



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 2020

REPORT DI SINTESI

Introduzione

La Relazione periodica sullo stato delle province è realizzata dal 2008, con cadenza annuale, in considerazione delle potenzialità che il Ministro dell'Interno ha, nel luglio 2007, riconosciuto alla Documentazione, 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 sua realizzazione rientra tra le funzioni della Direzione Centrale per l’Amministrazione generale e le Prefetture-Uffici territoriali del Governo – istituita, come previsto dal nuovo assetto organizzativo degli Uffici centrali, nell’ambito del Dipartimento per l’amministrazione generale, per le politiche del personale dell’amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie – e, in particolare, dell’Ufficio V: Studi, ricerca e documentazione generale. Ai fini dello sviluppo delle diverse fasi di cui la rilevazione si compone, tale Ufficio si avvale della collaborazione di Centri Studi specializzati. Dal 2021 tale attività è affidata al Centro di ricerca sulle pubbliche amministrazioni “Vittorio Bachelet” della Luiss Guido Carli.

La Relazione relativa all’anno 2020 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 2020 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 2020, 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 (“sezioni”), articolate al loro interno 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.

L’indagine sulle specifiche aree tematiche è stata anticipata da una sezione dedicata dall’individuazione delle principali tematiche che hanno riguardato il singolo territorio provinciale

nell'anno 2020 e delle relative criticità e buone pratiche, nonché delle eventuali iniziative intraprese dalle prefetture.

Significativa risulta essere la previsione di approfondimenti di aspetti specifici e complessi che hanno contraddistinto il periodo di riferimento e che vanno ad ampliare il campo di indagine rispetto alle precedenti edizioni dell'indagine.

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, (coordinatore) professore associato di Diritto amministrativo - Università degli studi dell'Aquila

Martina Cardone, dottoranda di ricerca in Diritto e impresa - LUISS Guido Carli

Livia De Giovanni, professore ordinario di Statistica – LUISS Guido Carli

Silvia De Nitto, ricercatrice in Diritto amministrativo - LUISS Guido Carli

Luca Golisano, dottorando di ricerca in Diritto e impresa - LUISS Guido Carli

Antonio La Spina, professore ordinario di Sociologia giuridica, della devianza e mutamento sociale – LUISS Guido Carli

Valentina Marano, dottoranda di ricerca in Diritto comparato e processi di integrazione - Università degli Studi della Campania

Bernardo Giorgio Mattarella, professore ordinario di Diritto amministrativo – LUISS Guido Carli

Alessandra Mattoscio, dottoranda di ricerca in Diritto e impresa – LUISS Guido Carli

Giulio Rivellini, dottorando di ricerca in Diritto e impresa – LUISS Guido Carli

Francesco Salate Santone, data scientist – LUISS Guido Carli

Aldo Sandulli, professore ordinario di Diritto amministrativo – LUISS Guido Carli

Agostino Sola, dottorando di ricerca in Diritto e impresa – LUISS Guido Carli

La rilevazione

La rilevazione è stata eseguita mediante la compilazione online nel periodo aprile-giugno 2022 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 91,51%.

Di queste 77 hanno compilato 9 sezioni pari al 79,38% dei rispondenti, 10 hanno compilato 8 sezioni pari al 10,31 % dei rispondenti, 3 hanno compilato 7 sezioni pari al 3,09 % dei rispondenti, 2 hanno compilato 5 sezioni pari al 2,06 % dei rispondenti, 2 hanno compilato 4 sezioni pari al 2,06 % dei rispondenti, 1 ha compilato 3 sezioni pari al 1,03 % dei rispondenti, 1 ha compilato 2 sezioni pari al 1,03 % dei rispondenti. In particolare solo due prefetture si sono limitate a compilare una sola sezione, la prima sezione dedicata all'analisi dei principali elementi di rilievo che hanno interessato le province nel 2020.

Rapporto numero prefetture – numero sezioni del questionario

Prefetture	n. sezioni	%
77	9	79.38%
10	8	10.31%
3	7	3.09%
0	6	0%
2	5	2.06%
2	4	2.06%
1	3	1.03%
1	2	1.03%
2	1	2.06%

Fig. 1

La sezione A (Elementi di rilievo) è stata compilata da 94 prefetture pari al 96,91 % dei rispondenti.

La sezione B (Ordine e sicurezza pubblica) è stata compilata da 92 prefetture pari al 94,85 % dei rispondenti.

La sezione C (Immigrazione) è stata compilata da 90 prefetture pari al 92,78 % dei rispondenti.

La sezione D (Territorio e aspetti sociali) è stata compilata da 91 prefetture pari al 93,81 % dei rispondenti.

La sezione E (Protezione civile e ambiente) è stata compilata da 92 prefetture pari al 94,85 % dei rispondenti.

La sezione F (Economia ed occupazione) è stata compilata da 88 prefetture pari al 90,72 % dei rispondenti.

La sezione G (Prefettura-UTG) è stata compilata da 94 prefetture pari al 96,91 % dei rispondenti.

La sezione H (Emergenza pandemica da Covid-19) è stata compilata da 84 prefetture pari al 86,60 % dei rispondenti.

La sezione I (PNRR) è stata compilata da 84 prefetture pari al 86,60% dei rispondenti.

Numero di prefetture per singola sezione

Sezione	Prefetture	%
A	94	96.91%
B	92	94.85%
C	90	92.78%
D	91	93.81%
E	92	94.85%
F	88	90.72%
G	94	96.91%
H	84	86.60%
I	84	86.60%

Fig. 2

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.

L'analisi

Il 2020, che costituisce l'anno di riferimento della Relazione, è stato caratterizzato dall'esplosione dell'emergenza sanitaria per la diffusione del coronavirus COVID-19 che ha assunto successivamente i caratteri di una vera e propria pandemia.

Si tratta di un evento che ha avuto, ed ha ancora oggi, rilevanti ricadute sul piano socio-economico ed ha indotto profondi cambiamenti sul piano istituzionale ed amministrativo.

In particolare le prefetture sono state chiamate a svolgere nuovi compiti e funzioni, a volte di natura straordinaria, e a continuare al contempo ad esercitare i tradizionali ed ordinari poteri affidati loro dall'ordinamento. Ciò ha determinato un evidente incremento dell'impegno degli uffici prefettizi e la necessità di sperimentare soluzioni organizzative ed operative innovative.

A tal proposito è stato rilevato il grado di rilevanza che nell'anno 2020 la singola area tematica ha assunto all'interno della rispettiva provincia, secondo una scala da 1 (minima rilevanza) a 10 (massima rilevanza).

L'area tematica dedicata all'emergenza pandemica da Covid-19 (H) è risultata quella alla quale le prefetture hanno attribuito maggiore rilevanza pari a 7.86 su 10.

Tutte le altre aree tematiche hanno registrato un incremento di rilevanza rispetto ai giudizi espressi con riferimento al 2019, tranne l'area tematica dedicata all'economia ed occupazione (F).

L'area tematica dedicata all'ordine e sicurezza pubblica (B) continua ad essere considerata la più rilevante all'interno della singola provincia, seguita dall'area tematica riguardante il territorio e gli aspetti sociali (D).

Rilevanza per singola “sezione – area tematica” del questionario

Sezione	2019	2020
B	7.02	7.38
C	6.58	7.04
D	6.69	7.29
E	6.69	7
F	7.09	6.86
G	n.d.	6.18
H	n.d.	7.86

Fig. 3

Ordine e sicurezza pubblica

L'emergenza pandemica nel 2020 ha profondamente cambiato il tessuto sociale. Infatti, i dati forniti dalle prefetture evidenziano che il fenomeno della criminalità è stato positivamente influenzato dalle misure di contenimento predisposte per arginare l'epidemia di Covid-19.

In particolare, è nota la tendenza generale alla diminuzione dei reati: facendo riferimento solo alle denunce e agli arresti si può osservare un calo del -6,2% rispetto al 2019. Inoltre, diminuiscono i dati riferiti ai furti (-32,7%), rapine (-17,6%), e omicidi volontari (-9,1%).

Ciononostante, vi sono reati in forte ascesa: si pensi al numero di delitti di matrice informatica, quali le truffe e le frodi informatiche, considerevolmente aumentati nel 2020. Inoltre, aumentati sono stati i reati di estorsione (4.996 fattispecie consumate rispetto a 4831 del 2019), di attentato (+19,1% rispetto al 2019) e di associazione per delinquere (+18%); invariato rispetto all'anno precedente, invece, è il delitto in materia di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione.

