi pubblici essenziali, nello specifico sanità e trasporti pubblici, è stato colpito maggiormente da procedure di raffreddamento.

La Prefettura di Verona è stata impegnata con particolare attenzione in attività di conciliazione per evitare iniziative di sciopero nei servizi pubblici essenziali che avrebbero impattato negativamente sulla cittadinanza già provata dalla pandemia.

Nel corso delle riunioni di conciliazione tenutesi, in particolare nei comparti sanitario e dei servizi, la Prefettura ha sempre invitato le parti ad una ripresa del dialogo, improntato ai principi di responsabilità, correttezza, buona fede e trasparenza ed orientato alla prevenzione dei conflitti, ai fini di una condivisione di tali principi dalle parti, auspicando l'eliminazione delle tensioni verificatesi, per il buon andamento dei settori e nell'interesse dei lavoratori.

La Prefettura di Lecce ha svolto un importante intervento di mediazione che ha permesso di superare la crisi di un'azienda del territorio titolare di contratti di appalto per servizi sanitari a beneficio della locale ASL, favorendo il transito di tutti i lavoratori nella società in house della locale ASL a seguito di internalizzazione dei servizi.

## 8. Ammortizzatori sociali e crisi aziendali

Le Prefetture, in linea generale, pur registrando una diminuzione rispetto al 2020, segnalano che la Cassa Integrazione Guadagni risente ancora degli effetti della pandemia, ciò ha determinato un ricorso

massiccio a tale ammortizzatore sociale in tutti i settori economici. Anche le richieste del sussidio di disoccupazione sono numerose. Interessante evidenziare che dalla rilevazione non sono pervenuti dati dalle Province di Salerno, Napoli e dalle Isole.

Tra Nاسpi e Cassa Integrazione Guadagni al Nord vi sono state 195.412 erogazioni così distribuite: Vercelli 2.341, Cuneo 32.185, Biella 13.269, Bergamo 21.482, Pavia 13.957, Monza e Brianza 20.293, Venezia 38.842, Rovigo 7.220, Savona 26.126, La Spezia 5.454, Forlì Cesena 14.243. Al Centro vi sono state 76.576 erogazioni così distribuite: Pisa 11.829, Arezzo 7.960, Perugia 27.030, Ascoli Piceno 12.156. Al Sud vi sono state 129.156 erogazioni così distribuite: Teramo 17.601, Bari 38.442, Brindisi 37.696, Potenza 6.700, Matera 5.502, Reggio Calabria 40.816.

Tali dati sono parziali in quanto molte Prefetture non hanno risposto al quesito.

#### FOCUS PROVINCIA DI ALESSANDRIA

La Prefettura di Alessandria ha svolto un'attività di monitoraggio delle crisi aziendali più rilevanti, sia nel settore privato che nel settore pubblico. Continua la proficua collaborazione tra Prefettura, Provincia, Organizzazioni sindacali e professionali al fine di reperire soluzioni alle varie criticità anche attraverso l'accesso agli ammortizzatori sociali, sebbene il costante aumento del ricorso agli stessi abbia diminuito le risorse a disposizione dei lavoratori.

#### FOCUS PROVINCIA DI VARESE

La Prefettura di Varese segnala che è stata compiuta da parte dell'INAIL un'attività di vigilanza volta a indicare i fenomeni di maggiore allarme socio-economico. In tale contesto il settore dell'edilizia continua ad essere particolarmente attenzionato.

Sono state effettuate n. 31 verifiche di cantiere, di cui n. 16 unitamente alla locale ATS. Nel corso del 2021 sono proseguite le verifiche sul rispetto dei Protocolli Covid-19 che hanno riguardato n. 81 aziende. Relativamente al campione oggetto di verifica (n. 575) la percentuale di irregolarità è stata pari al 58%. I lavoratori "in nero" sono stati n. 134.

#### FOCUS PREFETTURA DI LIVORNO

La Prefettura di Livorno registra una forte preoccupazione, più volte portata all'attenzione dell'opinione pubblica da parte delle organizzazioni sindacali locali con manifestazioni, incontri e dibattiti. Il 2021 si chiude con una notevole riduzione, rispetto all'anno precedente, delle ore di cassa integrazione autorizzate dall'INPS per le imprese livornesi.

Complessivamente nel corso dell'anno le ore di cassa integrazione autorizzate dall'INPS sono state 14.398.325, con una diminuzione del 29% rispetto al 2020, quando ne erano state autorizzate 20.304.829. Nel dettaglio, le ore di cassa integrazione ordinaria sono state 4.467.037, quelle di CIG straordinaria 1.888.357, mentre quelle in deroga sono state 2.594.642.

### **9. Sicurezza sul lavoro**

Il tema della sicurezza sui luoghi di lavoro è oggetto di attenzione da parte delle Prefetture, le quali, di concerto con le Organizzazioni Sindacali e gli enti con competenza diretta in materia, svolgono un costante controllo.

Anche per l'anno 2021 le attività di prevenzione hanno subito una battuta d'arresto in connessione con il perdurare della pandemia da Covid-19. Accanto all'attività di vigilanza, un contributo rilevante sotto il profilo della effettiva tutela delle condizioni e dei rapporti di lavoro è stato assicurato dallo svolgimento del fondamentale compito di prevenzione e promozione della legalità presso enti, datori di lavoro e associazioni (attribuito al personale ispettivo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro dall'art. 8 del D.lgs. 124/2004 e richiamato dall'art. 2, co. 2, lett. e) del D.lgs. 149/2015), finalizzato al contrasto del lavoro sommerso e irregolare.

La Prefettura di Pavia segnala che nel corso del 2021 sono stati realizzati n. 4 incontri tesi ad illustrare le principali novità normative ed interpretative nonché ad approfondire alcune rilevanti questioni di carattere generale connesse ai profili operativi in materia di lavoro e legislazione sociale. Nel 2021, sul numero complessivo di infortuni denunciati pari a 5.035, n. 4.249 sono avvenuti in occasione di

lavoro (con e senza mezzo di trasporto) e n. 2.940 sono casi Covid-19. Si è registrata, pertanto, una diminuzione del -13,49% rispetto al dato omogeneo del 2020 (n. 5.820). In aumento (+22,43%), invece, gli infortuni "in itinere" (con e senza mezzo di trasporto), passati da 642 casi del 2020 ai 786 casi del 2021.

Nel 2021 sono stati 815 gli infortuni sul lavoro che hanno interessato lavoratori nati in paesi extra Unione Europa, con un aumento del +1,62% rispetto al 2020 (in cui erano 802).

La Prefettura di Lecco pone l'attenzione sul tema della sicurezza degli edifici scolastici di proprietà e competenza provinciale. Gli adeguamenti richiedono investimenti rilevanti e riguardano sia aspetti edili (divisione e accorpamento di spazi, diversa destinazione dei locali, interventi di tipo igienico-sanitario...) sia aspetti legati alla sicurezza (impiantistici e adeguamento alle normative antincendio). Costante è anche l'attenzione alla manutenzione ordinaria degli istituti, al fine di monitorarne le condizioni e garantirne l'efficienza.

La Prefettura di Latina registra nel 2021 n. 3.353 denunce di infortunio sul lavoro pervenute all'INAIL rispetto alle 3.171 dell'anno precedente, dunque con un drammatico incremento di circa 200 unità. I decessi a seguito di infortunio sono aumentati di una unità rispetto al 2020 passando da 16 a 17 (di cui due relativi a cittadini stranieri). Le donne coinvolte sono state 1.220 e 381 gli stranieri, rispetto ai 320 dell'anno precedente.

Le Prefetture su tutto il territorio nazionale segnalano la necessità di fortificare le misure atte a garantire la sicurezza sul lavoro intensificando anche le attività di ispezione. Circa le attività di vigilanza sul lavoro nel 2021 vi sono state n. 91.505 ispezioni mentre nell'anno 2020 n. 83.421.

## 10. Appalti

Il tema degli appalti è al centro dell'attenzione e del dibattito pubblico anche alla luce delle numerose evoluzioni normative che hanno generato confusione nel tempo. Dalla rilevazione emerge che gli investimenti locali sono stati limitati fortemente sia per il patto di stabilità interno, sia per l'entrata in vigore del nuovo codice degli appalti che ha causato incertezza e problemi applicativi.

Dai dati di cui disponiamo si rileva che le istanze pervenute per comunicazioni, rispetto al 2020, sono aumentate, così come le istanze pervenute per informazioni. Le variazioni si attestano intorno al 13,3% e al 12,5%.

Anche le comunicazioni liberatorie e le informazioni liberatorie registrano un aumento intorno al 12,7% e al 13,1%. Le informazioni interdittive sono aumentate del 2,8% mentre le comunicazioni interdittive hanno subito una lieve diminuzione (-6,8%)<sup>6</sup>.

Le Prefetture hanno sottoscritto protocolli di legalità e/o avviato attività dirette alla lotta alla criminalità organizzata.

La Prefettura di Genova ha sottoscritto il Protocollo di legalità con RFI ed il General Contractor (Cociv), per la realizzazione della linea ferroviaria ad Alta Velocità denominata "Terzo Valico", volto a prevenire, in occasione dell'esecuzione dei lavori, infiltrazioni da parte di sodalizi criminali. Tale protocollo ha prodotto effetti positivi, consentendo un attento controllo antimafia delle aziende impegnate nei relativi lavori.

La Prefettura di Milano ha elaborato, nell'anno 2021, un vademecum ad uso interno, nel quale sono state raccolte in modo ragionato le varie casistiche affrontate in sede di esame delle richieste inserite in Banca Dati Nazionale Antimafia da parte delle stazioni appaltanti.

Nell'anno 2021, la Prefettura di Bergamo ha emesso n. 9 provvedimenti interdittivi antimafia, dei quali 6 rivestivano il carattere di informazione e 3 di diniego iscrizione in White List.

Detti provvedimenti interdittivi sono stati adottati nei confronti di sei diverse imprese, che erano attive, in particolare, nei settori dell'autotrasporto (2), della distribuzione di prodotti ortofrutticoli (1), della produzione e commercio di materiali edili (1), della bonifica ambientale (1) e del commercio di materiali ferrosi (1).

Avverso le interdittive sono stati presentati n. 3 ricorsi al T.A.R., dei quali 2 sono stati definiti con sentenza favorevole all'Amministrazione e 1 è stato dichiarato improcedibile a seguito di revoca del provvedimento.

---

<sup>6</sup> Si veda il grafico Fig. F.6.

La Provincia di Mantova, considerata un tempo estranea a situazioni caratterizzate da sistematiche e consistenti attività criminali riconducibili a consorterie mafiose, negli ultimi anni ha evidenziato la presenza di infiltrazioni della criminalità organizzata di stampo mafioso, nel proprio tessuto economico e sociale.

La Provincia di Lecco ha intrapreso negli anni diverse azioni di promozione della legalità, imparzialità e trasparenza nell'ambito degli appalti. A titolo esemplificativo: 04.02.2015 - Istituzione Stazione Unica Appaltante, (SUA Lecco), centrale di committenza a servizio dei Comuni non capoluogo e di eventuali altri Enti locali; 02.02.2010 - Approvazione del c.d. "Patto di legalità", che prevede l'inclusione di clausole di etica e responsabilità negli avvisi e nei bandi di gara, per riaffermare i principi di legalità, imparzialità e trasparenza, contro ogni forma di corruzione e di illecito; 26.06.2013 - Protocollo d'intesa per la tutela della legalità nel settore degli appalti di lavori pubblici; 15.03.2017 - Nuovo protocollo d'intesa per la tutela della legalità nel settore degli appalti pubblici e privati, i cui contenuti risultano molto ampliati rispetto ai precedenti.

Lo stesso si applica anche per gli interventi di edilizia privata superiori a 5000 metri cubi e considera anche le questioni in tema di sicurezza sui luoghi di lavoro.

Sono state avviate le attività propedeutiche alla verifica del rinnovo del Protocollo con la Prefettura per aggiornarlo alla normativa vigente.

Finalità del Protocollo è contribuire alla realizzazione del preminente interesse pubblico alla legalità ed alla trasparenza nel settore degli appalti di lavori pubblici e nei rapporti di lavoro per contrastare infiltrazioni mafiose e criminali in genere. Con il Protocollo si prevede l'effettuazione, da parte delle stazioni appaltanti, degli adempimenti in materia di antimafia (estensione degli adempimenti riferiti alle informazioni prefettizie); procedure di gara (privilegiare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa); esecuzione (monitorare l'applicazione di tutti gli strumenti volti a garantire la legalità e applicazione da parte delle imprese esecutrici di tutta la normativa contrattuale e sindacale); sicurezza sui luoghi di lavoro (prescrizioni previste dal D.Lgs 81/2008).

La Prefettura di Verona segnala che nel corso del 2021 sono stati siglati n. 2 protocolli:  
- Protocollo d'intesa per la legalità e la prevenzione dei tentativi di infiltrazione criminale nel settore edile tra Ministero dell'Interno e ANCE- fasc. 2993/2021;  
- Protocollo d'intesa per la legalità e la prevenzione dei tentativi di infiltrazione criminale "Patrimonio Rilancio" tra Ministero dell'Interno e Cassa Depositi e Prestiti S.P.A. – fasc. 1965/2021.

È stata convocata una cabina di regia, come previsto dall'art. 3 del Protocollo di Legalità riferito alle opere strutturali per il Treno ad Alta Velocità nella tratta Verona – Brescia, sottoscritto in data 01/07/2019, che si è tenuta in videoconferenza il 15/04/2021.

In relazione ai lavori per il raddoppio della linea ferroviaria Napoli - Bari, opera inserita nel Programma delle Infrastrutture Strategiche approvato dal CIPE, il 18 aprile 2018, la Prefettura di Caserta, ha formalizzato con Rete Ferroviaria Italiana spa il protocollo di legalità.

I protocolli prevedono la collaborazione tra le Prefetture e il gestore dell'infrastruttura per vigilare sul rispetto della legalità nel settore dei contratti pubblici, sviluppando in aggiunta agli standard richiesti dalla normativa, un proficuo scambio di informazioni e procedure che ne garantiscano la trasparenza.

La Prefettura di Napoli evidenzia che il territorio della Provincia di Napoli è caratterizzato da una elevata pervasività nel tessuto socio economico ad opera della criminalità organizzata. I settori maggiormente a rischio di infiltrazione sono di seguito riportati: 1) Estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti; 2) Confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e bitume; 3) Noli a freddo di macchinari; 4) Fornitura di ferro lavorato; 5) Noli a caldo; 6) Autotrasporto per conto terzi; 7) Guardiania ai cantieri; 8) Servizi funerari e cimiteriali; 9) Ristorazione, gestione delle mense e catering; 10) Servizi ambientali.

Per far fronte a tale fenomeno sono state incrementate le attività relative all'acquisizione di informazioni per la valutazione della posizione antimafia delle società con sede nel territorio provinciale e all'accelerazione dei tempi di rilascio della certificazione antimafia, soprattutto con riferimento all'iscrizione in White List, e all'erogazione di pubblici contributi.

La Prefettura di Oristano procede con attenzione al monitoraggio delle eventuali infiltrazioni mafiose ma non vi è al momento riscontro in merito a fenomeni riconducibili ad infiltrazioni della criminalità organizzata e mafiosa.

## Banca dati unica nazionale antimafia - Dati Nazionali

	2020	2021	Var. % 2021/2020
Istanze pervenute per comunicazioni	392.482	441.516	12,5%
Istanze pervenute per informazioni	171.819	194.635	13,3%
Comunicazioni liberatorie	337.704	380.439	12,7%
Informazioni liberatorie	128.243	144.990	13,1%
Comunicazioni interdittive	1.169	1.090	-6,8%
Informazioni interdittive	961	988	2,8%

Fonte: Ministero dell'Interno Fig. F.6.

### 11. Opere pubbliche e infrastrutture strategiche

In merito al quesito relativo alle opere pubbliche e infrastrutture strategiche le Prefetture si sono concentrate sui trasporti pubblici che rappresentano la maggiore criticità. Da Nord a Sud le Prefetture segnalano la necessità di potenziare la rete infrastrutturale anche nella dimensione locale.

Dalle varie esperienze delle singole Prefetture emerge che la Prefettura di Alessandria nell'ambito dell'esecuzione delle opere infrastrutturali per la realizzazione della linea ferroviaria ad Alta Velocità denominata "Terzo Valico dei Giovi", ha svolto una rilevante attività finalizzata a prevenire infiltrazioni da parte di sodalizi criminosi attraverso un costante controllo antimafia delle aziende impegnate nei relativi lavori.

Il comune di Firenze è impegnato nella realizzazione di importanti opere infrastrutturali: il potenziamento dell'Aeroporto, l'implementazione del reticolo tramviario, la ristrutturazione dello stadio Artemio Franchi, lo scavo del passante ferroviario fiorentino dell'Alta Velocità (un tunnel di sotto-atteveramento). La presenza di numerosi cantieri dislocati in diversi punti della città costituisce una criticità al regolare traffico veicolare.

La Prefettura di Messina segnala che il 1° aprile 2021 è stato avviato il processo di Predisposizione del Piano Strategico Triennale (PSM) del territorio della Città Metropolitana di Messina.

Il Piano Strategico Metropolitano è un documento programmatico che individua strategie condivise di pianificazione territoriale e di gestione delle risorse e dei servizi pubblici, divenuto cogente per tutte le città metropolitane, secondo quanto stabilito dalla Legge 56/2014 (Legge Delrio).

La stesura del Piano Strategico è avvenuta attraverso un processo di partecipazione attiva con il coinvolgimento capillare di Comuni e stakeholders. Sono state prima identificate le vocazioni specifiche e prioritarie del territorio, con l'obiettivo di delineare gli scenari futuri di sviluppo, e successivamente sono stati definiti obiettivi specifici e progettualità.

### 12. Conclusioni

Per l'anno 2021 si registra una lieve ripresa in tutti i settori dell'area "Economia ed occupazione". E' inevitabile segnalare che l'emergenza pandemica ha continuato a produrre effetti generando delle modificazioni nel tessuto economico e sociale del Paese. In tal senso, dai dati emersi dalle Prefetture e dai casi critici e virtuosi reperibili nel questionario, emerge la volontà di cooperare per accelerare un processo di ripresa che, rispetto al 2020, è in atto.

Alla luce di ciò il tema della sicurezza sui luoghi di lavoro è oggetto di attenzione da parte delle Prefetture, le quali, di concerto con le Organizzazioni Sindacali e gli enti con competenza diretta in materia, svolgono un costante controllo.

Il tema del mercato del lavoro e degli ammortizzatori sociali si pone al centro dell'area "Economia ed occupazione" in quanto offre una fotografia del quadro economico del Paese.

Appalti e infrastrutture strategiche rivestono un ruolo importante, coinvolgono attori pubblici e privati nell'ottica di pianificare progetti finalizzati a favorire lo sviluppo economico.

Per quanto concerne il tema degli appalti, le Prefetture hanno svolto un ruolo attento e preciso attivando protocolli di legalità con l'obiettivo di contrastare l'infiltrazione mafiosa. In tema di appalti si registra però anche una certa difficoltà nell'applicazione normativa proprio a causa della iperproduzione del settore.

Dai dati emersi, quando si fa riferimento alle infrastrutture strategiche, i trasporti sono al centro dell'interesse. Nello specifico si sente la necessità di potenziare la rete infrastrutturale.

In linea generale, per l'anno 2021, le attività hanno avuto una ripresa parziale in connessione con il perdurare della pandemia da Covid-19.

In conclusione l'anno 2021 ci restituisce un'economia che mostra segni di ripresa, a cui si associa un andamento del mercato del lavoro caratterizzato da un nuovo slancio positivo e un tessuto produttivo che tende ad ampliarsi.

Occorre però sottolineare che questi trend impattano con un quadro congiunturale di grande incertezza, nel quale le ombre sulla crescita economica sono divenute progressivamente più dense.

Pur con le necessarie cautele del caso, i dati relativi all'anno 2021 confermano dunque un recupero sul piano economico e danno conto dei miglioramenti del mercato del lavoro e delle condizioni sociali della popolazione su tutto il territorio nazionale in maniera più o meno omogenea.

## Prefetture-UTG

1. Rilevanza del tema	pag. 112
2. Argomenti di interesse nell'anno 2021	pag. 115
3. Personale	pag. 116
4. Logistica	pag. 117
5. Informatizzazione	pag. 117
6. Urp	pag. 119
7. Comunicazione interna	pag. 119
8. Ufficio stampa	pag. 120
9. Servizio civile	pag. 120
10. Conclusioni	pag. 120

## 1. Rilevanza del tema

L'analisi dello svolgimento delle attività amministrative e dell'organizzazione delle Prefetture, con particolare riferimento al funzionamento interno degli uffici, muove dalle priorità espresse dalle Prefetture che hanno partecipato alla rilevazione. Da osservare, secondo una gradazione discendente delle priorità, come l'area di maggior rilevanza sia quella della voce "Informatizzazione" (valore medio rilevato 7,04), seguita poi dalla voce "Ufficio Stampa" (valore medio rilevato 6,44) e dalla voce "Comunicazione interna" (valore medio rilevato 6,24). Minor rilevanza è attribuita al "Servizio civile" (con un valore medio rilevato di 4,13), seguito dalla voce "URP" (valore medio rilevato 5,81) e dalla voce "Logistica" (valore medio rilevato 5,87) (Fig. G.1).

I dati per l'anno 2021 si pongono in tendenziale continuità con quelli rilevati per l'anno 2020, nel quale l'ordine di rilevanza era il medesimo: Informatizzazione, Ufficio Stampa, Logistica, Comunicazione interna, URP e Servizio Civile.

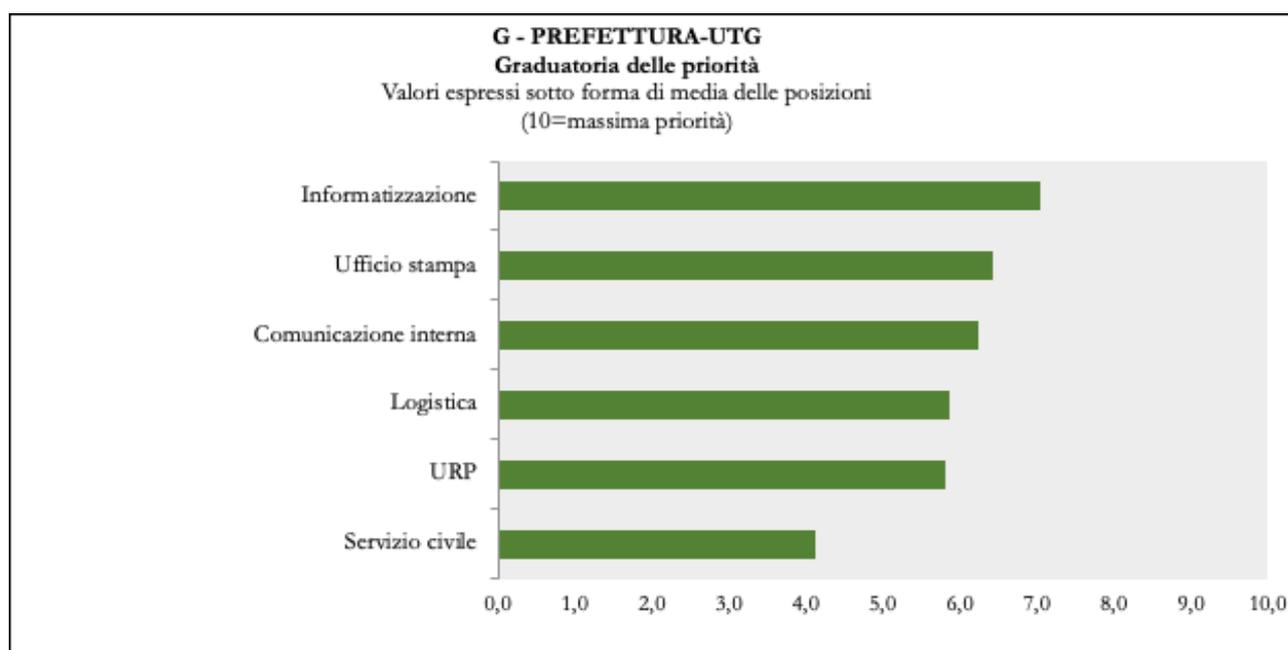


Fig. G.1

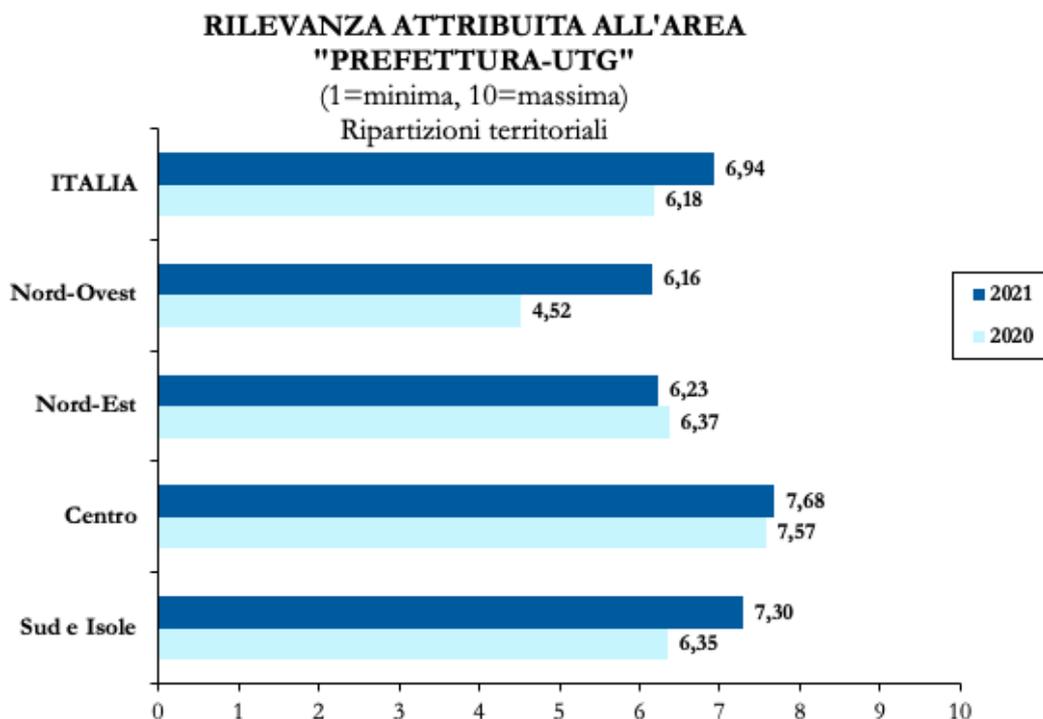
I dati espressi in relazione alle priorità dalle Prefetture in ciascuna delle aree indicate mostrano un'accentuata eterogeneità sul territorio nazionale. Si consideri, a titolo esemplificativo, come i maggiori valori di rilevanza della voce "Informatizzazione" sono stati indicati dalla Regione Sardegna e dalla Regione Sicilia, a fronte di una media nazionale di 7,04 punti.

La massima priorità riconosciuta alla voce "Servizio Civile", ad esempio, non supera i 6,6 punti espressi dalla Regione Sicilia, a fronte di una media nazionale di 4,13. La minor rilevanza in termini assoluti è espressa dalla Regione Veneto con 1,4.

La rilevanza delle singole voci di analisi si può osservare anche in relazione alla valutazione del grado di rilevanza della presente area tematica nel suo complesso, determinata sulla base dei dati elaborati sulla base delle indicazioni espresse dalle Prefetture coinvolte, suddivise per macroaree geografiche.

La media nazionale è pari a 6,94, in tendenziale crescita rispetto al valore espresso per l'anno 2020. Il trend di crescita è diffuso a livello nazionale, ad esclusione di una minima flessione nell'area del Nord-Est.

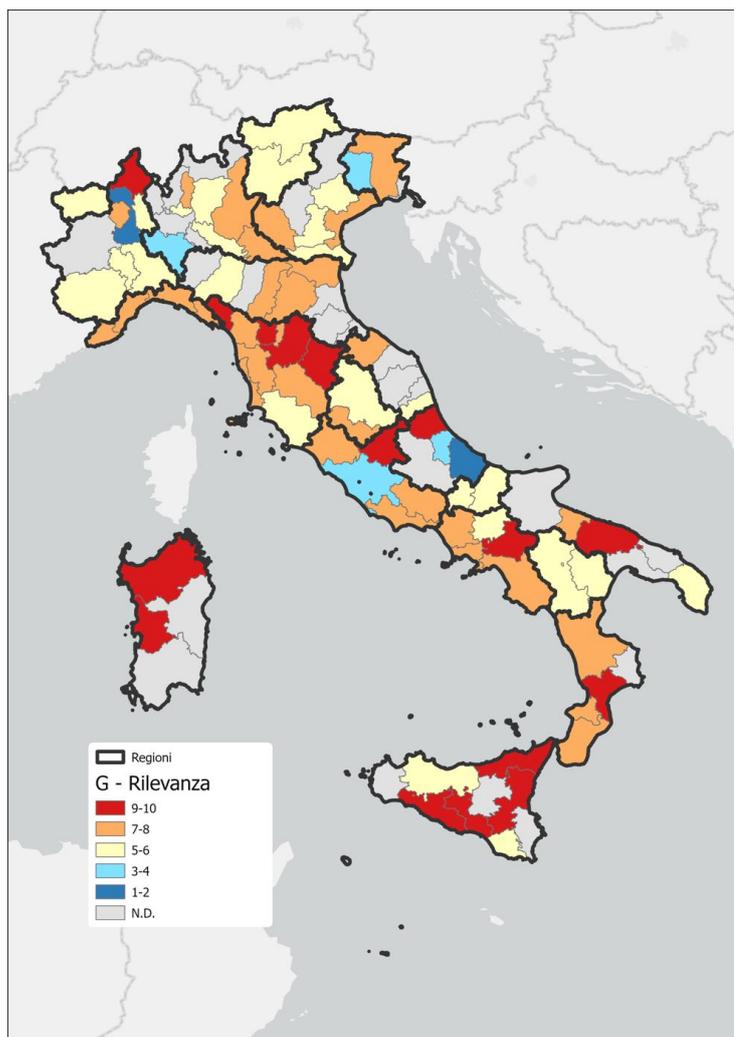
La media nazionale è determinata dalle valutazioni espresse dall'area Nord-Ovest che hanno stimato, anche per l'anno 2020, la rilevanza più bassa, con una media di 6,16 punti, e dal picco registrato dalle valutazioni fornite dall'area Centro, analogamente all'anno 2020, che ha rappresentato la rilevanza più alta dell'area, con una media di 7,68 punti. Netta crescita della rilevanza attribuita da parte dell'area Sud e Isole con un aumento di quasi un punto (da 6,35 a 7,30). Come accennato, in lieve flessione la rilevanza attribuita nell'area Nord Est (Fig. G.2).



**Fig. G.2**

Aiuta a comprendere meglio le differenze in ambito nazionale, l'analisi dei dati provenienti dalle valutazioni espresse in ambito provinciale, con ampi divari all'interno della medesima regione e altresì tra regioni (Fig. G.3).

Si veda, a mero titolo esemplificativo, la forte eterogeneità dei dati rilevati nella Regione Lazio: nell'area di Roma Capitale si riscontra il minor grado di rilevanza attribuita all'area "Prefettura-UTG", laddove nelle Province di Viterbo, Frosinone e Latina la rilevanza attribuita è maggiore e massima nella Provincia di Rieti.



**Fig. G.3**

I dati relativi alle priorità, raccolti su base regionale, mostrano così una tendenziale eterogeneità. Ciò si deve inevitabilmente all'azione delle Prefetture sul territorio di riferimento, dalle cui peculiarità sono influenzate, nonché dalle differenze organiche, strutturali tra le stesse.

L'analisi della tabella proposta consente altresì di cogliere, per ciascuna Regione, quale sia la voce cui è stata attribuita maggior o minore rilevanza. È il caso, ad esempio, della voce "Comunicazione interna" (7,4 punti) per la Regione Campania ovvero della voce "Ufficio Stampa" (6,8 punti) per la Regione Lazio. Minore rilevanza in assoluto per la Regione Marche si attribuisce alla voce "Logistica" (3 punti), così come per la Regione Calabria la voce "Ufficio Stampa" (4 punti).

Interessante anche il raffronto tra i valori medi e i singoli voti espressi (Fig. G.4). L'analisi della distribuzione percentuale per livello di priorità indica una omogeneità nell'indicazione delle priorità tra le voci.