Tra i delitti denunciati, l'associazione di tipo mafioso rimane tra quelli più percepiti, anche se rispetto all'anno precedente, su scala nazionale, si è osservata una leggera diminuzione (-6,1%) delle denunce e degli arresti per la fattispecie di partecipazione ad associazioni di stampo mafioso.

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.

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: +2.802 detenuti rispetto ai posti a disposizione (tale problema è sentito maggiormente al Nord).

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 servizio Poliziotto/Carabiniere di quartiere risultano ancora carenti sul territorio nazionale.

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

Immigrazione

L'emergenza pandemica ha influito fortemente sull'area tematica dell'immigrazione.

In primo luogo, essa ha inciso sui flussi migratori e sugli spostamenti interregionali, limitandoli. Ha poi contribuito ad esacerbare tensioni e difficoltà di gestione, come nel caso dello smaltimento delle richieste dei permessi di soggiorno e delle istanze per la concessione della cittadinanza. Essa ha al contempo accelerato uno sviluppo tecnologico della pubblica amministrazione, ad esempio con l'utilizzo del sistema CIVES.

L'utilizzo degli strumenti tecnologici, come unica possibile via per continuare l'insegnamento, attraverso la c.d. didattica a distanza, ha tuttavia ampliato notevolmente i divari e le fragilità del sistema formativo, soprattutto con riferimento ai percorsi di alfabetizzazione per gli adulti stranieri e i corsi professionalizzanti. Ha acuito anche i divari socioeconomici dei nuclei familiari più svantaggiati, con riferimento alla possibilità di dotare i figli di strumenti utili per la didattica a distanza.

Le limitazioni per la prevenzione dal contagio hanno 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, soprattutto nei settori agricolo, edile o manifatturiero. Nel corso del 2020 una azione di contrasto a questo fenomeno è stata introdotta dal decreto-legge n. 34 del 2020, con cui è stata prevista una procedura di emersione dal lavoro irregolare riservata ai cittadini stranieri irregolarmente impiegati.

Uno degli aspetti che nel 2020 hanno risentito fortemente delle restrizioni imposte dall'emergenza pandemica, e della crisi economica e sociale che ne è derivata, è la situazione abitativa delle persone immigrate. Sono emersi problemi di sovraffollamento, scarsità di alloggi di edilizia residenziale pubblica, canoni di locazione eccessivamente onerosi e spesso ingiustificata diffidenza di proprietari di immobili nei confronti degli stranieri.

Gli altri aspetti evidenziati sono stati le difficoltà nell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, date dagli elevati costi economici posti a carico ai comuni e dalle complicazioni nel predisporre forme di accoglienza adeguate; 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.

Una delle priorità, rilevata ad ampio spettro a livello nazionale, è la presenza di nomadi e la gestione di eventuali conflittualità che possono sorgere con la comunità che vive negli spazi urbani circostanti i loro insediamenti. Nonostante alcune tensioni, le occupazioni abusive e alcune forme di microcriminalità, è emerso che in determinati contesti si è invece sviluppato un rapporto di convivenza di reciproco rispetto e collaborazione.

Infine emerge come lunga sia la strada del processo di integrazione socioculturale, e numerosi i fattori coinvolti, dallo sviluppo di forme di associazionismo, dalla promozione di corsi di lingua e cultura italiana, oltre all'insegnamento delle tradizioni e della cultura del paese d'origine per gli immigrati di seconda generazione, fino all'attivazione di progetti di sviluppo e accoglienza cogestiti da enti locali, comunità ed enti del Terzo Settore. Al contempo si rileva che numerose sono le esperienze nei diversi contesti territoriali, in cui si tenta di contribuire ad alimentare il processo di integrazione, nonostante nel corso del 2020 si siano bruscamente interrotte anche le occasioni di socialità e di vivere comune.

Territorio e aspetti sociali

Il 2020 è stato segnato dall'emergenza pandemica e ciò ha avuto conseguenze sulle realtà trattate in quasi tutte le voci dell'area tematica "Territorio ed aspetti sociali. Alcuni ambiti tematici si pongono in testa e appaiono tra loro interconnessi: sanità (con priorità media 3,51); nuove povertà (3,93); abitazione (4,87); anziani (4,76), in stretta connessione tematica con demografia (5,54). Dato l'anno, la prima posizione in termini di priorità attribuita alla sanità era quasi scontata. Lo era probabilmente meno una seconda posizione (a un'incollatura rispetto alla prima) per il disagio socioeconomico delle famiglie e dei singoli. Certo, si sa che tale disagio è fortemente presente in alcune aree del Paese, ma è il dato medio di priorità che salta all'occhio. Viene qui in evidenza, dunque, l'espansione rapidissima della povertà anche in aree diverse da quelle meridionali, nonché entro ceti usualmente considerati al riparo da essa. Ciò anche per ragioni indipendenti dalla pandemia. Al contempo, si manifestano nettamente le differenze – sia nelle diverse province sia anzitutto tra Mezzogiorno e resto d'Italia – in termini di livelli di benessere, così come quanto a capacità di risposta dei poteri pubblici, tant'è che la gran parte delle prefetture per sottolineare il fenomeno citano l'aumento delle persone che si rivolgono alle istituzioni benefiche. Anche con riguardo agli alloggi, il disagio è palpabile, e stavolta tende a concentrarsi nelle aree urbane popolate e a elevato reddito medio, ove certe fasce sociali e generazionali accedono con grande difficoltà alla possibilità di avere un tetto proprio, o ne sono escluse. Il che evidenzia l'insufficienza (e talora la perniciosità) di soluzioni volte a lasciare indisturbate le dinamiche di mercato, confinando l'intervento pubblico a un ruolo marginale.

Gli andamenti demografici (relativi al crollo delle nascite, alla contrazione delle coorti di soggetti in età lavorativa, all'invecchiamento complessivo della popolazione e così via) notoriamente suscitano preoccupazioni sempre maggiori. In questa sede sono stati trattati anche con specifico riferimento agli anziani. Per un verso, si è visto come pur essendo l'invecchiamento al momento più pronunciato nel Centro-Nord, anche nel Mezzogiorno esiste già adesso un serio e specifico "problema anziani", che tende ad aggravarsi rapidamente. Facendo riferimento alla contingenza pandemica, ma anche a tendenze preesistenti e a profili sia sanitari che economici e relazionali, le prefetture hanno delineato un vivido quadro dei problemi sul tappeto, sottolineando spesso come, quando non vi siano ragioni ostative, occorra mantenere l'anziano nel suo habitat naturale. A tal fine, va potenziata in vari modi e il più possibile l'assistenza domiciliare.

Segue il gruppo delle voci relative a minori (priorità media 5,31), alcol (5,25), droghe (4,78) e dipendenze in genere, anch'esse oggetto di valutazioni che le collocano tra le questioni da seguire con la massima attenzione. Con riguardo ai minori – e in generale – si tratta di un'annata speciale, vista la contrazione della gran parte dei reati a seguito delle misure correlate al Covid. D'altro canto, fenomeni di disagio e talora devianza – pure essi preesistenti, come il bullismo anche via internet – sono stati presumibilmente accentuati. Sembrerebbe meno significativa di quanto talora viene rappresentata alla percezione collettiva la criminalità minorile, specie di gruppo. Vi è stata una qualche riduzione dell'abbandono dei minori, che è restato comunque rilevante. Continua ad essere allarmante il fenomeno dei minori scomparsi, alcuni dei quali potenzialmente vittime di tratta (tant'è che da tempo esiste un apposito Commissario straordinario del governo per le persone scomparse).

Sempre per via della pandemia anche le segnalazioni relative ad alcolismo e tossicomanie sono diminuite, ma vi è ragione di ritenere che lo stesso non sia avvenuto per il consumo patologico effettivo. Più che una cesura netta tra le forme di dipendenza legali e quelle illegali emerge piuttosto un continuum tra le due, con interazioni e intrecci reciproci. Un notevole allarme è destato, tra l'altro, dall'abbassamento dell'età delle prime esperienze con un uso eccessivo dell'alcol e con le droghe; dalla cocaina (anche in ragione del livello sociale dei consumatori, nonché per via delle associazioni mafiose e degli altri sodalizi criminali che la trafficano); dall'eroina e talora dal crack; da certe modalità estremizzate di assunzione dell'alcol; dal policonsumo; da certe sostanze legali; dalle droghe sintetiche (con le correlate necessità di appositi approfondimenti conoscitivi). È stato assai spesso riconosciuto il contributo rilevante apportato dai Nuclei operativi per le tossicodipendenze (NOT), pur non di rado sottodimensionati, e dalle specifiche professionalità ivi operanti.