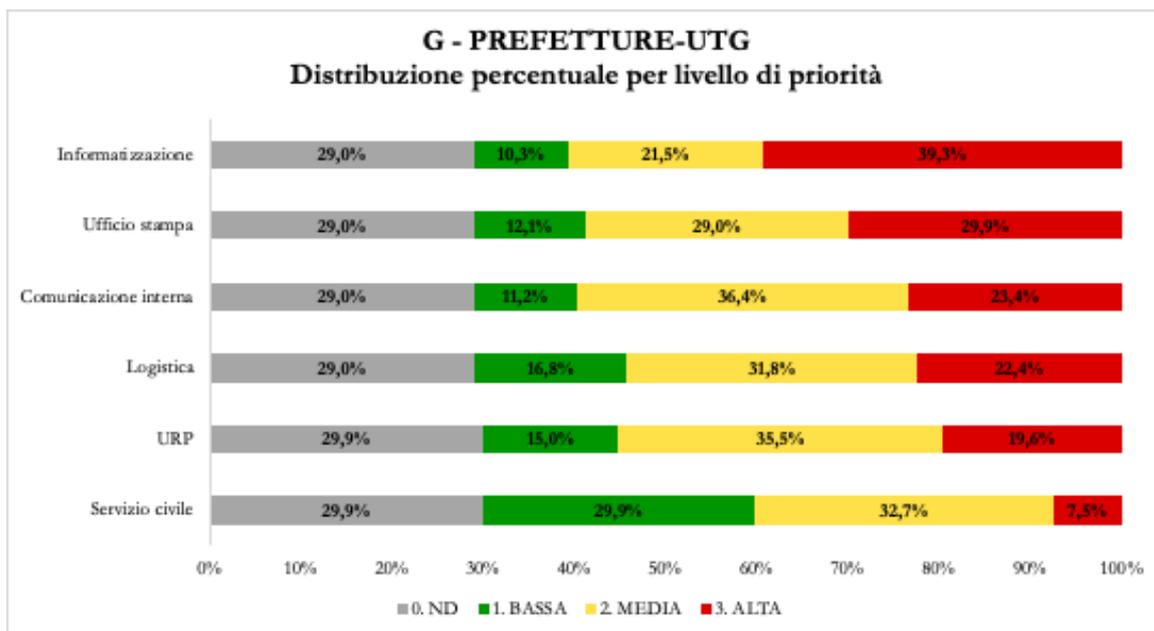


Fig. G.4

## 2. Argomenti di interesse nell'anno 2021

Anche nell'anno 2021 l'attività delle Prefetture è stata interessata dall'emergenza pandemica da Covid-19, dovendosi fronteggiare ancora restrizioni e limitazioni<sup>7</sup>, solo in parte limitate dalla diffusione della campagna vaccinale iniziata il 27 dicembre 2020. Basti pensare che in Italia i casi e i decessi totali segnalati al Sistema di Sorveglianza Integrato e associati alla diagnosi di infezione da Covid-19 sono rispettivamente 10.953.342 (dati estratti al 9 febbraio 2022), e 145.334 (al 31 gennaio 2022). Nell'anno 2021, si è registrato il 38,7% dei casi totali; il 40,7% dei decessi per Covid-19, di cui l'82% nel I quadrimestre per l'impatto ancora limitato della vaccinazione. La media di decessi ogni centomila abitanti era pari a 40,3.<sup>8</sup>

L'analisi delle informazioni fornite dalle singole Prefetture manifesta il diffuso impatto dell'emergenza pandemica sull'attività amministrativa. L'anno precedente, ad esempio, tali dati sono stati influenzati dalla differente diffusione territoriale dell'emergenza pandemica, inizialmente contenuta nel Nord e poi estesa alle regioni del Centro-sud.

L'attività amministrativa si è così concentrata sui diversi servizi di controllo del territorio, anche finalizzati al contenimento della diffusione del contagio.

Anche nel corso dell'anno 2021 la pandemia ha accentuato le già lamentate difficoltà organizzative dovute alla "carenza di personale", acuita da pensionamenti e trasferimenti e inerente tanto alla carriera prefettizia quanto al personale contrattualizzato. L'attività amministrativa delle singole Prefetture non ha subito battute di arresto grazie all'ampio ricorso a modalità di lavoro agile, agevolate dalla diffusione dell'informatizzazione (che, non a caso, è stata indicata quale area di massima rilevanza per l'anno 2021) e

<sup>7</sup> Ad esempio, nella Gazzetta Ufficiale del 23 luglio 2021, n. 175 è stato pubblicato il decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche, con il quale tra l'altro è stato prorogato lo stato di emergenza fino al 31 dicembre 2021 e sono state individuate attività e ambiti accessibili solo se in possesso della Certificazione Verde Covid – 19. A decorrere dal 6 dicembre è entrato in vigore il cd. "Super Green Pass", strumento adottato per contrastare la diffusione del Covid-19. La certificazione verde rafforzata era indispensabile, anche in zona bianca, per accedere liberamente a cinema, strutture alberghiere, teatri, palestre, impianti sciistici, bar e ristoranti e aveva una durata di nove mesi (anziché 12 mesi) a far data dal completamento del ciclo vaccinale. Con lo stesso decreto, inoltre, il Governo ha deciso anche l'obbligo vaccinale per alcune categorie di lavoratori, tra queste: professioni sanitarie, personale scolastico, personale del comparto della difesa, sicurezza, soccorso pubblico, polizia locale. Nell'ambito di appositi Comitati di Ordine e Sicurezza Pubblica sono state impartite le linee di indirizzo sui controlli sul rispetto delle misure emergenziali introdotte dal D.L. 172/2021.

Successivamente è stato emanato il decreto-legge n. 111/2021, convertito nella legge 24 settembre 2021, n. 133 che ha introdotto misure urgenti per l'esercizio in sicurezza delle attività scolastiche, dell'università e dei trasporti.

<sup>8</sup> Fonte dati ISTAT: "Epidemia Covid-19 in Italia - anni 2020 - 2021 e gennaio 2022", Infografica del 2 marzo 2022.

dalla dematerializzazione dei fascicoli. È proseguita, dunque, la fase di efficientamento organizzativo degli uffici avviata nell'anno precedente.

Alla gestione dell'emergenza pandemica si sono affiancati temi quali la gestione della immigrazione, specialmente nelle Prefetture dell'area Sud e Isole. Sempre nell'area Sud e Isole, l'attenzione si è concentrata anche nella prevenzione degli incendi boschivi.

A questo scenario si sono aggiunte le conseguenze economiche dell'emergenza pandemica con quello che è stato percepito come un peggioramento, con inevitabili contraccolpi sulle imprese e sull'occupazione (con aumento degli interventi per la risoluzione di vertenze aziendali ex l. n. 146/1990) e con rischi crescenti di tensioni sociali che hanno interessato maggiormente l'attività delle Prefetture.

La gestione dell'emergenza pandemica ha manifestato l'esigenza di realizzare un intervento corale, teso a coinvolgere tutti gli attori istituzionali interessati, guidato dalle Prefetture che hanno svolto una funzione di coordinamento interistituzionale di assoluta preminenza, facendo ricorso a tavole rotonde, gruppi di lavoro ed incontri congiunti con gli enti locali e le Forze di Pubblica Sicurezza sul territorio.

### 3. Personale

I dati forniti in relazione alla voce "Personale" sembrano, in alcuni casi, confermare la situazione spesso lamentata in relazione alla dotazione organica effettiva che non corrisponde a quella prevista per il personale contrattualizzato e per i profili dirigenziali. Spesso il numero di unità in servizio è ulteriormente diminuito rispetto all'anno 2020.

Tale carenza di organico si ripercuote inevitabilmente sul carico di lavoro dei dirigenti e dei funzionari in servizio, come gli stessi rilevano. A ciò si aggiunge un'età media del personale elevata: ai pensionamenti non sempre seguono nuove assunzioni. L'assenza di nuove assunzioni può essere indicata nel singolare esempio della Prefettura di Monza e della Brianza, laddove si lamenta che, nonostante siano trascorsi undici anni dalla sua istituzione (d.P.R. n. 16/2011), la Prefettura continua ad operare con l'organico di primo impianto.

Tuttavia, in termini assoluti, possiamo osservare che la media nazionale del personale afferente alla carriera prefettizia è di circa quattro Viceprefetti, con una carenza sino a tre unità rispetto all'organico previsto. In aumento rispetto alla media dello scorso anno è il numero di Viceprefetti aggiunti, quasi tre per Ufficio.

La media nazionale dei dirigenti di II fascia è pari a 0,53 unità per sede.

La media nazionale del personale riferibile alla "terza area" si attesta sulle 27,78 unità per sede, di cui 2,46 in regime di *part time*. Il numero più elevato è quello di Roma, con 128 unità; quelli più bassi registrati, con 10 unità, sono individuati nelle Prefetture di Monza e Brianza e Lodi. Nella "seconda area" la media nazionale delle unità di personale sale a 32,19 per sede, di cui 3,65 in regime di *part time*. La "prima area", invece, registra una media nazionale del 2,49 per sede, di cui 0,25 in regime di *part time*.

Delle 95 Prefetture coinvolte dalla rilevazione statistica, solamente 58 hanno dichiarato di avere personale in distacco (in entrata o in uscita). L'istituto del distacco non viene utilizzato con riferimento alle figure dei Viceprefetti e dei dirigenti di II fascia. Ad esempio, dai dati emersi, solamente nella Prefettura di Reggio Calabria si registra un Viceprefetto in distacco.

Anche tra il personale contrattualizzato gli istituti del distacco e del comando in entrata e in uscita non sono molto diffusi: la media nazionale rileva che è pari a 0,99 unità di personale in distacco nella singola Prefettura e 0,7 unità di personale in distacco dalla singola Prefettura; 0,33 unità di personale sono in comando nella singola Prefettura e 0,19 unità di personale sono in comando dalla singola Prefettura. Le rilevazioni sono in calo rispetto ai dati dell'anno precedente.

Le *best practices* adottate dalle Prefetture nel corso dell'anno di indagine hanno riguardato principalmente l'adozione di nuove modalità di gestione dell'attività lavorativa durante l'emergenza epidemiologica da Covid-19. Dovendo riorganizzare l'attività per assicurare l'ordinario svolgimento delle prestazioni lavorative anche in modalità da remoto, si è incentivato il ricorso allo smart working come modalità alternativa di gestione del rapporto lavorativo. La qualità del lavoro svolto è rimasta inalterata nonostante la distanza. In ragione di ciò, è stata ulteriormente potenziata l'attività di informatizzazione dei fascicoli e di digitalizzazione tanto delle attività di *back office* (richieste del personale per assenze, ferie, permessi, incarichi esterni e similari) quanto delle attività di *front office* mediante il ricorso diffuso a sistemi informatici (posta elettronica certificata ed il protocollo informatico) per una gestione diretta e più veloce delle comunicazioni in entrata e in uscita.

#### 4. Logistica

In relazione alla logistica e alla disponibilità di sedi principali e di sedi distaccate, il dato è omogeneo su tutto il territorio nazionale: tutte le Prefetture intervistate hanno la disponibilità di almeno una sede principale. I luoghi di lavoro della Prefettura della Valle d'Aosta, invece, stanti le sue peculiarità ordinamentali, per le quali le funzioni prefettizie sono attribuite al Presidente della Regione, sono quelli dell'amministrazione regionale.

Delle Prefetture intervistate 27 riferiscono la disponibilità di almeno una sede distaccata. La Prefettura di Milano ha la disponibilità di più di una sede distaccata (5), seguita poi da Caserta, Salerno, Brescia, Brindisi e Bari con 2 sedi.

Alcune Prefetture lamentano, specialmente nelle sedi distaccate, problemi di adeguatezza all'uso pubblico dei locali, specialmente a causa della riorganizzazione degli spazi dovuta all'emergenza pandemica.

La presenza di più sedi distaccate viene indicata da alcune Prefetture come fonte di rischio per la sicurezza e foriera di disagi per l'utenza così come per l'organizzazione dell'attività, resa complessa dalla gestione delle pratiche e della corrispondenza, anche in conseguenza della già osservata carenza di personale.

Molte delle sedi prefettizie sono di proprietà di terzi e sono oggetto di contratti di locazione (in alcuni casi addirittura già scaduti). Tale situazione è percepita come dispendiosa per le risorse pubbliche, specialmente in presenza di patrimonio immobiliare pubblico inutilizzato nel medesimo territorio.

Parimenti evidenziata è l'inadeguatezza alle esigenze dell'attività istituzionale e la vetustà degli edifici, soprattutto quelli storici, ma non solo, che denotano carenze infrastrutturali, anche impiantistiche.

Le iniziative intraprese dalle Prefetture in relazione alla logistica si sono rivolte alla sicurezza nei luoghi di lavoro ed all'utilizzo di risorse tecnologiche per una migliore gestione delle attività istituzionali e per la dematerializzazione dei fascicoli, garantendo altresì a ciascuna posizione di lavoro la possibilità di utilizzare sistemi connessi e cartelle condivise.

Interessante osservare come alcune Prefetture abbiano adottato un "servizio navetta quotidiano" per assicurare collegamenti costanti tra le sedi distaccate

#### 5. Informatizzazione

Tra gli elementi rilevati per valutare lo stato dell'informatizzazione nelle Prefetture vi è l'utilizzo e la disponibilità di banche dati.

L'utilizzo di banche dati di rilevanza locale non ha un'ampia diffusione sul territorio nazionale. Delle 95 Prefetture intervistate, 59 o non hanno risposto o hanno indicato di non ricorrere all'utilizzo di banche dati di rilevanza locale. Tra queste, ad esempio, la banca dati relativa ai CAS (Centri Accoglienza Stranieri) viene utilizzata per la gestione delle anagrafiche, della presenze e della documentazione.

Altre applicazioni delle banche dati a rilevanza locale sono, ad esempio, la raccolta delle circolari indirizzate agli uffici pubblici della Provincia, evitandone, in tal modo, la spedizione postale. Si rileva la disponibilità di un Registro Provinciale delle Fondazioni ed Associazioni; nonché di un sistema che consente la raccolta delle controversie giudiziarie in essere (anche ai fini della liquidazione delle spese di lite) ovvero agevola la custodia giudiziaria di automezzi (pagamenti dei custodi, alienazioni straordinarie).

Nonostante l'apparente scarsa rilevanza delle banche dati locali, le Prefetture ricorrono all'utilizzo di banche dati e programmi nazionali, spesso su base ministeriale. Molte di questi sistemi informatizzati sono utilizzati anche da altri enti, così agevolando la comunicazione e il coordinamento interistituzionale. Ad esempio, l'intera Amministrazione si avvale del sistema Webarch per il protocollo informatico di registrazione dei documenti in ingresso ed in uscita; così come il Ministero dell'Interno – Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione è titolare della banca dati dello SPI - Sportello Unico per l'Immigrazione, utilizzato anche per il rilascio di permessi di soggiorno, cui possono accedere anche altri enti pubblici: Ispettorati Territoriali del Lavoro (ITL); Questure; Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI). Analogo discorso per il sistema CIVES - Sistema Cittadinanza: il titolare della banca dati è sempre il Ministero dell'Interno – Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione e vi possono accedere, oltre alle Prefetture, le Questure, l'Ufficio Centrale Cittadinanza, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI); le rappresentanze consolari.

Alle banche dati di rilevanza locale, invece, accedono anche gli enti del territorio di riferimento (enti locali, ASL, Forze dell'Ordine, tra tutti). All'interno delle singole Prefetture, mediante la condivisione di documenti e cartelle, sono gestite numerose banche dati locali, realizzate attraverso programmi Office (Excel); ciascuna Area provvede ad implementare detti database secondo le specifiche esigenze d'ufficio.

Ancora, al SICOGE, portale per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria, accedono le Amministrazioni Centrali dello Stato; la Presidenza del Consiglio dei Ministri; gli organi della Giustizia Amministrativa; la Corte dei Conti.

Le aree di attività maggiormente interessate dall'utilizzo delle banche dati sono quelle dell'immigrazione (dati anagrafici e presenze nei centri accoglienza), della gestione delle sanzioni amministrative per violazioni al Codice della Strada (sistema SANA), dei servizi elettorali, della contrattualistica pubblica (*Whitelist* antimafia), della prevenzione e tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico ("DBAntimafia Interdittive", Banca Dati Nazionale Antimafia), contrasto alle tossicodipendenze (Portale NOT), gestione delle licenze per le guardie giurate.

La banca dati con maggior diffusione è la Banca Dati Nazionale Antimafia (B.D.N.A.).

Le banche dati funzionali all'organizzazione interna alla Prefettura si rivolgono principalmente alla gestione delle presenze dei dipendenti (sistema JUPPITER), alla protocollazione degli atti ed alla gestione integrata della contabilità economica e finanziaria, alla legalizzazione delle firme, alla gestione degli appuntamenti, al registro dei contatti telefonici.

Gli applicativi per le procedure informatizzate maggiormente utilizzati sono: Webarch 4.0 (protocollo); SIEL (Sistema Informativo Elettorale); SISA (Sistema Sanzioni Amministrative); SANA - Sistema informativo sanzionatorio amministrativo e Antiracket ed Usura delle Prefetture; SI.Ce.Ant - Sistema Informativo certificazione antimafia; SIMOT - sistema informativo motorizzazione; GR - Sistema Gestione Ruoli, CIVES - Sistema Cittadinanza; SGA - Sistema rilevazione presenze stranieri; DAITWEB - Sistema anagrafe amministratori e revisioni; SPI - Sportello Unico per l'Immigrazione; CePEL - Censimento generale personale in servizio presso gli Enti locali; ANAGWARE - Dati anagrafici uffici comunali; SICITT (cittadinanza); CONTSPEC (Contabilità Speciale); Reg.75 (dati tossicodipendenze); PatentiWEB (patenti sospese); GECO (beni mobili Amministrazione); S.I.V.e.S. (Veicoli Sequestrati); SINERGIA (emissione ruoli); Pensioni S7; Anagrafe tributaria (dati relativi fiscalità); SICOGE, portale per i pagamenti degli acquisti e fornitura servizi; ANPR - Anagrafe Nazionale Popolazione Residente.

Interessante è la percezione, da parte del personale delle Prefetture, del fatto che le banche dati spesso risultano "ridonanti" in quanto non collegate tra loro, così costringendo all'inserimento di dati già acquisiti e non permettendo l'estrapolazione.

Quanto alle criticità riscontrate dalle Prefetture in relazione alle principali procedure informatizzate, in particolare al sistema di gestione documentale Webarch, si lamenta una minor fruibilità del nuovo aggiornamento (mancanza del pannello desktop che era presente nelle versioni precedenti e permetteva di monitorare la situazione dei documenti assegnati e da gestire). Rimangono i già rilevati rallentamenti e/o malfunzionamenti del sistema di gestione documentale Webarch che rendono difficoltosa la protocollazione in ingresso/uscita della documentazione e anche la conseguente spedizione. Anche il ripristino del funzionamento non è sempre rapido e ciò crea disservizi.

Tali rallentamenti si riscontrano anche negli altri sistemi centralizzati (Cives, SPI 2.0, SANA, BDNA, SICOGE e applicativi per l'immigrazione), verosimilmente in ragione del costante flusso di dati in entrata ed in uscita che determina una lentezza delle connessioni, e, comunque, si riscontrano problemi di natura tecnica non sempre riconducibili alle apparecchiature gestite a livello locale (che pure avrebbero bisogno di essere rinnovate). Tali disservizi si riverberano anche sull'utenza.

Dall'analisi dei dati è emerso un costante ricorso da parte delle Prefetture a strumenti per una maggior digitalizzazione e dematerializzazione dell'attività amministrativa, anche consolidando l'utilizzo dei numerosi applicativi informatici per la gestione dei procedimenti amministrativi, consentendo in tal modo una migliore gestione del lavoro. Gli stessi dipendenti, al netto di puntuali esigenze di formazione digitale, sono dotati di postazioni per la consultazione della propria casella di posta elettronica corporate e per l'accesso ad internet tramite la VPN ministeriale necessaria per poter accedere per motivi di ufficio alle applicazioni e/o banche dati.

Sebbene le Prefetture abbiano la possibilità di utilizzare l'intranet ministeriale (INTRAPERSCIV) dal quale è possibile scaricare documentazione, modulistica, software ed inoltre accedere alle applicazioni WEB

ministeriali, alcune di esse, invece, hanno preferito dotarsi di intranet locali, in alcuni casi collegati con quella ministeriale, per una migliore gestione dei procedimenti e dell'organizzazione del personale. Altre ancora, hanno sviluppato applicazioni innovative o integrative rispetto a quelle ministeriali

## 6. URP

Il ruolo dell'URP è volto a fornire supporto alla Prefettura tanto nelle attività di *front-office* (informazioni all'utenza, distribuzione modulistica, ritiro documenti, ad esempio) che nelle attività di *back-office* (come la gestione delle comunicazioni interne). L'URP rappresenta il punto di incontro e di ascolto tra Prefetture ed utenti, specialmente quelli più fragili (stranieri ed anziani).

In alcune Prefetture, tuttavia, non vi è un URP autonomo, risultando incardinato presso altri uffici o presso i singoli uffici, spesso per fronteggiare la carenza di personale. Laddove non è possibile dedicare risorse specifiche sono i dipendenti di ciascuna Area amministrativa della Prefettura a gestire le relazioni con il pubblico settorialmente.

Nel corso dell'anno 2021 l'attività svolta dagli URP delle Prefetture è tornata ad una tendenziale normalità, superando i cambiamenti e le interruzioni dell'emergenza pandemica. I contatti con l'utenza, comunque, si svolgono spesso tramite posta elettronica, anche per rispondere ad eventuali riduzioni dell'orario di apertura al pubblico.

È rimasta in alcuni casi la modalità di gestione delle prenotazioni per gli appuntamenti avuta durante l'emergenza pandemica. Si tratta ormai di un modello di organizzazione ritenuto utile tanto per gli uffici stessi quanto per l'utenza: da una parte, gli addetti possono conoscere in anticipo l'oggetto della richiesta, così preparandosi adeguatamente, e, dall'altra, l'utenza vede una ottimizzazione dei tempi di attesa e permanenza negli uffici.

Interessante il dato fornito dalla Prefettura di Roma: durante il periodo 01/01/2021 - 31/12/2021 sono state ricevute 6.438 telefonate e 14.043 visite da parte dell'utenza.

Tra le pratiche adottate dagli uffici pare di interesse richiamare l'aggiornamento del sito istituzionale mediante l'inserimento di specifiche F.A.Q. (Frequently Asked Questions) per soddisfare le esigenze dell'utenza.

A fronte del perdurare dell'emergenza pandemica, in alcune Prefetture si è mantenuto attivo uno "Sportello Covid-19", attivo h 24 con una task force dedicata al fine di supportare le Forze dell'Ordine, le amministrazioni locali e l'utenza nell'interpretazione delle disposizioni normative di contenimento del contagio.

## 7. Comunicazione interna

La comunicazione interna assicura la circolazione delle informazioni e la reciproca conoscenza delle principali attività. I dati emersi hanno indicato il ricorso alla pianificazione di periodici incontri nonché la diffusione di disposizioni prefettizie, direttive e circolari ministeriali a tale scopo. A tali modalità si affianca il costante utilizzo della posta elettronica, che consente una tempestiva e capillare diffusione delle informazioni (anche mediante la condivisione dei dati mediante la creazione di cartelle di lavoro comuni accessibili sulla rete intranet). In ragione del ricorso ad una gestione mista delle modalità di lavoro, da remoto ed in presenza, si è fatto ricorso a modalità diverse e più fruibili per una comunicazione tempestiva, come le *chat* offerte dalle applicazioni di messaggistica istantanea (WhatsApp, Telegram) ovvero come i sistemi di videoconferenza. Spesso, però, si è rilevata l'inadeguatezza o, comunque, l'obsolescenza degli strumenti in dotazione.

Nonostante ciò, in alcuni casi è stato segnalato come l'aumento del carico di lavoro abbia determinato il venir meno di una adeguata comunicazione. Anche la presenza di più sedi distaccate sul territorio rende difficoltoso svolgere le normali attività di comunicazione.

## 8. Ufficio stampa

I compiti affidati all'ufficio stampa - in alcune Prefetture incardinato presso l'ufficio di gabinetto, se necessario con il supporto dell'URP - riguardano la gestione dei rapporti con gli organi di informazione tramite costanti contatti, anche informali, con stampa e televisione, la produzione di comunicati stampa con i relativi inviti a partecipare a conferenze stampa, nonché la gestione e l'aggiornamento del sito istituzionale, divenuto puntuale ed esauriente canale informativo.

I rapporti con gli organi dell'informazione sono indicati come improntati alla massima collaborazione, spesso con un sereno e costruttivo dialogo. Nella Prefettura di Avellino, ad esempio, si è attivata chat *Whatsapp* in modalità di sola scrittura per la Prefettura e solo lettura per i destinatari, che nello specifico sono i giornalisti delle testate accreditate, al fine di rendere più tempestiva l'attività di comunicazione ed informazione, oltre che trasmettere filmati ed immagini.

Si segnala anche l'utilizzo dei social network come strumento di condivisione. L'attività dell'ufficio stampa, chiamato a selezionare, filtrare e veicolare il flusso delle notizie verso gli organi di informazione, è stata finalizzata alla diffusione di comunicati relativi all'emergenza, sia riguardanti gli atti normativi ed amministrativi adottati dal Governo per far fronte all'emergenza sanitaria e delle relative circolari esplicative, nonché delle ordinanze regionali e sindacali in materia, sia relativi all'andamento del contagio e alle misure adottate nell'ambito della sanità, del trasporto pubblico e dell'organizzazione degli uffici.

L'emergenza pandemica ha rappresentato altresì l'occasione di sviluppo ed implementazione dell'erogazione, in favore dei dipendenti, del servizio di rassegna stampa ritenuto utile per il costante aggiornamento su novità e avvenimenti, anche in tempo reale, dalle varie agenzie di stampa.

Tra i compiti dell'Ufficio Stampa si segnala anche quello di provvedere alla rassegna stampa giornaliera sulle vicende di interesse che viene posta a disposizione dei dirigenti. Nel caso della Prefettura di Latina, ad esempio, gli articoli sono posti all'attenzione del Prefetto ed inseriti nei fascicoli cartacei relativi all'argomento trattato, presenti nell'archivio di Gabinetto.

## 9. Servizio Civile

Anche nel corso dell'anno 2021 i progetti di servizio civile non hanno riscontrato ampia diffusione tra le Prefetture che hanno contribuito all'indagine. Ciò si deve al fatto che l'attività dei volontari è stata sospesa a causa dell'emergenza epidemiologica e non riavviata.

Nella Prefettura di Pisa nel 2021, ad esempio, è stato rinnovato il progetto, avviato nel 2020 nell'ambito del servizio civile regionale (SCR) "*Gestione dell'accoglienza dei cittadini stranieri richiedenti asilo: monitoraggio e controllo di gestione*". Il riscontro è stato positivo ed indicato quale fonte di arricchimento anche per il personale della Prefettura.

## 10. Conclusioni

Nel corso dell'anno 2021, i dati raccolti hanno evidenziato ancora la rilevanza dei temi connessi all'emergenza pandemica. Differentemente dall'anno 2020, tuttavia, le Prefetture hanno indicato di aver saputo adattarsi e rispondere adeguatamente alle sfide proposte, anche grazie all'utilizzo diffuso delle tecnologie informatiche.

In linea con quanto osservato è l'indicazione della principale priorità nella voce "Informatizzazione" (valore medio rilevato 7,04). Si tratta di uno strumento divenuto ormai fondamentale per lo svolgimento delle attività istituzionali delle Prefetture. Nonostante ciò, è stata indicata una carenza nelle dotazioni informatiche ed una inadeguatezza della formazione del personale all'utilizzo dei nuovi strumenti informatici. Rimanendo sui profili organizzativi, anche quest'anno si sono evidenziate le criticità risalenti ed endemiche dovute alla carenza di personale, in uno con l'età avanzata dell'organico.

Il ruolo svolto dalle Prefetture nel territorio di riferimento, anche come figura di coordinamento istituzionale, determina una apertura verso l'esterno che, oltre alle attività amministrative in senso stretto, si manifesta tramite l'URP e l'Ufficio Stampa. Tra questi, maggior rilevanza è attribuita all'Ufficio Stampa, con un valore medio di 6,44. Il dato è coerente con quanto già osservato a proposito dell'impatto dell'emergenza

pandemica sull'attività amministrativa delle Prefetture: la necessità di aggiornamenti informativi costanti, tanto dell'utenza quanto dello stesso personale, ha rafforzato la centralità del ruolo dell'ufficio stampa, anche mediante l'utilizzo di nuovi strumenti informatici (social network, chat e siti web).

L'URP viene, invece, indicato come area di minor rilevanza (con un valore medio di 5,81 punti a livello nazionale). Il dato, tuttavia, è influenzato dalla circostanza che, molte Prefetture, tanto per carenze di spazi quanto per carenze di personale, non hanno attivato tale Ufficio: il grado di rilevanza espresso da queste Prefetture è spesso minimo. In alcuni casi, al contrario, si percepisce l'assenza di tale servizio e gli viene attribuita una massima priorità.

Nelle Prefetture in cui è attivo l'URP, l'esperienza è stata rilevata come positiva e con una valenza fortemente ideologica del ruolo istituzionale delle stesse verso i cittadini, soprattutto i più fragili.

La voce "Comunicazione Interna" è indicata come terza priorità dell'anno 2021 con un valore medio di 6,24, non sono state registrate particolari criticità. Il dato rilevato è quello del mantenimento delle modalità operative acquisite durante l'emergenza pandemica in virtù della riscontrata efficacia.

La voce "Logistica", pur non presentando profili di particolare criticità, in linea con le precedenti rilevazioni, non ha rappresentato una delle priorità principali per l'anno 2021 e si è osservato un valore medio di 5,87. Il dato sulla priorità registra un valore massimo per quelle Prefetture che hanno lamentato l'inidoneità della sistemazione attuale (tanto auspicandone una ristrutturazione quanto lamentando la scadenza del contratto di locazione – così determinando una situazione di occupazione di fatto con corresponsione di indennità ai proprietari).

Da ultimo, per priorità attribuita, si colloca la voce relativa al servizio civile, con un valore medio rilevato di 4,13. Tale dato deve essere letto unitamente alla pressoché totale assenza di assegnazioni dei volontari.

## Emergenza pandemica da covid-19

1. Rilevanza del tema	pag. 123
2. L'esercizio dei poteri di ordinanza	pag. 125
3. Iniziative per sensibilizzare le autorità locali ad assumere normative coerenti con le prescrizioni statali	pag. 126
4. L'utilizzo delle strutture di protezione e accoglienza	pag. 127
5. Il coordinamento dei servizi di trasporto pubblico locale per garantire la didattica	pag. 128
6. Sanzioni e controlli	pag. 129
6.1 Le certificazioni verdi	pag. 129
6.2 I controlli sugli esercizi commerciali	pag. 132
6.3 I ricorsi avverso i verbali di contestazione	pag. 133
7. Misure di contenimento per ridurre il contagio	pag. 134
8. Il dialogo con le categorie produttive e con le parti sociali	pag. 135

## 1. Rilevanza del tema

Nel 2021 la rilevanza attribuita all'area "emergenza pandemica" nel territorio italiano ha visto un incremento rispetto al 2020: in particolare, nell'anno precedente, su una scala da 1 a 10, la rilevanza attribuita era pari a 7,86; nel 2021, invece, la stessa è aumentata a 8,82.

Scomponendo il dato per ciascuna macroarea geografica, si possono osservare i seguenti cambiamenti:

- nel 2021, l'aumento maggiore è stato registrato nell'area del Nord-Ovest, dove è stata assegnata una rilevanza di 8,55 punti su 10, a fronte di soli 6,38 su 10 attribuiti nel 2020;
- anche l'area del Centro ha registrato un aumento significativo nella rilevanza attribuita, passando da 8,00 nel 2020 a 8,94 nel 2021;
- le due aree del Nord-Est e del Sud e Isole hanno registrato aumenti più contenuti, come si evince dal grafico (Fig. H.1.).

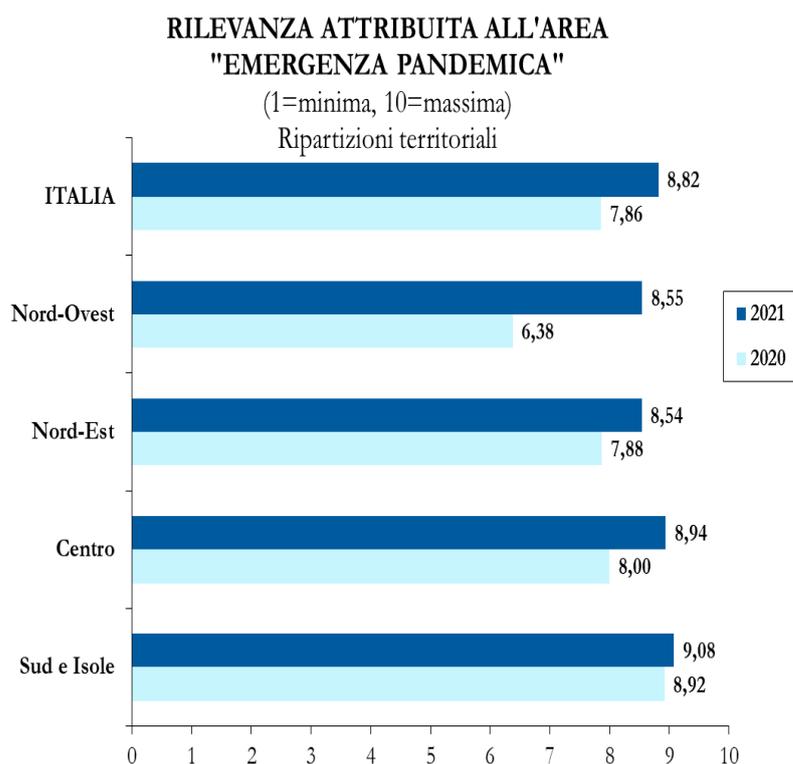


Fig. H.1.

Elaborazioni Luiss su dati forniti dalle Prefetture

In generale, dunque, tutte le aree hanno aumentato il livello di importanza attribuito all'emergenza pandemica rispetto all'anno precedente: tale situazione riflette l'acuirsi della crisi pandemica e il conseguente aumento di compiti e responsabilità per le Prefetture.