È stato ricorrentemente sottolineato il ruolo cruciale svolto dal volontariato (e dal terzo settore in genere). Prescindendo dal valore medio di priorità attribuito (7,02), per come riferito dalle prefetture esso costituisce un filo rosso che collega molti degli ambiti ricompresi nell'area tematica "Territorio e aspetti sociali" in esame. Al contempo, leggendo sinotticamente le diverse situazioni descritte, anche in tale ambito emergono stridenti differenze di dotazione, con province che, a parità di popolazione, vedono operare al proprio interno centinaia e centinaia di associazioni, mentre in altre il numero si aggira intorno alla decina.

Quanto alla voce relativa alle religioni, al loro dialogo e alla pacifica accettazione delle diversità culturali – particolarmente importante perché ad essa si riconnettono eventuali problematiche correlate alle varie etnie di immigrati che vivono sul suolo italiano – non solo è stata attribuita una bassa priorità media (8,43), ma soprattutto in genere non sono state segnalate situazioni preoccupanti, nonostante tutto ciò che sovente nella comunicazione mediatica viene agitato al riguardo. La convivenza, vista da questa particolare angolatura, appare pertanto relativamente tranquilla.

Infine, modesti gradi di priorità sono stati attribuiti anche alle voci restanti. La prostituzione (6,84) il più delle volte non viene raffigurata come allarmante, ferma restando la necessità – lì dove il problema si presenta – di sottrarre alla tratta vittime che spesso vengono soggiogate da organizzazioni criminali a base etnica. Alle forme associative tra comuni è stata assegnata la priorità più bassa (8,93), mentre per le unioni di comuni e la gestione di servizi in forma associata da parte dei comuni medesimi il valore medio è di 6,9. In alcune regioni la sensibilità verso tale ultima tematica è forse relativamente più pronunciata.

Protezione civile e ambiente

Salvo pochi casi, tutte le prefetture italiane hanno riportato nel 2020 l'esistenza di rischi idrogeologici. Inoltre, da un lato, gran parte delle prefetture ha registrato rischi sismici, escluse prevalentemente quelle situate presso le aree pianeggianti. Dall'altro, vi sono soltanto alcune prefetture della Campania e della Sicilia che, viceversa, registrano anche dei rischi vulcanici. Quanto invece al numero effettivo di calamità naturali che nel 2020 hanno cagionato danni a cose o persone, le prefetture hanno riportato il verificarsi soltanto di 9 eventi sismici, di cui 5 solo al Sud, mentre ben più numerose sono state le crisi idrogeologiche.

Minori sono invece gli elementi comuni riscontrabili rispetto a tutti quei profili ambientali e di protezione civile che riflettono l'attività antropica e i tessuti socioeconomici dei territori di riferimento. Invero, le uniche affinità riscontrabili in quasi tutte le province del paese attengono alla diffusione delle associazioni di volontariato e alla percezione dell'abusivismo edilizio e dei rischi derivanti dall'inquinamento.

In primo luogo, sono presenti su tutto il territorio nazionale le associazioni di volontariato, specie quelle della protezione civile che sono operative in ogni provincia italiana. Tuttavia, va registrato che la Città Metropolitana di Roma Capitale, in ragione sia della sua particolare estensione territoriale che del rilevante dato demografico, è il territorio in cui sono più diffuse gran parte delle diverse tipologie di associazioni, quali quelle ambientali, di animazione e di protezione e salvaguardia.

In secondo luogo, pressoché tutte le prefetture descrivono l'abusivismo edilizio come un fenomeno contenuto salvo alcune prefetture che in ragione della loro collazione territoriale diversamente sottolineano la diffusione del fenomeno e le interrelazioni con la criminalità organizzata. Similmente, in tutte le province italiane sono presenti anche i rischi per il territorio e la popolazione legati all'inquinamento, in particolare in conseguenza delle attività industriali anche se alcune prefetture del Sud individuano un'ulteriore causa di inquinamento nell'illecito abbandono di rifiuti.

Ben maggiori sono invece le divergenze riscontrabili lungo il territorio rispetto agli specifici profili degli incendi, boschivi e non, degli incidenti industriali e dello smaltimento dei rifiuti.

Procedendo per ordine, benché gran parte delle regioni italiane presenti in percentuale la medesima superficie boschiva, gli incendi boschivi hanno principalmente interessato il Sud e le Isole, specie la Sicilia che è risultata la Regione più colpita nel 2020 con 575 incendi e 23.447 ettari percorsi dal fuoco. Gli incendi non boschivi, viceversa, sono più diffusi nel Nord, in particolare nel Nord-Est, in ragione del maggiore tasso demografico e di industrializzazione del Settentrione. Invero, nel Nord Italia vi sono 16 delle 19 province che nel 2020 hanno subito degli incendi presso insediamenti produttivi, tra le quali si segnala la Provincia di Verona che è stata interessata da ben 927 incendi, e vi è altresì la maggioranza delle province che ha registrato incendi presso insediamenti residenziali.

Inoltre, nel Nord risultano più diffusi anche gli incidenti industriali, sebbene i relativi rischi siano comunque presenti in gran parte del paese. Più precisamente, in tutte le regioni italiane sono presenti degli impianti a rischio di incidente rilevante, tanto è vero che soltanto 11 prefetture escludono la sussistenza di rischi industriali. Detti impianti sono tuttavia maggiormente diffusi nel Nord tenuto conto che ve ne sono ben 372 nel Nord-Ovest, 210 nel Nord-Est, mentre gli impianti sono solo 95 stabilimenti nelle Isole della Sardegna e della Sicilia, 142 nel Centro e 166 nel Meridione. Parimenti, nel 2020 la maggior parte degli incidenti industriali si è verificata nel Nord. Simili differenze si registrano, inoltre, anche con riferimento al trattamento dei rifiuti, tenuto conto che il Nord si differenzia dalle altre macroaree per la maggiore percentuale di rifiuti raccolti in modo differenziato, per la quantità di rifiuti differenziati raccolti per abitante e per il maggior numero di impianti dedicati al trattamento di rifiuti urbani.

Richiamate le principali tendenze riscontrabili nel paese, va sottolineato che l'attenzione in Italia, soprattutto nel Sud e del Centro, per le tematiche della protezione civile e dell'ambiente è particolarmente alta ed è inoltre aumentata rispetto a quanto registrato nel 2019. Cionondimeno, nel corso del 2020 tutte le prefetture, a prescindere dalla loro collocazione geografica e dalle peculiarità del loro territorio, hanno però inevitabilmente concentrato la propria attività sul contenimento della pandemia e sulla gestione delle fasi di *lockdown*, come dimostra ad esempio il mancato svolgimento di esercitazioni da parte delle stesse prefetture.

Economia ed occupazione

La gestione dell'emergenza sanitaria ha, per l'anno 2020, ridotto l'interesse delle prefetture per l'area "Economia ed occupazione".

Dai dati rilevati emerge che la crisi pandemica ha avuto un forte impatto per la suddetta area: infatti ogni singola voce – mercato del lavoro, settori produttivi, sicurezza sul lavoro, ammortizzatori sociali e crisi aziendali, settore finanziario e bancario, scioperi nei servizi pubblici essenziali, opere pubbliche e infrastrutture strategiche, appalti, sistema sanzionatorio prefettizio, procedure concorsuali- ha risentito, da Nord a Sud, in maniera evidente delle ripercussioni di una crisi che, in un primo momento, è apparsa solo di carattere sanitario.

Il mercato del lavoro rappresenta la principale priorità per le prefetture per l'anno 2020.

Sebbene nel primo semestre del 2020 siano state introdotte diverse misure straordinarie di sussidio salariale si registra un forte divario tra Nord, Centro e Sud per quanto concerne il numero di erogazioni per sussidi di disoccupazione. E' stato altresì evidenziato un calo dell'attività di vigilanza sul lavoro, previdenziale e assicurativa.

Il turismo è tra i settori produttivi più colpiti dalla pandemia, ma non sono meno trascurabili le criticità rilevate nel manifatturiero e nel comparto agricolo.

Evidente è il divario tra Nord e Sud per il settore bancario e finanziario. Dai dati rilevati si registrano le difficoltà di famiglie e imprese, le quali, se da un lato hanno richiesto un maggiore accesso al credito, dall'altro sono diminuite le domande per contrarre un mutuo. Questo elemento ci consente di rilevare come la crisi

sanitaria ed economica ha ridotto la capacità di famiglie e imprese di avviare una progettualità a lungo termine. Il sistema sanzionatorio prefettizio, dai dati rilevati, appare virtuoso, considerata la drastica riduzione del numero di assegni emessi senza autorizzazione.

I servizi pubblici essenziali sono stati interessati da procedure di raffreddamento. Il settore del trasporto pubblico locale è stato il più colpito, segue poi il settore sanitario.

Le opere pubbliche, settore fondamentale per la ripresa economica del Paese, rimangono bisognose di un adeguato quadro programmatico e di una intensa attività di progettazione.

Prefetture-UTG

Nel corso dell'anno 2020 si rileva come l'emergenza pandemica abbia determinato un inedito ed imprevisto mutamento delle ordinarie modalità di svolgimento dell'attività delle prefetture. Nonostante ciò, da un lato, essa ha contribuito al rafforzamento del ruolo istituzionale di coordinamento e ha valorizzato la presenza delle prefetture sul territorio, anche tramite nuove attribuzioni; dall'altro, ha evidenziato le criticità risalenti ed endemiche dovute alla carenza di personale, in uno con l'età avanzata dell'organico. Le informazioni fornite dalle 94 prefetture hanno attribuito nel 70% dei casi la massima priorità alla voce relativa al personale. Non è un caso, infatti, che l'attività istituzionale delle prefetture sia stata indicata come la priorità principale nell'anno 2020: si ricordi, infatti, come alla voce "Attività istituzionale" sia stato riconosciuto un valore medio rilevato 1,77 (in una scala in cui 1 rappresenta la massima priorità).

Il maggior utilizzo degli strumenti di informatizzazione delle attività amministrative, in parte dovuto all'emergenza pandemica ed in parte dovuto alla già necessaria digitalizzazione, ha rappresentato la seconda voce cui si sono concentrate le priorità espresse dalle prefetture, con valore medio rilevato pari a 2.70. In proposito, tuttavia, deve essere evidenziato il dato per il quale solamente 42 prefetture dispongono di almeno una banca dati (53 prefetture non hanno indicato alcuna informazione a tal riguardo).

Con un valore medio rilevato pari a 3,60, il dato sulla rilevanza della voce relativa all'ufficio stampa, terzo per priorità indicato dalle prefetture, si pone in linea di continuità con le osservazioni relative all'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).

La logistica non presenta profili di particolare criticità: essa non ha rappresentato una delle priorità principali per l'anno 2020 e si è osservato un valore medio di 3,90. Il dato sulla priorità varia in aumento per quelle prefetture che hanno lamentato l'inefficienza della sistemazione attuale ovvero la carenza di spazi, situazione accentuata dalla necessità di riorganizzare gli spazi in funzione del distanziamento sociale e delle ulteriori limitazioni imposte dalla normativa emergenziale.

La comunicazione interna, influenzata anch'essa dall'emergenza pandemica, non è stata indicata tra le principali priorità dell'anno 2020 e si è riscontrato un valore medio di 3,94. Nonostante tale dato, è bene osservare come le modalità operative acquisite durante l'emergenza pandemica siano state mantenute anche successivamente in virtù della riscontrata efficacia.

Il dato rilevato sulla priorità della voce URP è pari a 4,03. Sulla base dei dati analizzati si può osservare come in quelle prefetture dove la funzionalità dell'ufficio è stata ridotta o inesistente la priorità indicata è stata massima (17 voti espressi). Altrove, dove l'ufficio è stato in grado di mantenere la propria operatività in maniera efficace, pur riadattando le modalità di contatto con l'utenza, le prefetture hanno indicato una valutazione di priorità sempre minore.

Da ultimo, per priorità attribuita, si colloca la voce relativa al servizio civile, con un valore medio rilevato di 5,47. Tale dato deve essere letto unitamente alle assegnazioni dei volontari che, in alcune sedi, non sono state o, comunque, la loro attività è stata fortemente ridimensionata, se non addirittura sospesa, a causa dell'emergenza epidemiologica. Nelle sedi in cui sono stati assegnati volontari del Servizio Civile Nazionale, la presenza di questi ultimi è stata valutata positivamente con una "completa assimilazione" con il personale della prefettura.

Emergenza pandemica da covid-19

Nell'ambito delle attività connesse alla gestione dell'emergenza pandemica le prefetture hanno assunto un ruolo essenziale nel coordinare le istituzioni a livello locale. Questo aspetto emerge dalle informazioni raccolte sotto molteplici profili.

In primo luogo è rilevante l'analisi dei dati relativi all'esercizio dei poteri di ordinanza a livello locale, sia da parte dei sindaci che da parte degli stessi prefetti. L'incertezza derivante dal contesto emergenziale ed il quadro normativo in continuo mutamento hanno indotto i sindaci a ricorrere spesso alle ordinanze previste dal d.lgs. n. 267 del 2000, artt. 50 e 54. In particolare il 55% delle ordinanze è stato adottato nei territori del Sud e delle Isole.

Alcune prefetture hanno evidenziato l'incertezza nella scelta dei provvedimenti da adottare dettata anche da un quadro legislativo soggetto a repentine variazioni. In questo contesto le prefetture hanno dimostrato di svolgere un importante ruolo di coordinamento: hanno invitato i sindaci a trasmettere gli schemi di ordinanze preventivamente, per anticipare eventuali criticità; hanno sfruttato tutte le sedi istituzionali per rafforzare il dialogo con gli enti locali; hanno esercitato una *moral suasion* sui sindaci, per orientarli nelle scelte da adottare. Tale attività ha permesso di ridurre il rischio che si verificassero conflitti fra le prefetture e i comuni. Questa conclusione è supportata dal fatto che i poteri di annullamento d'ufficio del prefetto hanno assunto un ruolo marginale, costituendo soltanto l'*extrema ratio* a cui ricorrere a fronte di una collaborazione infruttuosa. Nello specifico tale potere non è mai stato esercitato nel Nord Italia. Al Centro si segnalano invece 3 casi. Al Sud, infine, sono stati registrati 4 casi.

I poteri di requisizione in uso e in proprietà sono stati esercitati raramente. Come evidenziato da alcune prefetture anche questo profilo ha potuto giovare della propensione alla cooperazione fra tutti i soggetti istituzionali durante la pandemia.

L'impatto che la pandemia ha avuto sul sistema di accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale si è rivelato contenuto. Soltanto 14 prefetture su 84 rispondenti (16,66%) hanno fatto ricorso alla facoltà – prevista dall'art. 86 bis, d.l. n. 34 del 2020 – di utilizzare le strutture del sistema di protezione anche per l'accoglienza degli immigrati sottoposti alla quarantena e di altre persone in stato di necessità, nonché di proseguire nei progetti di accoglienza anche in deroga ai vincoli previsti dal codice dei contratti pubblici, ampliando quindi le possibilità di proroga dei contratti ancora in esecuzione.

Le prefetture hanno altresì esercitato alcune funzioni per il coordinamento e la gestione delle attività economiche necessarie al funzionamento delle filiere produttive essenziali per il Paese, tanto nell'ambito dei servizi pubblici, quanto in quelli dell'aero-spazio, della difesa e degli impianti a ciclo produttivo continuo. Alcune prefetture hanno evidenziato l'elevata mole di comunicazioni di prosecuzione delle attività che hanno dovuto esaminare.

Per quanto concerne le aziende appartenenti alle filiere essenziali e ai servizi pubblici, la maggior parte delle comunicazioni dalle stesse inoltrate alle prefetture ha riguardato le province del Nord (71%). Peraltro nelle prefetture del Nord-ovest - a fronte di un elevato numero di comunicazioni - si è registrato un numero di sospensioni prefettizie delle attività che, in proporzione, è sensibilmente minore rispetto alle prefetture situate nel Nord-est. Tale dato risulta ben inferiore anche alle sospensioni disposte al Centro e nel Sud/Isole. Diversamente è andata per gli impianti a ciclo produttivo continuo, le cui comunicazioni di prosecuzione sono pervenute principalmente dal Sud e dalle Isole (69%). Con riguardo alle aziende del settore dell'aerospazio e della difesa la maggior parte delle autorizzazioni è stata adottata nelle province del Nord (69%).

Un altro ambito rilevante per le prefetture è stato quello dei controlli e dell'irrogazione delle sanzioni per la violazione delle norme volte alla mitigazione dei rischi di contagio. In termini assoluti in base alle informazioni fornite dalle prefetture nel 2020 sono stati adottati complessivamente 170.744 provvedimenti sanzionatori. Osservando la distribuzione geografica emerge che la maggior parte delle sanzioni è stata irrogata nel Nord (53,55%), mentre quasi un terzo di esse è stato adottato nel Sud e nelle Isole (31,20%). L'attività sanzionatoria ha interessato soltanto marginalmente il Centro (15,26%).