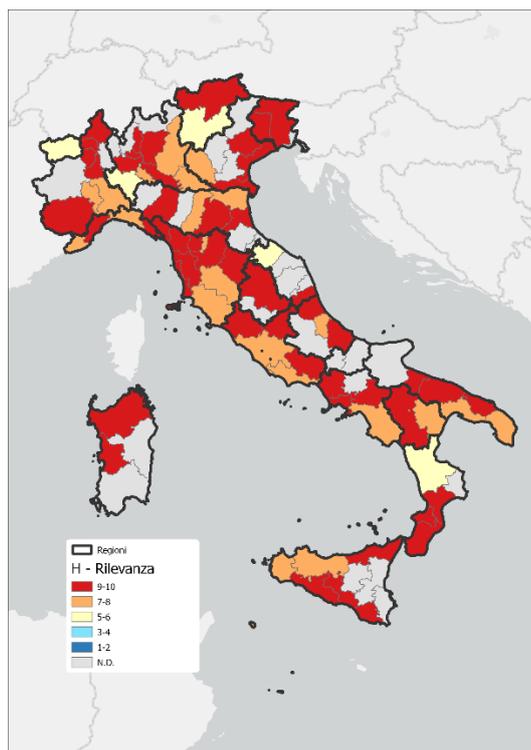


Fig. H.2.

Elaborazioni Luiss su dati forniti dalle Prefetture

L'analisi dei dati a livello provinciale (Fig. H.2) permette di osservare una distribuzione omogenea dei giudizi, dal momento che i punteggi – laddove espressi – sono stati ovunque maggiori o uguali a 5.

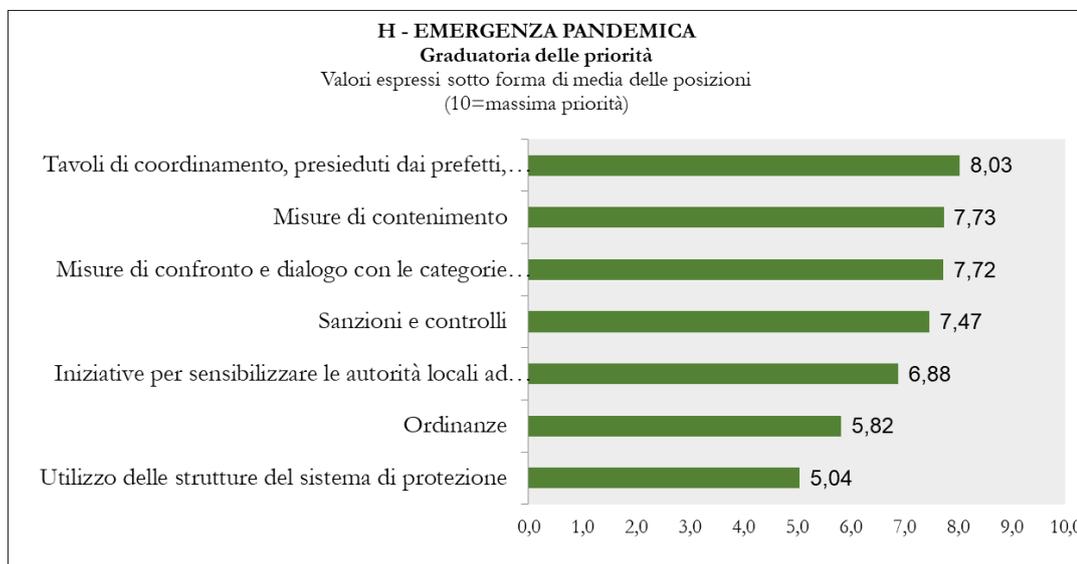


Fig. H.3.

Elaborazioni Luiss su dati forniti dalle Prefetture

Alcune differenze emergono invece dal confronto dei punteggi relativi a ciascuna attività svolta per fronteggiare l'emergenza pandemica (Fig. H.3.). Le aree di intervento che hanno suscitato maggiore interesse per le Prefetture sono state l'attività di coordinamento (8,03 su 10), le misure di contenimento (7,73 su 10), le misure di confronto con le parti sociali e le categorie produttive (7,72 su 10) e, infine, l'attività sanzionatoria e di controllo (7,47 su 10). Minore rilevanza è stata attribuita invece alle iniziative di sensibilizzazione delle autorità locali (6,88 su 10), all'esercizio dei poteri di ordinanza (5,82 su 10) e, all'ultimo posto, all'utilizzo delle strutture del sistema di protezione e di accoglienza per fronteggiare la pandemia (5,04 su 10).

In generale, questi dati riflettono il ruolo predominante assunto dalle Prefetture a livello locale nel coordinamento e nella implementazione degli indirizzi politico-amministrativi del governo in relazione alla gestione della pandemia. Fatta eccezione per i provvedimenti sanzionatori, l'esercizio diretto dei poteri autoritativi è stato giudicato quindi meno rilevante.

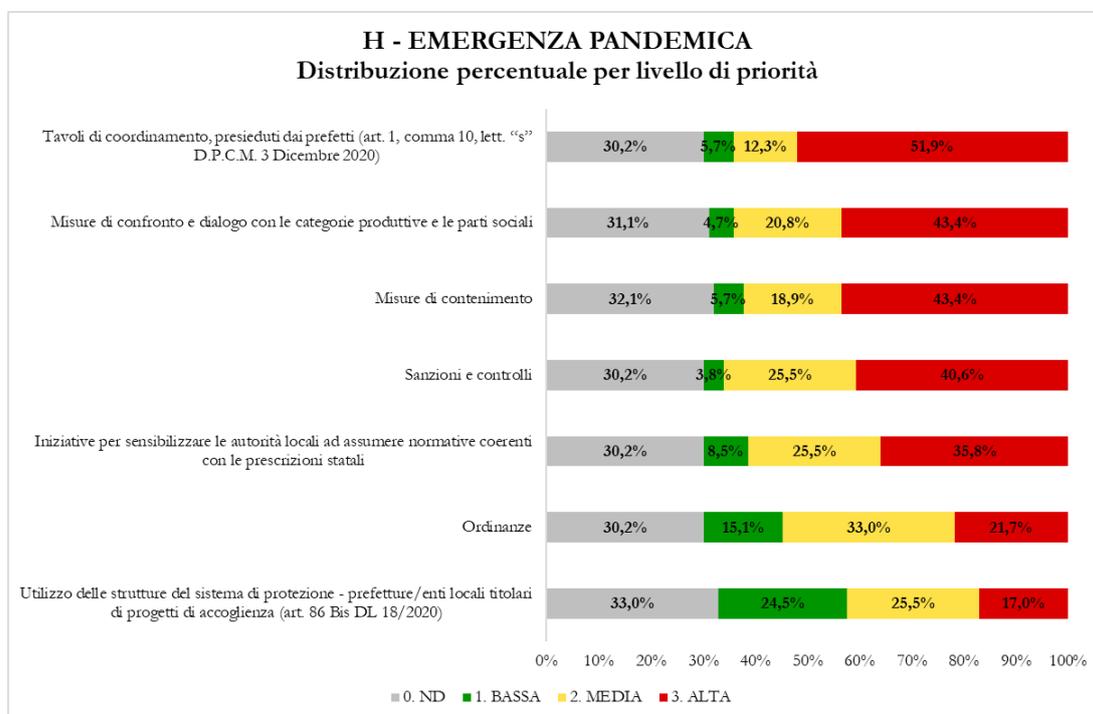


Fig. H.4.

Elaborazioni Luiss su dati forniti dalle Prefetture

Anche la ponderazione dei punteggi (bassi, medi o alti) in relazione a ciascuna area riflette quanto osservato sinora, restando immutate le priorità attribuite a ciascuna attività (Fig. H.4.). Soltanto l'esercizio dei poteri di ordinanza e l'utilizzo delle strutture del sistema di protezione e di accoglienza per il contenimento dei contagi hanno ricevuto indici di priorità tendenzialmente bassi o medi, essendo minoritaria la percentuale di Prefetture che hanno attribuito una priorità alta.

## 2. L'esercizio dei poteri di ordinanza

Così come accaduto nel 2020, anche nel 2021 i poteri di ordinanza si sono rivelati essenziali per le autorità locali al fine di fronteggiare la pandemia. Nel complesso, difatti, le ordinanze sindacali e prefettizie registrate nel 2021 ammontano a 17.829. Si tratta di un numero elevato, anche se nettamente inferiore rispetto a quello dell'anno precedente, in cui le ordinanze adottate erano state oltre il doppio. Tale scarto potrebbe essere dovuto in parte alla "normalizzazione" dell'emergenza, che progressivamente ha permesso ai sindaci e ai prefetti di utilizzare altri strumenti, ma in parte potrebbe anche riflettere le difficoltà nel monitoraggio di tali poteri, soprattutto rispetto alle ordinanze sindacali ex art. 50 T.U.E.L., le quali non devono essere comunicate preventivamente al prefetto.

Il numero di ordinanze sindacali adottate complessivamente nel 2021 è pari a 13.117. Di queste, la maggior parte sono state adottate nella macro-area del Sud e Isole (11.508), mentre i numeri nel resto del territorio sono inferiori: in particolare, nel Nord-Ovest sono state emanate 737 ordinanze, nel Centro 705, mentre nel Nord-Est i provvedimenti adottati sono stati molti meno, essendo state registrate soltanto 167 ordinanze sindacali nell'anno considerato.

La forte differenziazione tra i dati analizzati potrebbe rispecchiare, per un verso, la diversità di situazioni da gestire a livello territoriale; per altro verso, però, a determinare tali differenze sono anche le posizioni di alcune Prefetture che hanno dichiarato un numero di ordinanze di oltre dieci volte superiore rispetto ai restanti uffici (es., Catanzaro, Cosenza). Analogo discorso vale per l'assenza di ordinanze adottate nella maggior parte delle Prefetture del Nord-Est.

Passando alle ordinanze prefettizie, la macro-area con più provvedimenti è stata il Nord-Ovest (1.970), seguito dal Centro (1.756) e dal Sud e Isole (1.041). Il Nord-Est registra invece un dato sorprendentemente basso, essendo stata dichiarata una sola ordinanza prefettizia nell'Ufficio Territoriale del Governo di Pordenone, mentre nelle restanti Prefetture non sarebbero stati adottati omologhi provvedimenti. Infine, vi sono importanti differenze anche rispetto ai provvedimenti prefettizi di annullamento delle ordinanze sindacali. Anche qui, il maggior numero di annullamenti si è verificato nel Nord-Ovest (130), mentre un numero più contenuto è stato registrato nel Sud e Isole (29). Tra le Prefetture del Centro, soltanto quella di Firenze ha dichiarato di aver adottato una ordinanza di annullamento, mentre nel Nord-Est il dato è pari a 0 (Fig. H.5.).

Macro-area	Ordinanze sindacali	Ordinanze prefettizie	Annullamenti prefettizi
Nord-ovest	737	1.970	130
Nord-est	167	1	0
Centro	705	1.756	1
Sud e Isole	11.508	1.041	29

Fig. H.5

Elaborazione delle risposte delle Prefetture

### 3. Iniziative per sensibilizzare le autorità locali ad assumere normative coerenti con le prescrizioni statali

Le iniziative di sensibilizzazione delle autorità locali per l'assunzione di normative coerenti con le prescrizioni statali non hanno rappresentato una particolare criticità per la maggior parte delle Prefetture interpellate sul punto. Difatti, 32 delle 55 Prefetture che hanno risposto sul punto hanno dichiarato di non aver incontrato alcuna criticità nello svolgimento di tale attività.

Nel complesso, la gran parte delle Prefetture ha sottolineato l'importanza dei presidi organizzativi creati per garantire il coordinamento a livello locale: per esempio, sono stati essenziali i tavoli di coordinamento (Agrigento, Caltanissetta, Pisa, Prato, Trento) e le circolari interpretative redatte dalle Prefetture per gli enti locali (Alessandria, Arezzo, Lucca, Milano, Pavia, Potenza, Savona). Alcune Prefetture inoltre si sono contraddistinte per la forte attenzione alle attività produttive, incisivamente colpite dalle misure restrittive adottate a causa della pandemia. In particolare, in alcuni casi c'è stato un coordinamento non soltanto nei confronti degli enti locali, ma anche rispetto agli operatori economici (Arezzo, Cuneo, Firenze, Pisa, Pistoia, Potenza). Altrettanto importante è stato lo sforzo profuso nell'ambito della campagna vaccinale, per assicurare che le prescrizioni statali venissero correttamente attuate a livello locale (Caserta, Perugia, Terni, Verbano Cusio Ossola)

Il 2021 ha segnato anche l'avvento di soluzioni particolarmente innovative nell'ambito della comunicazione istituzionale delle Prefetture. Accanto all'utilizzo oramai rodato dei social networks, si segnalano i primi casi di utilizzo di intelligenza artificiale generativa (es., Chatbots) utilizzata nei rapporti con l'utenza e gli enti locali (Perugia, Terni).

#### FOCUS

L'utilizzo delle ICT si è rivelato essenziale durante la pandemia. Ad esempio, la Prefettura di Perugia ha riferito che "la comunicazione e l'informazione è stata organizzata in maniera centralizzata, in maniera coordinata tra i vari enti coinvolti, garantendo la fluidità dei flussi informativi tra il livello nazionale e quello regionale per arrivare a quello delle aziende sanitarie e degli altri enti locali. Attraverso una pluralità di strumenti di comunicazione condivisi con la Presidenza della Regione, l'Assessorato alla salute e alle politiche sociali, il COR, il Commissario straordinario all'emergenza coronavirus, i Servizi della Direzione Salute e welfare, le Aziende sanitarie regionali, Umbria Salute e Umbria Digitale, Protezione Civile regionale, Anci Federsanità, e con altri enti interessati, la comunicazione interna ha avuto come obiettivo quello di garantire la corretta circolazione delle informazioni sia all'interno delle articolazioni organizzative, che nei confronti degli uffici che svolgono il ruolo di interfaccia con i cittadini. Con la medesima strategia multicanale, le attività di comunicazione esterna hanno avuto come obiettivo quello di evitare la circolazione di fake news diffondendo una corretta e tempestiva informazione ai cittadini.

Tra le buone pratiche si annoverano:

- Comunicati giornalieri e conferenze stampa settimanali sull'andamento dell'epidemia;

- Interviste dei principali rappresentanti politici, tecnici e scientifici;
- Progettazione e diffusione quotidiana di contenuti multimediali attraverso i profili istituzionali Social della Regione Umbria e delle aziende sanitarie regionali;
- Gestione e aggiornamento dei contenuti informativi del Portale web istituzionale dedicato all'emergenza e delle sezioni dedicate del sito;
- Gestione dei contenuti informativi delle tre Dashboard con aggiornamenti quotidiani sui casi, ricoveri e vaccinazioni;
- Aggiornamento del Chatbot InfocovidUmbria;
- Implementazione di SanitApp, App per i servizi sanitari, in particolare relativamente alla funzionalità di prenotazione delle vaccinazioni Covid.”.

#### 4. L'utilizzo delle strutture di protezione e accoglienza

In relazione all'utilizzo delle strutture deputate all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale per far fronte all'emergenza pandemica (ai sensi dell'art. 86-bis, d.l. n. 18 del 2020), i dati registrati nel 2021 sono in linea con quelli dell'anno precedente. Difatti, in continuità con il 2020, gli enti locali e le Prefetture hanno raramente fatto ricorso a tale soluzione.

In particolare, sono state soltanto 11 le Prefetture che hanno registrato iniziative in tal senso (Barletta Andria Trani, Genova, Livorno, Parma, Pavia, Perugia, Pisa, Pistoia, Pordenone, Rovigo, Verbano Cusio Ossola). A livello territoriale, la distribuzione è stata abbastanza uniforme sul territorio, poiché l'utilizzo delle strutture in questione si è verificato in 4 Province del Centro, 3 del Nord-Est, 3 del Nord-Ovest e soltanto in una del Sud.

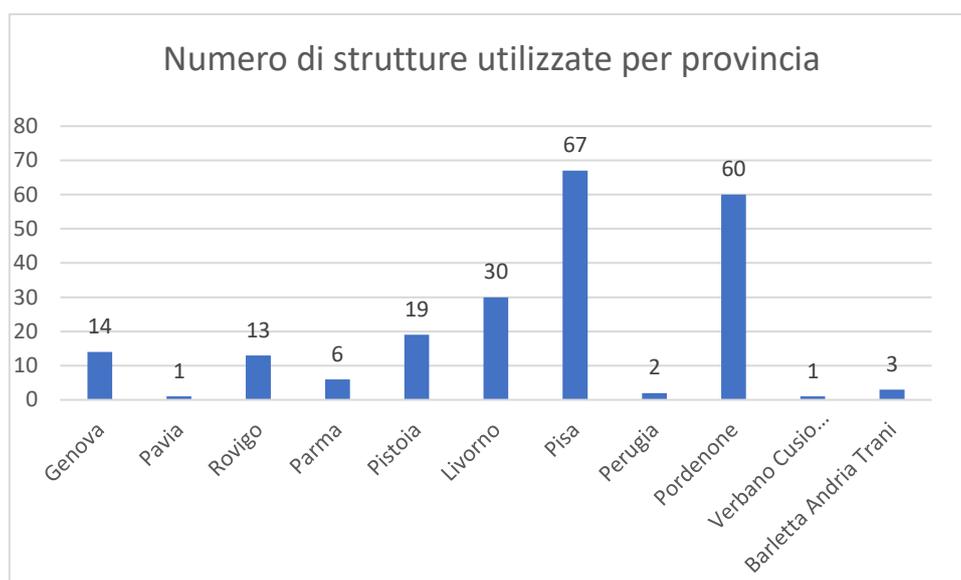


Fig. H.6.

Elaborazione delle risposte delle Prefetture

Osservando i dati per ciascuna Provincia emergono alcune differenze rilevanti (Fig. H.6.). In particolare, nei territori di Pisa (67 strutture) e Pordenone (60 strutture) sono state utilizzate più strutture che nel resto d'Italia. A seguire, si collocano le Province di Livorno (30 strutture), Pistoia (19 strutture), Genova (14 strutture), Rovigo (13 strutture), Parma (6 strutture), Barletta Andria Trani (3 strutture), Perugia (2 strutture), Pavia (1 struttura) e di Verbano Cusio Ossola (1 struttura).

Quando utilizzate, la maggior parte delle strutture sono state sfruttate per tutto l'anno (365 giorni), ad eccezione della Provincia di Rovigo, dove l'utilizzo è stato di soli 12 giorni. Per quanto riguarda le Prefetture di Parma, Livorno, Pisa, Perugia e Verbano Cusio Ossola non è stato invece precisato il numero di giorni.

Più rare sono state le modifiche dei contratti in essere per lavori, servizi o forniture supplementari, per fronteggiare contemporaneamente la pandemia e garantire la tenuta del sistema di protezione internazionale e di accoglienza. In particolare, l'unica Prefettura ad aver fatto ricorso a tale strumento è stata quella di Genova

(14 modifiche), la quale ha altresì precisato che “[l]a nota pandemia dovuta alla diffusione del covid19 ha evidenziato ancor più i limiti in capo alle strutture di accoglienza alla luce dell’imprescindibile esigenza di operare il prescritto distanziamento sociale tra gli ospiti e di prevenire la diffusione del contagio”.

Anche laddove non sono state utilizzate le relative strutture, le Prefetture hanno adottato iniziative volte a prevenire i rischi di contagio all’interno del sistema di accoglienza. In particolare, si è rivelata essenziale l’attività di coordinamento con le aziende sanitarie locali (Genova, Napoli e Pordenone) e in molti casi sono state avviate campagne informative a beneficio degli ospiti dei centri di accoglienza, tramite la distribuzione di volantini e vademecum con le istruzioni da seguire per evitare il contagio (es., Parma).

## **5. Il coordinamento dei servizi di trasporto pubblico locale per garantire la didattica**

In base al d.P.C.M. 3 dicembre 2020, le Prefetture hanno ricevuto il compito di istituire specifici tavoli di coordinamento per la ripresa delle attività didattiche. A tali incontri hanno partecipato i vari soggetti coinvolti in questo settore (trasporti pubblici, scuole ecc.), e il carico di lavoro per ciascuna Prefettura è stato variabile.

Nella maggior parte dei casi, le Prefetture avevano già istituito il proprio tavolo di coordinamento a dicembre 2020. Soltanto una minoranza non ha precisato tale aspetto o ha dichiarato di averlo istituito nel 2021 (20 Prefetture su 66 che hanno istituito i tavoli). Infine, 14 Prefetture non hanno dichiarato alcuna informazione al riguardo o hanno espressamente ammesso di non aver istituito formalmente alcun tavolo.

La composizione dei tavoli si è rivelata variabile (Fig. H.7). I soggetti maggiormente rappresentati ai tavoli sono state le Aziende del trasporto pubblico, tanto su gomma quanto su rotaia (presenti nei tavoli delle Prefetture di Alessandria, Arezzo, Ascoli Piceno, Asti, Avellino, Bari, Barletta Andria Trani, Benevento, Biella, Caltanissetta, Crotone, Cuneo, Grosseto, L'Aquila, Lecce, Lecco, Livorno, Lodi, Lucca, Mantova, Matera, Oristano, Parma, Pavia, Perugia, Pesaro e Urbino, Pescara, Pisa, Pordenone, Potenza, Prato, Reggio Calabria, Rovigo, Salerno, Taranto, Teramo, Terni, Udine, Vercelli, Vibo Valentia, Viterbo). Coerentemente con le finalità dei tavoli in questione, grande rilevanza è stata data anche agli Uffici scolastici regionali e/o provinciali (Alessandria, Arezzo, Ascoli Piceno, Avellino, Bari, Benevento, Caserta, Cuneo, Frosinone, Grosseto, Imperia, L'Aquila, Livorno, Modena, Napoli, Parma, Pesaro e Urbino, Pescara, Pisa, Pistoia, Prato, Sassari, Taranto, Verbano Cusio Ossola, Vercelli, Verona, Vibo Valentia), così come determinante è stato l’apporto degli Assessorati regionali ai trasporti (Bari, Barletta Andria Trani, Caltanissetta, Crotone, Genova, Grosseto, Imperia, La Spezia, L'Aquila, Lecce, Lecco, Lucca, Matera, Oristano, Parma, Pistoia, Pordenone, Potenza, Reggio Calabria, Sassari, Teramo, Terni, Verbano Cusio Ossola, Vercelli). Seppur con minore intensità, sono stati coinvolti anche gli Uffici della Motorizzazione (Ascoli Piceno, Bari, Caserta, Grosseto, L'Aquila, Lecce, Oristano, Parma, Perugia, Pesaro e Urbino, Pisa, Pistoia, Potenza, Reggio Calabria, Teramo, Terni, Venezia, Vercelli, Verona, Vibo Valentia), mentre molto più ridotto è stato l’apporto delle Agenzie Regionali per la Mobilità (Biella, Cremona, Cuneo, Lecco, Lodi, Mantova, Modena, Oristano, Pavia, Roma, Vercelli) e delle Forze dell’Ordine (Alessandria, Arezzo, Bergamo, Cosenza, Cuneo, Modena, Pistoia, Ravenna, Rieti, Taranto, Teramo).

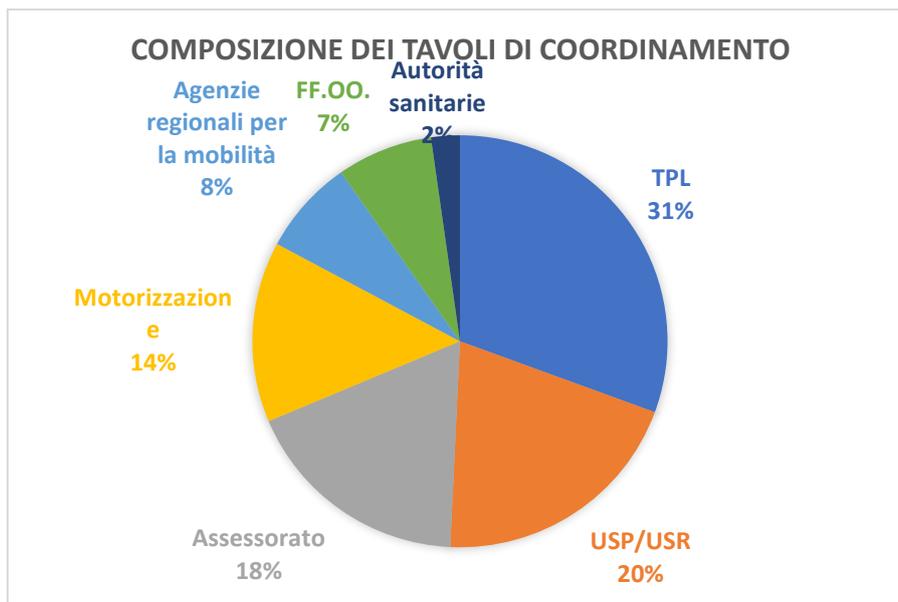


Fig. H.7

Elaborazioni Luiss su dati forniti dalle Prefetture

Nel corso del 2021 i suddetti tavoli di coordinamento si sono rivelati comunque essenziali per la riapertura e la continuità delle attività didattiche. Per raggiungere questi obiettivi, però, le Prefetture hanno incontrato anche diverse difficoltà.

Una misura adottata frequentemente è stata quella dello scaglionamento degli orari di ingresso e di uscita dell'utenza scolastica, da coordinare con gli orari del trasporto pubblico locale. Se in alcune Province tale scelta è riuscita senza troppi problemi (es., Asti, Milano), in altre località ha presentato alcune criticità, anche a causa della scarsa capacità organizzativa degli istituti scolastici (es., Lodi). Più in generale, questo tipo di accorgimenti si sono tramutati in un aumento dei costi per le aziende affidatarie del trasporto pubblico e, di riflesso, per gli enti locali responsabili del servizio (es., Sassari, Vibo Valentia). Un'altra difficoltà comune ad alcuni territori è stata quella di coordinare il trasporto pubblico in zone morfologicamente eterogenee (es., Cuneo, Venezia).

Per tale ragione, alcune Province non hanno differenziato gli orari di ingresso o di uscita (es., Bari, Matera). Alcune Prefetture, invece, si sono preoccupate di garantire il distanziamento dell'utenza alle fermate dei mezzi pubblici, anche attraverso l'istituzione di apposita segnaletica (es., Pordenone, Vibo Valentia).

## 6. Sanzioni e controlli

Durante la pandemia le Prefetture sono state incaricate di molti dei controlli previsti sul rispetto delle norme imposte per il contenimento dei contagi. Così come nel 2020, anche nel 2021, le Prefetture hanno controllato il rispetto della normativa emergenziale nei locali commerciali. In aggiunta, però, hanno anche monitorato i dati relativi ai controlli sul possesso delle c.d. "certificazioni verdi".

### 6.1. Le certificazioni verdi

Come noto, con l'avvio della campagna vaccinale nel 2021 l'Italia si è dotata di un sistema di tracciamento territoriale basato sui "certificati verdi", per assicurare il rispetto delle norme anticontagio e per incentivare le vaccinazioni, in conformità con le disposizioni europee in materia. È stato quindi chiesto alle Prefetture di comunicare i dati sui controlli e sulle relative sanzioni concernenti il rispetto della normativa sui certificati verdi.

Un primo aspetto interessante riguarda la scarsità dei dati a disposizione in merito ai controlli effettuati. In particolare, su 57 Prefetture che hanno riportato delle sanzioni per violazioni attinenti alle certificazioni verdi, 14 non hanno fornito i dati circa il numero di controlli effettuati.

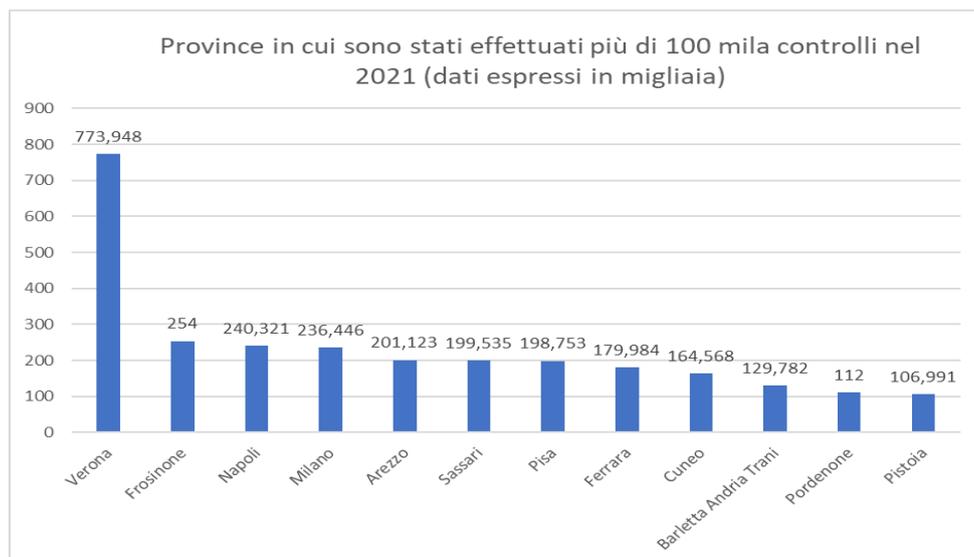


Fig. H.8.

Elaborazioni Luiss su dati forniti dalle Prefetture

Laddove invece le Prefetture sono state in grado di monitorare i dati sui controlli effettuati, emerge un quadro fortemente eterogeneo sul territorio nazionale. In particolare, i dati a livello regionale sono molto eterogenei e, di conseguenza, è opportuno focalizzare l'attenzione sui dati provinciali (Fig. H.8.). In cima alla classifica c'è la Provincia di Verona, con 773.948 controlli effettuati, mentre all'ultimo posto si colloca la Provincia di Ravenna, con soltanto 12 controlli effettuati nel 2021 (non rappresentata nella figura). In generale, la media nazionale è di 82.672 controlli compiuti per Provincia nel 2021.

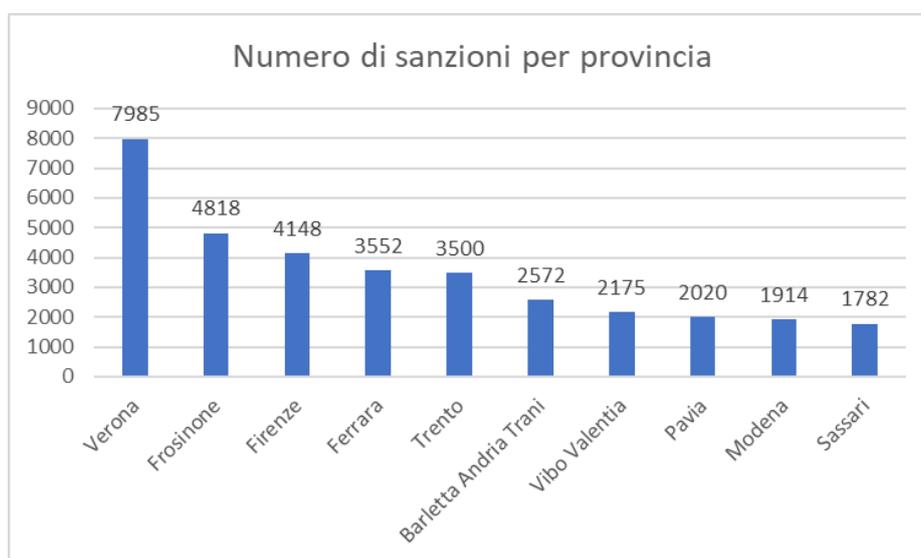


Fig. H.9.

Elaborazioni Luiss su dati forniti dalle Prefetture

Come detto, molte delle Prefetture che non hanno fornito dati sui controlli sono state comunque in grado di monitorare il numero di sanzioni irrogate. Anche in questo caso, i dati a livello territoriale sono fortemente eterogenei, ma sono tendenzialmente correlati al numero di controlli effettuati (Fig. H.9.). Non a caso, difatti, laddove sono stati effettuati più controlli (Verona, 773.948) sono state irrogate anche più sanzioni (7.985).

Per quel che riguarda il grado di efficacia dei controlli, in media, a livello nazionale, nell'1,19% dei casi un controllo ha dato luogo ad una sanzione. Assumendo tale percentuale come benchmark, è possibile osservare il grado di efficacia dei controlli per ciascuna Prefettura, soltanto (chiaramente) laddove entrambe le serie di dati sono presenti.

<b>Prefettura</b>	<b>% di sanzioni su controlli effettuati</b>
Cuneo	0,74%
Imperia	1,31%
Savona	0,69%
La Spezia	0,31%
Milano	0,16%
Pavia	7,20%
Cremona	0,26%
Mantova	0,35%
Bolzano/Bozen	0,34%
Verona	1,03%
Rovigo	1,50%
Udine	0,38%
Modena	9,21%
Ferrara	1,97%
Forlì-Cesena	34,94%
Pesaro e Urbino	0,29%
Massa-Carrara	0,70%
Pistoia	0,96%
Firenze	5,42%
Pisa	0,55%
Arezzo	0,51%
Siena	0,10%
Grosseto	1,29%
Perugia	0,00%
Frosinone	1,90%
Napoli	0,00%
Avellino	0,22%
Brindisi	5,36%
Lecce	0,03%
Potenza	0,37%
Catanzaro	7,21%
Reggio Calabria	4,80%
Caltanissetta	0,46%
Sassari	0,89%
Pordenone	0,84%
Oristano	8,55%
Lecco	0,26%
Lodi	0,76%
Prato	1,28%
Vibo Valentia	4,49%
Verbano-Cusio-Ossola	25,57%
Monza e della Brianza	1,11%
Barletta-Andria-Trani	1,98%

Fig. H.10. Elaborazioni Luiss su dati forniti dalle Prefetture

Come si evince dalla tabella (Fig. H.10.), la maggior parte delle Prefetture si collocano sotto la media nazionale rispetto a tale dato. Soltanto in 17 casi i controlli effettuati si sono rivelati più efficaci comportando l’emanazione di sanzioni più di frequente rispetto al resto del territorio (Barletta Andria Trani, Brindisi, Catanzaro, Ferrara, Firenze, Forlì-Cesena, Frosinone, Grosseto, Imperia, Modena, Oristano, Pavia, Prato, Reggio Calabria, Rovigo, Verbano Cusio Ossola, Vibo Valentia). In particolare, al primo posto si colloca la Provincia di Forlì-Cesena (34,94%), seguita da Verbano Cusio Ossola (25,57%).