Tale attività ha reso necessario un coordinamento con tutti gli attori deputati al controllo sul rispetto della normativa emergenziale. È stata quindi costante l'interlocuzione non soltanto con le forze di polizia, ma anche con le associazioni e gli enti di categoria, ivi incluse le organizzazioni sindacali. Sul piano organizzativo si è rivelato essenziale l'ausilio fornito dagli strumenti informatici. Alcune prefetture hanno valorizzato i propri siti istituzionali per la comunicazione al pubblico.

L'importanza del coordinamento è emersa anche nell'ambito delle misure volte alla riduzione dei contagi sui luoghi di lavoro. Le prefetture hanno attivato talvolta dei nuclei ispettivi in cui sono stati coinvolti non soltanto gli esponenti delle amministrazioni competenti (Guardia di Finanza, INAIL, INPS), ma anche i rappresentanti delle associazioni di categoria, tanto dalla parte dei datori di lavoro quanto da quella dei lavoratori. Nel complesso, sono state sottoposte a monitoraggio 19.376 aziende.

Infine sono state molte le iniziative volte al sostegno della legalità e alla prevenzione dei fenomeni criminali durante la pandemia. La crisi economica e finanziaria ha esposto alcune aziende al rischio di infiltrazioni criminali e ha reso il tessuto produttivo più permeabile alla commissione di reati. Le attività ispettive hanno riguardato prevalentemente il settore delle opere pubbliche, con particolare attenzione a quei territori che già da prima presentavano rischi più elevati di infiltrazione. Oggetto di vigilanza sono stati anche il settore sanitario e quello dei fondi pubblici per il sostegno alle imprese, specialmente per quanto riguarda le risorse erogate da SACE S.p.A. Le operazioni più analizzate sono state quelle che hanno portato a modifiche dell'assetto societario o ad una conversione aziendale per la produzione di dispositivi di protezione individuale.

PNRR

Il primo impatto del PNRR che le prefetture individuano riguarda l'attività degli uffici decentrati del Ministero dell'Interno. La maggior parte di esse è concorde nel prevedere un aumento dell'attività di controllo ed ispettiva per le prefetture al fine di prevenire le infiltrazioni criminali nella gestione dei fondi del PNRR. Ci si aspetta un aumento dell'attività istruttoria derivante dall'applicazione della legislazione antimafia.

Il secondo impatto atteso riguarda invece la popolazione nei vari territori. Molte prefetture hanno previsto una riduzione del disagio sociale ed un aumento della coesione territoriale, che dovrebbero derivare dall'attuazione dei progetti previsti dal PNRR e, soprattutto, dalla realizzazione delle infrastrutture ivi previste.

Il terzo impatto atteso è riconducibile alla tutela ambientale. Secondo alcune prefetture, infatti, dalla realizzazione delle misure del PNRR dovrebbe derivare una mitigazione dei rischi idrogeologici e dei danni derivanti da eventi sismici. Importante dovrebbe essere anche il beneficio derivante dall'efficientamento energetico.

Infine alcune prefetture hanno sottolineato l'importanza dei raccordi con gli enti locali. A tal fine si prevede un aumento dell'attività di coordinamento da parte delle prefetture sui territori di rispettiva competenza per meglio gestire le risorse provenienti dal PNRR.



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 2020

Elementi di rilievo

Elementi di rilievo

Indice

1. <i>Emergenza sanitaria da Covid-19</i>	1
2. <i>Sicurezza</i>	3
3. <i>Immigrazione</i>	4
4. <i>Lavoro</i>	4
5. <i>Territorio</i>	5
6. <i>Infrastrutture</i>	5
7. <i>Gestione dei rifiuti</i>	6
8. <i>Servizi pubblici locali</i>	6

Il 2020, quale periodo di riferimento, è stato principalmente caratterizzato dalla gestione dell'emergenza, con numerosi risvolti di carattere organizzativo ed operativo che le prefetture sono state chiamate ad affrontare per contrastare gli effetti della pandemia.

Al fine di illustrare ed analizzare le principali criticità e, al tempo stesso, le buone pratiche messe in atto dalle prefetture si è ritenuto opportuno individuare e distinguere le diverse tematiche emerse nelle informazioni fornite dalle prefetture.

1. Emergenza sanitaria da Covid-19

La tematica che nella quasi totalità delle Province ha destato, nel 2020, maggiore preoccupazione è la crisi pandemica dovuta al diffondersi del Covid-19. Le maggiori criticità hanno riguardato essenzialmente tre aspetti: la gestione delle numerosissime richieste presentate dalle imprese per essere esonerate dal *lockdown* imposto dalle autorità governative; il supporto alle autorità sanitarie per la riorganizzazione dei reparti ospedalieri e per la realizzazione della campagna vaccinale; la pianificazione delle attività di controllo operate dalle forze dell'ordine per garantire il rispetto delle norme di

contrasto alla diffusione della pandemia, insieme alla riorganizzazione dei diversi servizi di controllo del territorio, finalizzati al contenimento del virus.

Non emergono particolari difformità a livello territoriale: la crisi globale provocata dalla pandemia di Covid-19 ha determinato, infatti, in tutto il Paese, un forte peggioramento del quadro economico. Con riferimento alle aziende si è registrato in generale un andamento negativo: il numero di ditte cessate è stato spesso maggiore rispetto a quello delle ditte di nuova costituzione e la forza lavoro è diminuita. È, peraltro, stato evidenziato il ricorso agli strumenti adottati dal governo per la salvaguardia dell'occupazione, con il blocco dei licenziamenti sino alla fine della pandemia e il sostegno al lavoro, attraverso il diffuso ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni (come nel caso delle Prefetture di Teramo e Pistoia).

Ne è derivata, complessivamente, una forte e diffusa incertezza, che si è tradotta nell'adozione di comportamenti prudentziali da parte di famiglie e imprese, nell'aumento della propensione al risparmio e nella diminuzione della propensione al consumo, oltretutto depressa da una limitata possibilità negli spostamenti fisici.

Diversi i rimedi messi in campo nelle Province: uno strumento utilizzato trasversalmente in tutto il Paese è consistito nell'attivazione di un'efficace sinergia interistituzionale con le Forze di Polizia, i dirigenti delle Asl, i rappresentanti del mondo economico, bancario e finanziario, degli ordini professionali e di tutti gli attori di volta in volta interessati, al fine di costituire specifici *focus* di approfondimento sui settori produttivi più colpiti e, così, individuare un raccordo tra le molteplici istanze territoriali e garantire coesione sociale. Su queste basi, è stato possibile non solo intercettare le criticità emerse, verificando il livello di risposta del tessuto produttivo provinciale alla programmazione nazionale e regionale, ma anche registrare eventuali e ulteriori manifestazioni di disagio sociale ed economico.

Oltre all'aiuto fornito a imprese, lavoratori e famiglie nel difficile percorso della ripresa dell'attività, un compito di rilevante importanza svolto dalle prefetture è consistito nella prevenzione di situazioni di maggiore esposizione a rischi d'interferenza della criminalità, per evitare di creare crepe nell'integrità del tessuto economico e sociale. Si è, infatti, voluto sventare il pericolo che la criminalità organizzata, disponendo di ingenti liquidità, riuscisse a cogliere l'inattesa opportunità di reinvestire i proventi dei traffici illeciti, anche in realtà territoriali tradizionalmente poco interessate da fenomeni d'infiltrazione e, pertanto, dotate di minori strumenti per intercettare e neutralizzare il pericolo.

Da parte di diverse prefetture è stato sottolineato l'utilizzo – e la conseguente implementazione – di strumenti informatici per la gestione dell'emergenza. Nel nord-ovest, ad esempio, la provincia di Lodi ha segnalato, nell'ottica di semplificazione delle attività amministrative e dei rapporti privati-pubblica amministrazione, l'uso della piattaforma informatica "UnionCamere" per la compilazione online da parte delle imprese del modulo di comunicazione, trasmissione e trattazione telematica dell'istruttoria relativa all'avvio e allo sviluppo dell'impresa. Così come, nel centro Italia, la Prefettura di Rieti ha evidenziato il maggiore utilizzo di strumenti digitali.

Un altro aspetto tenuto in considerazione per la gestione della pandemia è consistito nella attivazione di diversi servizi di ascolto e supporto psicologico da remoto per sostenere soggetti, sia giovani che adulti e anziani, più fragili maggiormente colpiti dall'isolamento. Soprattutto al Sud (si veda, ad esempio, la Prefettura di Matera) è stato sottolineato quanto l'ambito sociale abbia risentito delle conseguenze negative della pandemia: forte incremento delle nuove povertà – soprattutto nelle famiglie che basavano i loro redditi sul lavoro stagionale, precario, autonomo, lavoro nero e che non

hanno avuto accesso agli ammortizzatori sociali messi in campo dal governo –, a cui si sono aggiunti disagi di tipo psicologico, relazionale, problemi di solitudine, di emarginazione e di abbandono.