## 6.2 I controlli sugli esercizi commerciali

Analoghe considerazioni valgono anche per i controlli e le sanzioni irrogate dalle Prefetture nei confronti degli operatori economici e, più in generale, delle attività commerciali, che abbiano violato la normativa emergenziale. Anche in questo caso, infatti, sono emerse delle difficoltà nel monitoraggio delle attività, dal momento che alcune Prefetture non hanno fornito i dati relativi ai controlli effettuati, anche laddove dispongono dei dati relativi ai provvedimenti sanzionatori di chiusura delle attività commerciali. Ciò è accaduto per 7 Prefetture delle 49 che hanno dichiarato di aver irrogato sanzioni (Agrigento, Ascoli Piceno, Asti, Genova, Messina, Parma, Ragusa).

Laddove invece le Prefetture sono state in grado di monitorare i dati sui controlli effettuati, emerge un quadro fortemente eterogeneo sul territorio nazionale e persino a livello regionale, con la conseguente necessità di spostare l’attenzione a livello provinciale (Fig. H.11.). Così come per le certificazioni verdi, anche in questo caso in cima alla classifica si colloca la Provincia di Verona, con 120.516 controlli effettuati, mentre all’ultimo posto si colloca la Provincia di Vercelli, con soltanto 26 controlli effettuati nel 2021 (non rappresentata in figura). In generale, la media nazionale è di 14.463 controlli compiuti per Provincia nel 2021.

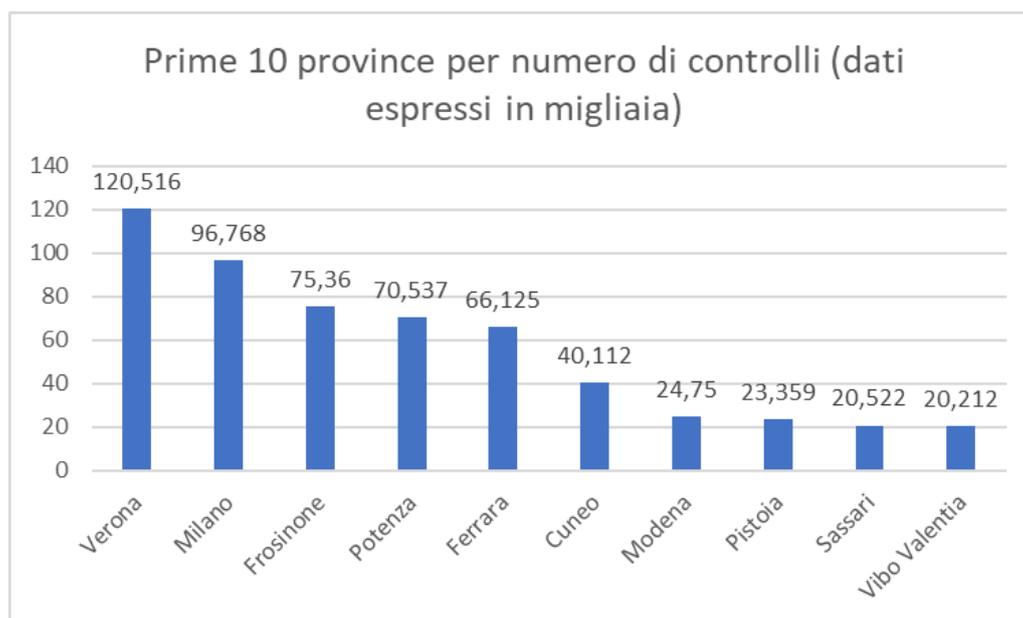


Fig. H.11.

Elaborazioni Luiss su dati forniti dalle Prefetture

Spostando l’analisi sulle sanzioni, i dati a livello territoriale sono anche in questo caso fortemente eterogenei (Fig. H.12.). Diversamente da quanto osservato per i certificati verdi, però, il numero di sanzioni in questo caso non è correlato al numero dei controlli. Per esempio, la Provincia di Napoli è quella dove sono stati chiusi più esercizi (408), mentre a Verona (come visto, in cima alla classifica dei controlli) sono stati chiusi soltanto 2 esercizi (non rappresentato in figura).

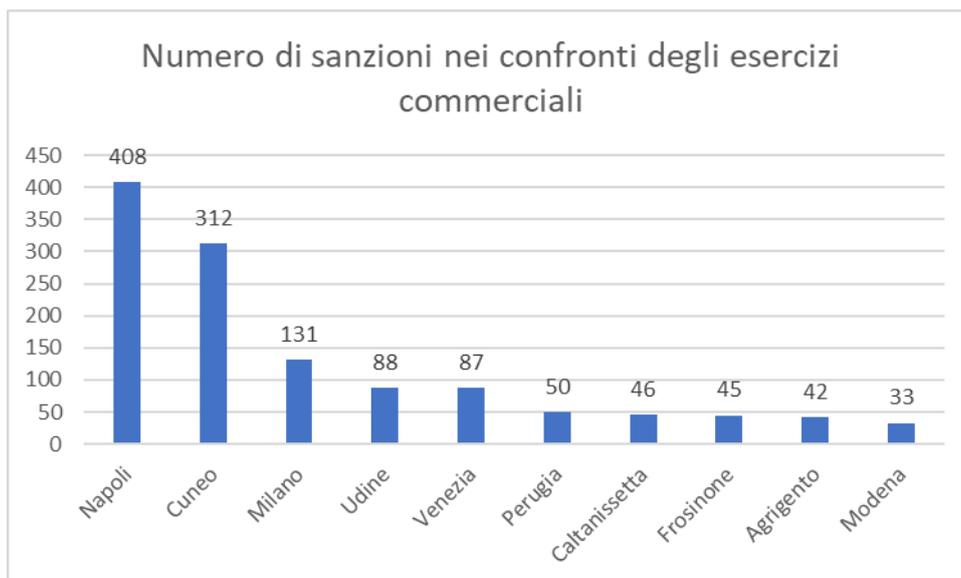


Fig. H.12

Elaborazione delle risposte delle Prefetture

### 6.3 I ricorsi avverso i verbali di contestazione

È stato inoltre chiesto alle Prefetture di specificare il numero di ricorsi ricevuti avverso i verbali di contestazione relativi alle violazioni dei d.P.C.M., ai sensi dell'art. 18, L. 689/1981.

Al riguardo, 27 delle 83 Prefetture rispondenti hanno dichiarato di aver ricevuto 0 ricorsi nel 2021, oppure non hanno dichiarato alcunché (Alessandria, Ascoli Piceno, Bari, Benevento, Caltanissetta, Caserta, Chieti, Cosenza, Crotona, Ferrara, Firenze, Grosseto, L'Aquila, Latina, Mantova, Modena, Napoli, Palermo, Pescara, Pisa, Salerno, Savona, Terni, Udine, Vercelli, Verona, Viterbo).

A livello nazionale sono stati registrati 21.202 ricorsi durante il 2021. Il dato è in calo rispetto al 2020, anno in cui erano stati proposti invece 25.063 ricorsi. Nel corso del 2021, la Prefettura di Roma è quella in cui sono stati presentati più ricorsi (3.220), seguita da Barletta (2.018) e Trento (1.500). All'ultimo posto, invece, si collocano le Prefetture di Massa Carrara (19), Brindisi (10) e Foggia (5).

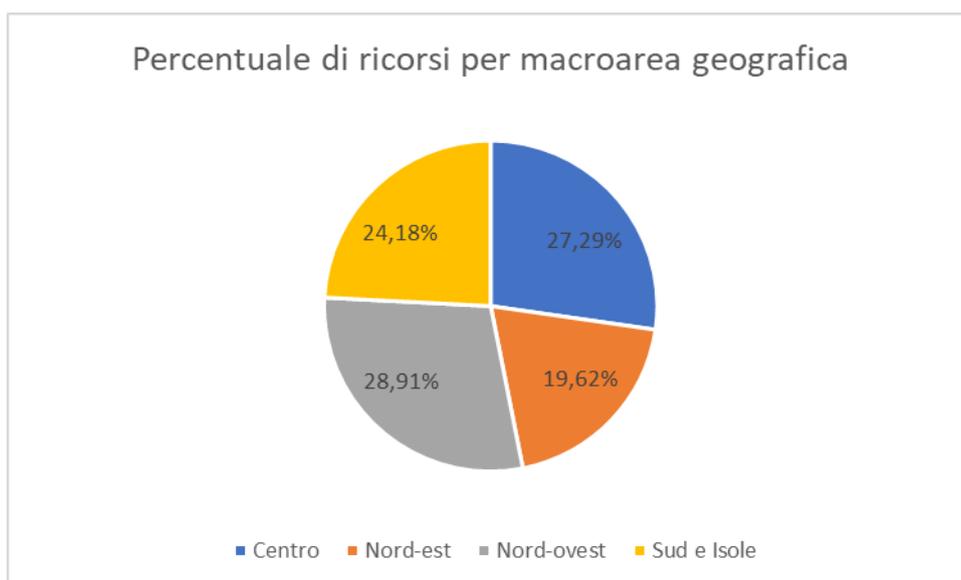


Fig. H.13

Elaborazioni Luiss su dati forniti dalle Prefetture

Guardando alla suddivisione per macroarea (Fig. H.13), si apprende che il numero di ricorsi presentati è distribuito in modo abbastanza uniforme sul territorio nazionale. In particolare, nel Nord-ovest sono stati

presentati 6.130 ricorsi (28,91%), nel Centro 5.786 (27,29%), nel Sud e Isole 5.127 (24,18%), mentre nel Nord-est leggermente meno, ossia 4.159 (19,62%). Tali dati si discostano considerevolmente da quanto osservato nel 2020, anno in cui nelle Province del Nord si era concentrato il 45,05% del ricorsi, nel Sud e Isole il 40,59%, mentre nel Centro soltanto il 14,37%.

## 7. Misure di contenimento per ridurre il contagio

La pandemia ha imposto l'adozione di misure di prevenzione in tutti gli ambiti della vita quotidiana, ivi incluso quello lavorativo. Per tale ragione, è stato chiesto alle Prefetture di indicare i dati sulle iniziative di sostegno e accompagnamento dei datori di lavoro nella corretta attuazione delle misure di sicurezza anticontagio.

Un primo dato riguarda le Prefetture che sono state in grado di indicare il numero di iniziative adottate. In particolare, soltanto 11 Prefetture sulle 83 rispondenti hanno fornito tale dato, mentre le restanti 72 non hanno dichiarato nulla o hanno comunicato il dato pari a 0.

Complessivamente sul territorio nazionale sono state adottate 182 iniziative. Alla guida di tale classifica si incontra la Prefettura di Lecco (100), seguita da quella di Pordenone (50) e di Rovigo (10). Come si osserva dal grafico che riporta i dati per Provincia, il numero di iniziative è stato generalmente esiguo (Fig. H.14.)

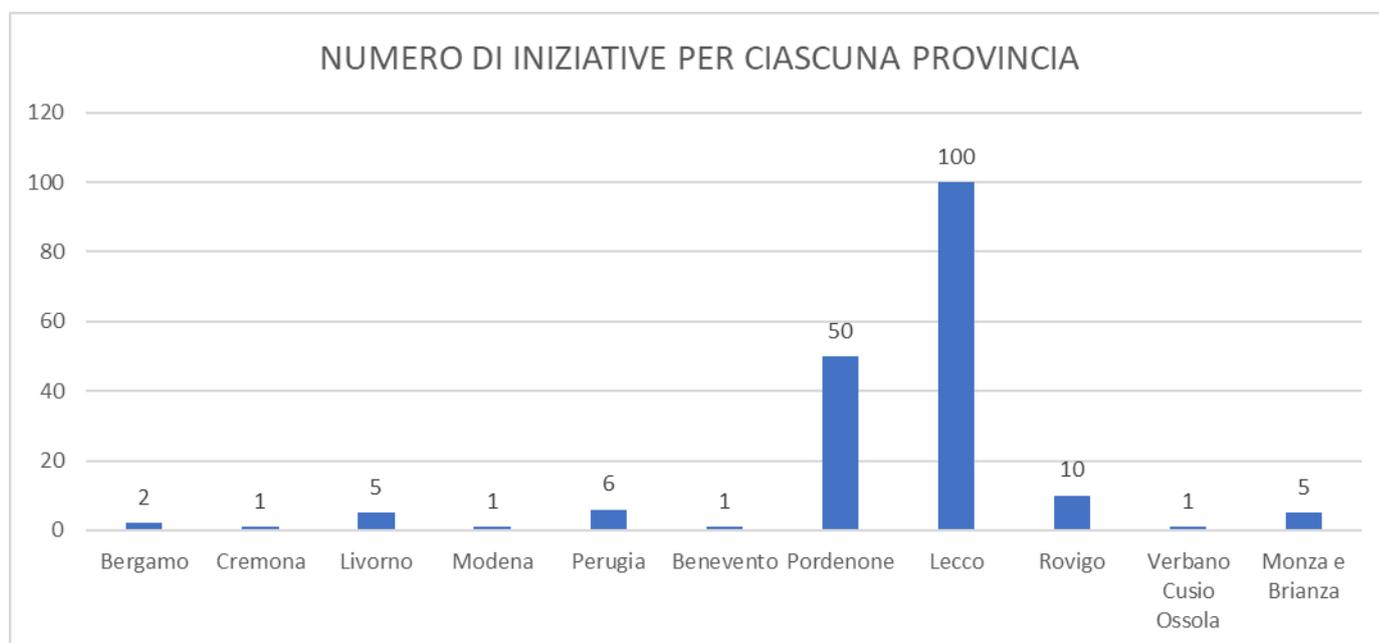


Fig. H.14.

Elaborazione delle risposte delle Prefetture

Da un punto di vista qualitativo, le iniziative intraprese dalle Prefetture sono state eterogenee. Molte di queste avevano già iniziato tale attività nel 2020 e, dunque, nel corso del 2021 si sono limitate ad implementare le misure già adottate.

Un primo cluster di Prefetture si è così impegnata a elaborare protocolli e/o linee guida per la sicurezza sui luoghi di lavoro, impegnandosi anche a garantire la corretta applicazione dei protocolli già concordati a livello nazionale (es., Alessandria, Arezzo, Cuneo, Verona). In tal senso, alcune Prefetture hanno fatto ricorso ad organismi collegiali istituiti ad hoc (es., Comitati, Nuclei ecc.) e composti in egual misura da rappresentanti dei datori di lavoro, dei lavoratori e degli uffici pubblici titolari delle funzioni di controllo (es., Milano, Rovigo).

Rispetto al 2020, però, il 2021 si è caratterizzato per l'avvio della campagna vaccinale e, perciò, alcune Prefetture hanno provato a sfruttare le sinergie con i datori di lavoro per garantire una diffusione capillare dei vaccini. In particolare, alcune Prefetture hanno dato indicazioni ai datori di lavoro circa l'implementazione della campagna vaccinale e il tracciamento dei contagi (es., Bergamo, Perugia).

Per quanto concerne i soggetti chiamati a partecipare alle attività di sostegno e accompagnamento, nella maggior parte dei casi si annoverano le associazioni rappresentative delle categorie produttive (es.,

Avellino, Bergamo, Lecco, Milano, Monza e Brianza, Verbano Cusio Ossola, Verona) e le Organizzazioni sindacali (es., Avellino, Bergamo, Lecco, Milano, Verbano Cusio Ossola, Verona). Altrettanto importanti, in molte Prefetture, sono stati l'Inps e l'Inail (es., Avellino, Benevento, Lecco, Milano, Monza e Brianza, Verona), le Aziende sanitarie locali e gli altri enti del Servizio Sanitario Nazionale (es., Alessandria, Avellino, Benevento, Oristano, Pescara) e, infine, le Forze dell'Ordine (Alessandria, Benevento, Catanzaro, Pordenone, Verona).

## **8. Il dialogo con le categorie produttive e con le parti sociali**

Infine, è stato chiesto alle Prefetture di indicare le misure che sono state adottate nel corso del 2021 per assicurare il dialogo con le categorie produttive e con le parti sociali. In questo caso, soltanto 26 delle 82 Prefetture rispondenti hanno fornito delle informazioni al riguardo (criticità o buone pratiche), mentre le restanti non hanno dichiarato nulla.

Così come nel 2020, anche nel 2021 la criticità principali sono state registrate in relazione a quelle categorie produttive maggiormente colpite dalle chiusure della pandemia. Alcune Prefetture hanno quindi messo al primo posto il malessere di tali settori produttivi, chiaramente variabili da Provincia a Provincia a seconda del sostrato economico e sociale (es., Genova, Lecce, Pavia, Pisa, Potenza, Ravenna Viterbo). Talvolta, il malessere è sfociato in vere e proprie manifestazioni dirette agli organi di governo.

Per rispondere a tali richieste, alcune Prefetture hanno instaurato un dialogo una tantum, ogni volta che fosse necessario disinnescare i fattori del malessere (es., Brindisi, Pavia, Ravenna, Verbano). Altre Prefetture, invece, hanno favorito un dialogo permanente, istituendo appositi tavoli o organismi di confronto con le categorie produttive e le parti sociali (es., Bergamo, Lucca, Mantova). La pandemia infatti non ha riguardato soltanto gli operatori economici, ma anche i lavoratori, e talvolta questi ultimi hanno recriminato la mancanza di dispositivi di protezione individuale e l'insufficienza dei presidi anticontagio sui luoghi di lavoro (es., Salerno).

In continuità con il 2020, peraltro, anche nel 2021 il dialogo e il confronto con le categorie interessate è stato reso possibile dagli strumenti ICT, che hanno permesso l'ampia diffusione di materiale informativo e la creazione di spazi virtuali di confronto con la società. Dunque, molte Prefetture hanno riferito di aver fatto affidamento su siti web, canali social e piattaforme di videochiamata per assicurare il dialogo con la collettività (es., Avellino, Brescia, Cremona, Lecco). In un solo caso è stata sottolineata l'importanza dello smart working in tal senso (Bologna).

# PNRR

- |  |          |
|--|----------|
| 1. Rilevanza del tema  | pag. 137 |
| 2. Missioni di interesse locale affidate al Ministero dell'Interno | pag. 139 |
| 3. Protocolli e attività di sensibilizzazione                      | pag. 139 |

## 1. Rilevanza del tema

I dati sulla rilevanza attribuita all'area "P.N.R.R." dalle Prefetture italiane nel corso del 2021 non hanno un termine di paragone con gli anni precedenti, dal momento che le attività connesse al dispositivo di ripresa e resilienza di cui al reg. (UE) 241/2021 sono iniziate soltanto nel corso del 2021. In termini assoluti, perciò, a livello nazionale la rilevanza attribuita è stata di 6,4 punti su 10 (Fig. I.1.).

Nonostante l'impossibilità di compiere un'analisi diacronica, l'osservazione dei punteggi attribuiti per ciascuna macro-area geografica permette comunque di svolgere qualche considerazione. In particolare, nel Sud e Isole è stata attribuito il valore più alto di rilevanza con 7,50 punti su 10; a seguire si colloca il Centro con 7,26 punti su 10. Sotto la media nazionale, invece, si posizionano il Nord-ovest con 5,11 punti su 10 e, da ultimo, il Nord-est con 4,54 punti su 10.

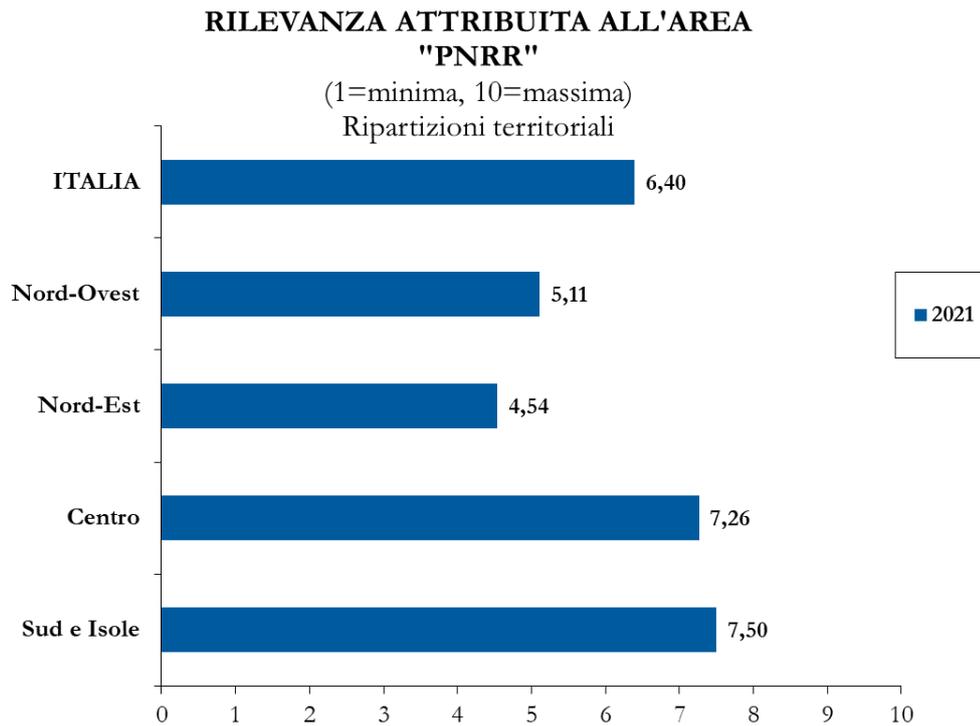


Fig. I.1.

Elaborazioni Luiss su dati forniti dalle Prefetture

Riassumendo, quindi, nel Centro e nel Sud e Isole il P.N.R.R. è stato percepito tendenzialmente in modo più rilevante rispetto alle regioni del Nord. Tale dato potrebbe riflettere le aspettative riposte nel dispositivo di ripresa e resilienza per il rilancio dell'economia nelle zone maggiormente in difficoltà.

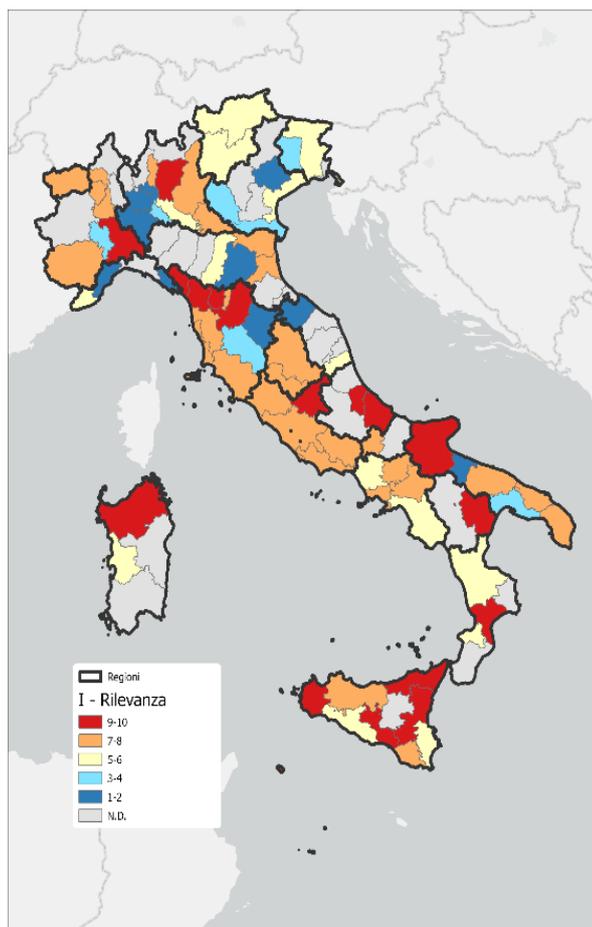


Fig. I.2.

Elaborazioni Luiss su dati forniti dalle Prefetture

L'analisi dei dati a livello provinciale (Fig. I.2.) permette invece di osservare una distribuzione abbastanza omogenea dei giudizi, anche se la maggior parte dei punteggi più bassi (da 1 a 4 punti) sono stati espressi nelle Province del Nord Italia.

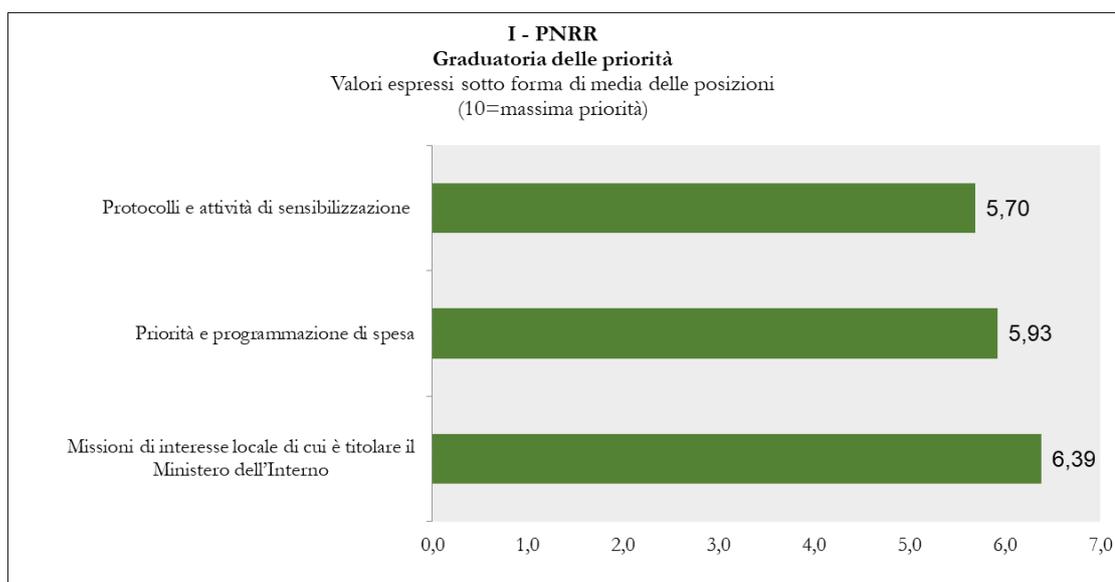


Fig. I.3.

Elaborazioni Luiss su dati forniti dalle Prefetture

Alcune differenze emergono invece dal confronto dei punteggi relativi a ciascuna attività svolta per gestire il P.N.R.R. (Fig. I.3.). Ciò che più interessa alle Prefetture sono le missioni di interesse locale di cui è titolare il Ministero dell'Interno (6,39 su 10). Sono comunque rilevanti – anche se in misura minore – le attività connesse alle priorità e alla programmazione della spesa (5,93 su 10) e i protocolli e attività di sensibilizzazione (5,70 su 10).

Sembrerebbe quindi che le Prefetture siano maggiormente preoccupate di garantire l'attuazione delle misure previste dal P.N.R.R. a livello locale, svolgendo le necessarie attività di coordinamento tra i vari enti coinvolti, per superare le difficoltà amministrative che di regola si incontrano nella progettazione e realizzazione delle opere negli enti di minori dimensioni.

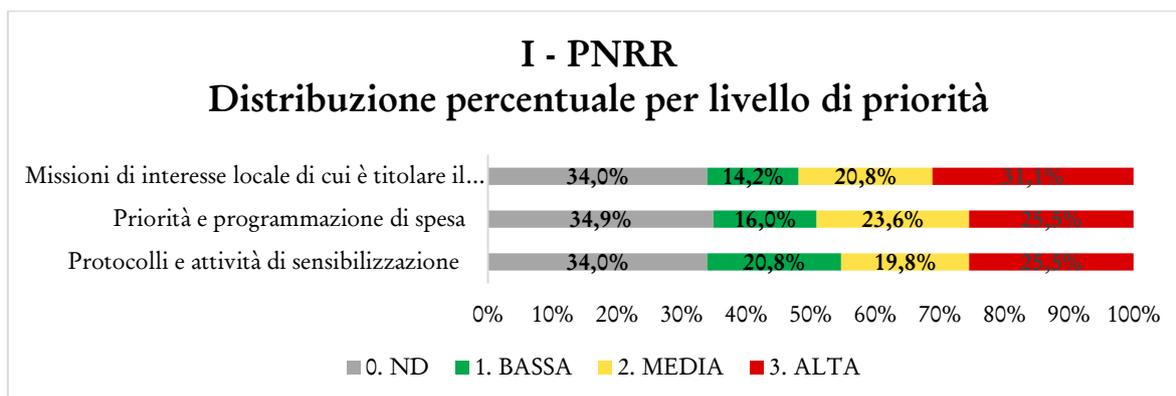


Fig. I.4.

Elaborazioni Luiss su dati forniti dalle Prefetture

La ponderazione dei punteggi (bassi, medi o alti) in relazione a ciascuna area conferma quanto osservato sopra, restando immutate le priorità attribuite a ciascuna attività (Fig. I.4.). La percentuale di Prefetture rispondenti che ha attribuito una rilevanza “Alta” alle missioni di interesse locale di competenza del Ministero dell’Interno è nettamente maggiore di quella relativa alle altre due aree di interesse (31,1% a fronte del 25,5%).

## 2. Missioni di interesse locale affidate al Ministero dell’Interno

È stato chiesto alle Prefetture di riportare lo stato di programmazione degli interventi di loro interesse, relativi alla Missione 2, componente 4, Investimento 2.2., del P.N.R.R. Al riguardo, meno della metà delle Prefetture rispondenti ha comunicato o saputo/potuto comunicare i dati relativi allo stato della programmazione (42 su 87 rispondenti). Tra coloro che l’hanno fatto, i risultati sono variabili.

In particolare, alcune Prefetture sono state in grado di fornire i dati dei progetti presentati soltanto in termini assoluti (es., Aosta, Brindisi, Latina, Mantova, Palermo, Perugia, Rimini, Savona, Terni, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli). Altre Prefetture hanno fornito informazioni più circostanziate, precisando in particolare sia lo stato di avanzamento della progettazione/lavori sia il numero delle opere già realizzate (es., Cremona, Ferrara).

Assumendo una diversa prospettiva, alcune Prefetture hanno precisato, oltre al numero di progetti proposti, anche il numero di Comuni coinvolti (es., Caserta, Messina, Rimini, Vercelli). Una parte minoritaria delle Prefetture ha invece quantificato l’attività di progettazione in base al valore delle opere proposte (es., Messina, Rovigo, Vibo Valentia).

In generale, molte Prefetture hanno estratto i dati o rinviano per la loro consultazione al portale Regis (es., Crotone, Grosseto, Pavia, Reggio Calabria, Savona).

## 3. Protocolli e attività di sensibilizzazione

In relazione al P.N.R.R. è stato chiesto alle Prefetture di dichiarare se fossero stati sottoscritti, al 31 dicembre 2021, protocolli con enti locali e/o soggetti privati interessati alle attività oggetto dei finanziamenti pubblici in questione.

In proposito, soltanto un numero esiguo di Prefetture ha dichiarato di aver sottoscritto tali protocolli. Si tratta infatti di 5 delle 87 Prefetture rispondenti (Firenze, Lucca, Modena, Rieti, Trento). Tra queste,

le Prefetture di Firenze, Modena e Trento hanno dichiarato di aver concluso un solo protocollo. La Prefettura di Lucca, invece, ha precisato che “sono già stati firmati diversi protocolli d’intesa con il Comando Provinciale della Guardia di Finanza e alcuni Comuni della Provincia, tra cui Lucca e Capannori, e con la Provincia di Lucca, volti alla prevenzione e al contrasto delle condotte lesive degli interessi economici e finanziari pubblici connessi alle misure di sostegno e incentivo del PNRR, attraverso modalità condivise di coordinamento e cooperazione”. La Prefettura di Rieti invece non ha fornito il numero dei protocolli conclusi.

Più cospicuo è stato invece il numero di Prefetture che hanno avviato nel 2021 attività di sensibilizzazione volte alla prevenzione della diffusione di fenomeni di infiltrazione criminale connessi al finanziamento pubblico. Si tratta infatti di 20 Prefetture su 87 (Alessandria, Ascoli Piceno, Bari, Bergamo, Bolzano, Catania, Firenze, Lucca, Messina, Modena, Napoli, Palermo, Pordenone, Prato, Ragusa, Rieti, Rovigo, Taranto, Trento, Verona). Oltre che sulle attività di intelligence (es., Alessandria), le Prefetture hanno richiamato l’attenzione sul rispetto della normativa antimafia (es., Alessandria, Bergamo, Firenze, Prato, Taranto, Verona). Alcune Prefetture inoltre hanno trovato utile la stipula di protocolli con le Forze dell’Ordine e i soggetti privati per la prevenzione dei crimini in relazione ai fondi del P.N.R.R. (es., Bari, Lucca, Rovigo, Trento).