2. Sicurezza

Sotto il profilo dell'ordine e della sicurezza pubblica, nel 2020 è stato complessivamente registrato – anche in conseguenza dell'emergenza pandemica e del successivo *lockdown* – un calo dei reati più gravi, quali attentati, omicidi e reati di associazione a delinquere di stampo mafioso. Seguitano, invece, a destare attenzione e preoccupazione i furti, lo spaccio di sostanze stupefacenti, le truffe e le frodi informatiche – anche in conseguenza dell'aumento dell'*e-commerce* –, l'infiltrazione criminale. Con riguardo a quest'ultima, è stato sottolineato che la presenza della criminalità organizzata non assume più le forme iniziali dell'infiltrazione, ma è ormai declinata in termini di “stanzialità” e radicamento, anche mediante il mimetico inserimento nella locale realtà economica e sociale. In forza di un saldo legame con il territorio d'origine, gruppi criminali operano per acquisire attività commerciali o imprenditoriali con finalità di riciclaggio di capitali illeciti, agendo nel settore delle frodi fiscali e delle false fatturazioni.

In particolare, nell'area nord-ovest, nel territorio bresciano, questi sodalizi hanno sviluppato un proprio *know how* proponendosi nel mercato economico locale come erogatori di servizi, mediante imprese compiacenti o create *ad hoc* (cartiere), per l'emissione di fatture relative a operazioni inesistenti. Parallelamente, la criminalità organizzata ha mostrato interesse per il traffico di armi e di sostanze stupefacenti con collegamenti anche di carattere internazionale; ha favorito il finanziamento di sodalizi criminali dediti a reati comuni; ha realizzato richieste estorsive e usuarie nei confronti di imprenditori locali.

A nord-est, invece, la Prefettura di Verona ha messo in luce l'esigenza di vigilare sui rami di attività economica maggiormente esposti a rischio d'infiltrazione: le forze dell'ordine hanno, dunque, monitorato costantemente segnali riconducibili al rischio di infiltrazione, con particolare riguardo ai settori del commercio e del turismo (maggiormente esposti nel periodo di pandemia). La Prefettura di Piacenza ha siglato 19 Intese per la legalità e la prevenzione dei tentativi d'infiltrazione criminale, volte a estendere i controlli antimafia sulle imprese appaltatrici e subappaltatrici di opere e di servizi con la pubblica amministrazione a salvaguardia dell'economia legale della provincia.

Al centro, la Prefettura di Pesaro ha evidenziato che le fenomenologie criminose di maggior allarme sociale hanno visto coinvolti prevalentemente soggetti non autoctoni di origine meridionale extracomunitari e nomade; benché non siano emersi riscontri di infiltrazioni o radicamenti di soggetti collegati a organizzazioni criminali, le forze dell'ordine hanno seguito con attenzione soggetti con legami di parentela o di contiguità con ambienti caratterizzati da diffusi interessi del crimine organizzato. Nella provincia di Frosinone, con il fine di contrastare più efficacemente ogni forma di illegalità ed evitare il rischio di una maggiore permeabilità nel tessuto economico di gruppi criminali dovuto allo stato di particolare bisogno e necessità degli imprenditori a seguito della crisi generata dalla pandemia, si sono svolte numerose riunioni del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, anche con la presenza dei Procuratori della Repubblica e dei Presidenti di Unindustria, Camera di Commercio e Banche di Credito locali, volte a

instaurare più diretti rapporti di collaborazione e garantire un tempestivo scambio di informazioni. Anche nella provincia di Terni sono state convocate riunioni, secondo un modello di c.d. “sicurezza partecipata”, al fine di monitorare gli eventuali tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata, con particolare riguardo ai reati “spia” quali l’usura, il riciclaggio, nonché le illecite interferenze negli appalti pubblici.

Anche al sud sono stati adottati diversi interventi di prevenzione: nella provincia di Lecce, protocolli di legalità, interdittive antimafia e scioglimenti degli enti locali interessati da condizionamenti mafiosi; nella provincia di Messina, si è svolta una capillare attività di sensibilizzazione mirata a richiamare l’attenzione degli enti locali sui nuovi strumenti messi a disposizione da parte del legislatore per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria. È stato, inoltre, rafforzato il monitoraggio dei principali social network al fine di intercettare *post* che potessero sfociare in atti e comportamenti penalmente rilevanti.

3. Immigrazione

L’accoglienza dei migranti e dei richiedenti asilo, il reperimento di strutture e la gestione dei centri di accoglienza sono state altre attività di assoluto rilievo su cui si è concentrato l’impegno delle prefetture nel corso del 2020.

La collocazione territoriale della singola prefettura ha condizionato l’intensità dei flussi di arrivi: a Nord-est, le Prefetture di Udine e Trieste hanno registrato notevoli difficoltà nella gestione dell’accoglienza dei migranti provenienti dalla c.d. “rotta balcanica”, anche in ragione del pericolo di diffusione del Covid-19. Al sud e nelle isole, come nel caso della Provincia di Trapani si è dovuta assicurare la gestione di numerosi sbarchi di migranti provenienti dalle coste africane; la Provincia di Agrigento è stata interessata dagli arrivi dei migranti sull’isola di Lampedusa. Si è pertanto reso necessario reperire strutture di accoglienza contumaciali per la quarantena, per evitare il diffondersi della pandemia, e potenziare i controlli da parte delle forze dell’ordine sul territorio, in particolare lungo le aree di sbarco e di confine, al fine di intercettare nell’immediatezza i migranti e permettere il loro tracciamento sanitario.

Al centro, invece, si è registrato in molte province (si veda, ad esempio, Siena e Roma), anche in ragione della pandemia, la riduzione del fenomeno migratorio. È, comunque, continuata con impegno, come registrato dalle Prefetture di Grosseto e Terni, l’opera di collocazione sul territorio dei richiedenti asilo nelle strutture temporanee di accoglienza, con la puntuale collaborazione delle istituzioni locali.

4. Lavoro

Nel 2020 gli indicatori del lavoro hanno subito, indistintamente su tutto il territorio nazionale, un impatto negativo considerevole a seguito del rallentamento – o in molti casi della chiusura – delle attività economiche più colpite dai provvedimenti adottati a seguito dell’emergenza sanitaria. L’occupazione, in crescita tra il 2014 e il 2019 (quando finalmente erano stati recuperati i valori precedenti la crisi economica del 2008), ha patito un calo consistente con conseguenze che, con tutta probabilità, si trascineranno anche negli anni a venire. La crisi finanziaria ed occupazionale degli ultimi anni ha amplificato le proteste dei lavoratori che, rappresentati dai sindacati nazionali od organizzati nelle singole imprese, sono scesi in piazza, reclamando soprattutto la

salvaguardia del potere reale di acquisto nonché il sostegno dei livelli occupazionali nel settore sia pubblico che privato.

I principali indicatori del fenomeno sono rappresentati dai dati relativi alle persone in carico al servizio sociale dei Comuni, dalle misure riferite al reddito, nonché dal numero delle persone seguite dai centri di ascolto della Caritas e dagli altri enti e organizzazioni del terzo settore attivi nel contrasto della grave emarginazione sociale ed economica.

5. Territorio

In diverse province del nord-ovest e del centro si sono registrate problematiche legate al territorio, con ripercussioni sul piano ambientale.

Nel nord-ovest, ad esempio, nella provincia di Brescia, lo stato di emergenza ambientale più preoccupante deriva dall'attività realizzata da uno Stabilimento Chimico che per decenni ha prodotto e operato con i derivati del cloro, ritenuto il principale fattore di rischio per la diffusione di policlorobifenili (Pcb), diossine (Pcdd), furani (Pcdf), arsenico e mercurio. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (ora Ministero della Transizione Ecologica), di concerto con il Comune di Brescia, dal dicembre 2016 ha avviato un piano con relativi stanziamenti economici per l'avvio delle bonifiche dell'area. Nella provincia di Biella, è proseguita l'attività di un comitato civico per contrastare il progetto volto alla realizzazione di una discarica di amianto nel territorio comunale di Salussola. È stata, inoltre, segnalata l'alluvione che ha colpito il territorio biellese nel mese di ottobre 2020 causando ingenti danni con conseguenze e disagi a persone e al patrimonio locale.

Al centro, la Prefettura di Siena ha sottolineato che lo sfruttamento del sottosuolo (geotermia) è motivo di contrasto tra le aziende estrattrici e le comunità locali, dove prevale la volontà di mantenere intatto il territorio di riferimento. La Prefettura di Grosseto, infine, ha confermato le criticità che già da qualche anno si sono evidenziate dal punto di vista idrogeologico, con un territorio che male affronta le piogge a carattere torrentizio che sempre maggiormente caratterizzano determinati periodi dell'anno.

6. Infrastrutture

Il tema delle infrastrutture è stato evidenziato, per lo più, dalle prefetture del Nord-est e Nord-ovest e da quelle del centro, mettendo in luce aspetti tanto positivi quanto negativi.

Con riferimento agli aspetti positivi, ad esempio, la Prefettura di Forlì ha sottolineato l'interesse che la comunità locale ha continuato a rivolgere al futuro dell'aeroporto forlivese, favorendo la prosecuzione delle attività necessarie per la sua riapertura. Così come, nella provincia di Genova, sono proseguiti i lavori su alcune importanti infrastrutture pubbliche, quali il Terzo Valico e il potenziamento del sistema portuale e aeroportuale genovese; ai primi di agosto, a poco meno di due anni dalla calamità che ha colpito il ponte Morandi, è stato inaugurato il nuovo viadotto "Genova San Giorgio".

I profili negativi hanno, invece, riguardato soprattutto le disfunzioni relative alle infrastrutture. A Nord-ovest, nella provincia di Sondrio, ad esempio, continua a essere critica la mobilità in ambito ferroviario per i disagi lamentati dai lavoratori pendolari e dagli studenti a causa dei mezzi ritenuti obsoleti, per le scarse condizioni igieniche e per gli orari ritenuti non corrispondenti alle effettive necessità. Nella provincia di Lecco, la

carezza di adeguate infrastrutture viarie continua a rappresentare una forte criticità e un ostacolo al pieno dispiegarsi, in Italia ed in Europa, della potenzialità produttiva della provincia. Nella provincia di Cuneo, le doglianze hanno riguardato i principali nodi stradali.

Al centro, nella provincia di Grosseto, le peculiarità del territorio e l'assenza di idonee infrastrutture confermano le difficoltà dei collegamenti con le zone interne e collinari, con ripercussioni evidenti sulle attività economiche e sul tasso di invecchiamento della popolazione, dovuto alla fuga continua dei giovani verso le zone costiere dotate di maggiori servizi e attrattive lavorative. Complessa anche la situazione dei trasporti ferroviari, con tagli effettuati sui convogli a lunga percorrenza e deviazioni dalla linea tirrenica a quella centrale sull'asse Firenze-Roma. Si è, infine, osservato che l'aeroporto civile non riesce ancora a essere pienamente operativo per difficoltà infrastrutturali.

7. Gestione dei rifiuti

Ricorrente è la segnalazione di situazioni di criticità in relazione alla gestione del ciclo dei rifiuti.

Alta è l'attenzione di comitati civici e gruppi di ispirazione ecologista in ordine alle vicende legate alla gestione dei rifiuti solidi urbani e alle discariche.

Nella provincia di Latina, ad esempio, ha ricevuto particolare interesse la discarica attiva presso la località di Borgo Montello, da tempo osteggiata per le esalazioni maleodoranti e i potenziali rischi per la salute pubblica.

Si è, inoltre, sottolineato che l'insufficienza degli impianti di trattamento dei rifiuti sul territorio ha spesso comportato l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti. Nella provincia di Cosenza, in via rimediale, sono state adottate alcune decisioni idonee a consentire l'utilizzo di impianti privati, asservendoli al circuito pubblico del trattamento e smaltimento dei rifiuti.

8. Servizi pubblici locali

Con riferimento al servizio di trasporto pubblico locale, la principale attività delle prefetture è consistita nell'approvazione di Piani di coordinamento: a Verona, ad esempio, è stato adottato il Piano Scuola-Trasporti per la ripresa dell'attività didattica in presenza per gli studenti degli Istituti scolastici superiori; a Chieti, il Tavolo tecnico di coordinamento ha garantito la didattica in presenza al 75% della popolazione studentesca delle scuole secondarie di secondo grado prevedendo l'aumento delle corse e del numero dei mezzi di trasporto, nel rispetto del limite di capienza dei bus al 50%.



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 2020

Ordine e sicurezza pubblica

Ordine e sicurezza pubblica

Indice

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

1. Rilevanza del tema

Nel 2020 dai dati rilevati emerge che le questioni relative alla gestione dell'ordine pubblico e della sicurezza sono state, inevitabilmente, influenzate dalla emergenza pandemica.

L'attenzione delle prefetture è stata rivolta principalmente alle misure limitative della libertà di circolazione, di riunione e di manifestazione in luoghi pubblici per il contrasto alla diffusione del virus: tali restrizioni hanno sostanzialmente limitato l'andamento delittuoso, determinando una diminuzione del 17,4% dell'indice di delittuosità rispetto al 2019.

Rispetto alle priorità che le prefetture hanno assegnato alle singole voci dell'area tematica in esame emerge che su una scala da 1 (massima priorità) a 12 (minima priorità) il controllo del territorio, la polizia di prossimità, la criminalità in generale e il fenomeno immigratorio e sicurezza pubblica hanno la massima priorità. Seguite poi dalla criminalità organizzata, dai protocolli di legalità, dalla sicurezza integrata, dalla riqualficazione, dalla sicurezza stradale, dalla situazione carceraria e dai reati di estorsione e di usura. Infine, vi sono i movimenti antagonisti, la contraffazione, il commercio abusivo e i reati di eversione e terrorismo.

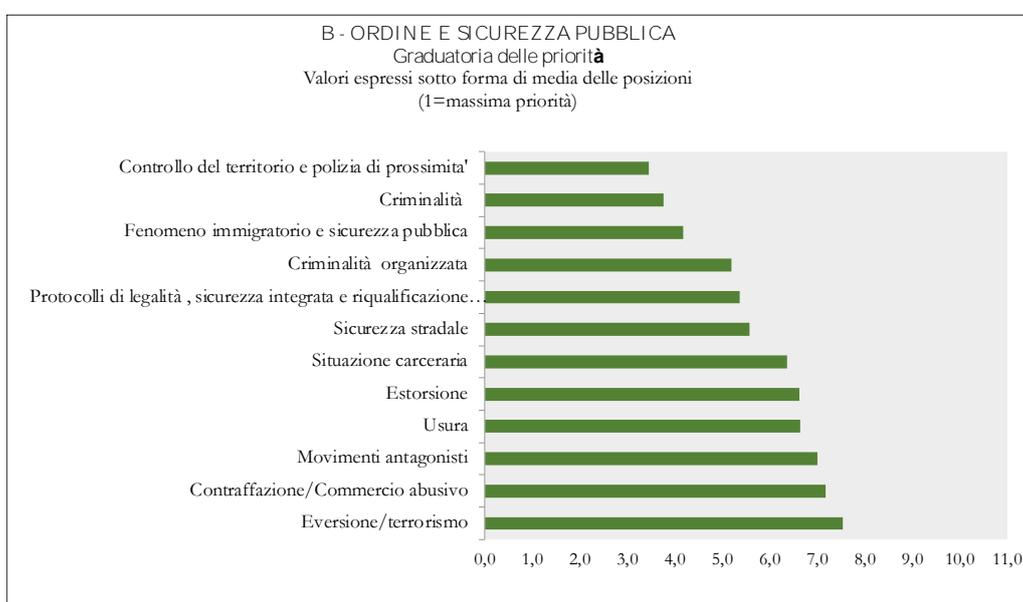


Fig. B.1.

Con riguardo alla rilevanza attribuita dalle prefetture all'area tematica presa in esame dal 2013 al 2020, sia a livello nazionale che con riferimento alle singole macro-aree (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud e Isole), il *trend* ha subito nel corso degli anni delle lievi modifiche: infatti, come si evince dal grafico seguente, il Sud Italia ha riconosciuto un'attenzione sempre maggiore al tema, arrivando a 0,52 punti percentuali nel 2020 rispetto all'anno precedente; l'area Nord-Ovest, che nel corso degli anni ha dimostrato un andamento altalenante, nel 2020 ha assegnato una rilevanza di 6,39 su 10, con + 0,55 punti percentuali rispetto al 2019; il Nord-Est e il Centro restano pressoché costanti, con - rispettivamente - +0,29 punti percentuali e +0,7 punti percentuali nell'ultimo anno.

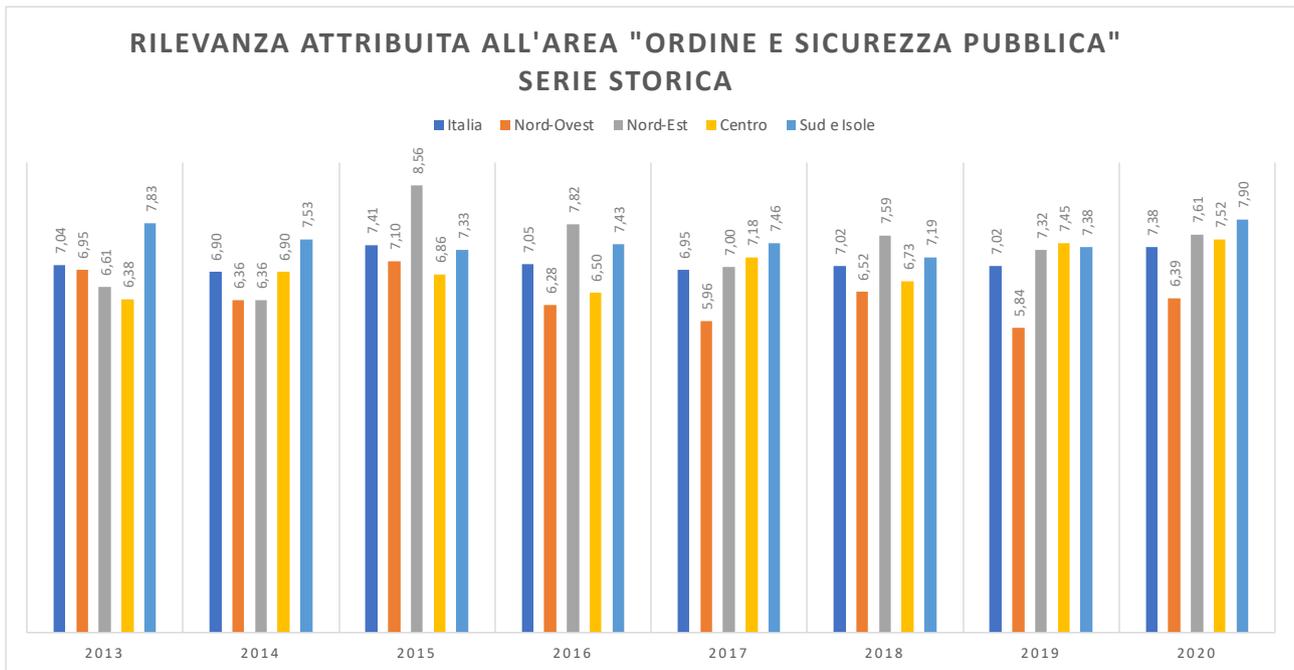


Fig. B.2.

2. Criminalità organizzata

La criminalità organizzata rappresenta una delle principali problematiche del nostro Paese.

Al Sud, certamente, la presenza appare molto più radicata, ma non mancano associazioni di tipo mafioso anche nelle regioni del Centro e del Nord.

Secondo l'elaborazione dei dati del Ministero dell'Interno emerge in maniera chiara che nelle regioni del Sud la commissione di reati di partecipazione ad associazione di stampo mafioso, di cui all'art. 416-bis c.p., è nettamente maggiore: vi è un'alta propensione in Calabria con lo 0,99%, seguita dalla Campania (0,86%) e dalla Puglia (0,70%).

Nel 2020 non è stata rilevata alcuna fattispecie di reato di partecipazione ad associazione di stampo mafioso in Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Umbria, Marche, Molise e Sardegna.

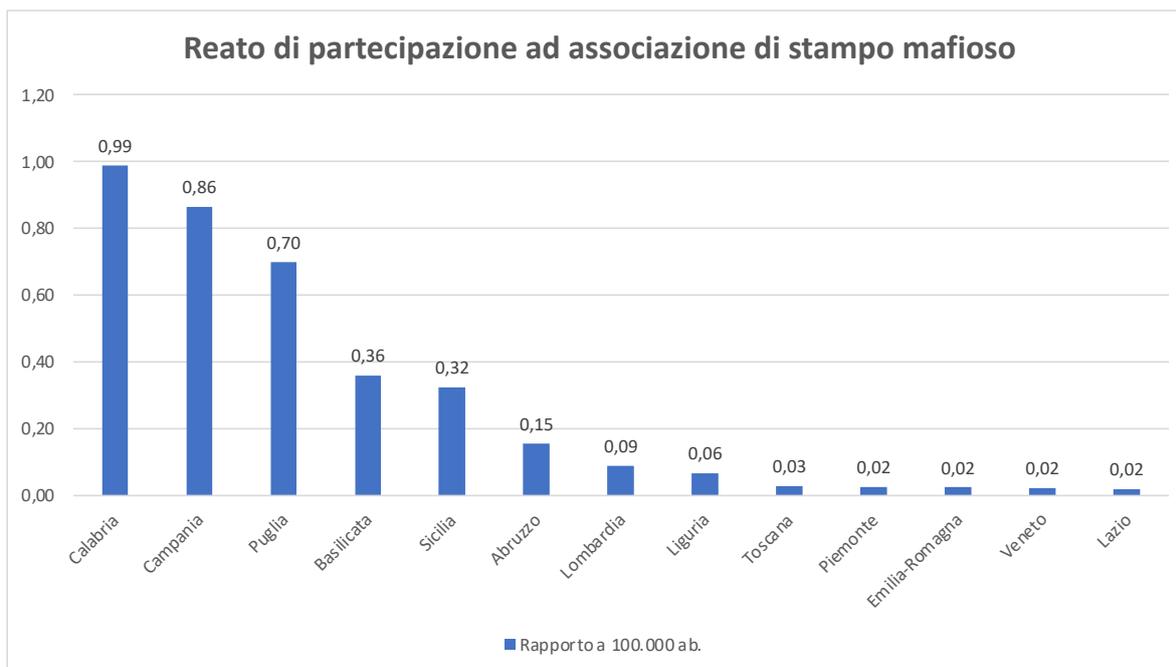


Fig. B.3. Elaborazione su dati del Ministero dell'interno

Per comprendere a fondo le dinamiche del territorio in merito alla criminalità organizzata, importanti sono le indicazioni ricevute dalle Prefetture che hanno illustrato gli episodi più importanti accaduti durante il 2020. Appare utile riportarne alcuni:

In Calabria, la “ndrangheta”, che ha le proprie radici soprattutto nel territorio di Reggio Calabria, continua ad essere l’organizzazione criminale in assoluto più pericolosa, per la sua estensione e la sua particolare pervasività, con una elevatissima capacità di gestione delle attività illecite e dei rapporti criminali sia a livello nazionale che transnazionale. Nella Provincia di Reggio Calabria, nel 2020, si è registrata una densità criminale rilevantissima, risultando 133 il numero delle famiglie criminali che possono contare su migliaia di affiliati, legati tra loro - quasi sempre - da vincoli familiari e di “comparaggio”. Per questo insieme di ragioni la “ndrangheta” è un’organizzazione purtroppo ancora capace di condizionare le pubbliche amministrazioni e in generale il tessuto istituzionale, sociale ed economico del territorio calabro.

In Campania durante l’anno di riferimento molteplici sono stati i tentativi di scongiurare gli episodi criminali perpetrati dalla “camorra”, che hanno interessato il settore degli appalti, nonché le dinamiche societarie della filiera agroalimentare, delle infrastrutture sanitarie, della gestione degli approvvigionamenti, specie di materiale medico, del comparto turistico-alberghiero e della ristorazione, nonché dei settori della distribuzione al dettaglio della piccola e media impresa.

In Puglia è ancora fortemente radicata l’associazione di stampo mafioso chiamata “sacra corona unita”, contaminata da quelle calabre e campane, nonché da quelle albanesi e montenegrine, proiettando la criminalità di questo territorio ben oltre i confini regionali. Tale peculiarità deriva anche dalla conformazione geografica del territorio: il porto di Brindisi funge ancora da punto di riferimento per i traffici non solo con l’area balcanica ma anche con la Grecia, la Turchia ed il bacino orientale del Mediterraneo, facilitando l’introduzione nel territorio italiano, di sostanze stupefacenti e di prodotti di contrabbando anche di merci contraffatte, spesso di fabbricazione cinese.

In Sicilia le attività di alcune prefetture nel 2020 sono state indirizzate verso la pianificazione dello sgombero forzoso di beni immobili confiscati a esponenti della criminalità organizzata. Ad esempio, ad Enna, fondamentali sono state le operazioni di polizia “ultra”, “ultra-bis” e “kaulonia”, avviate rispettivamente nel 2018 e 2019, indirizzate a ricostruire gli assetti di “cosa nostra”, con particolare riguardo alla famiglia di Barrafranca, nella Provincia di Enna. In particolare, nel 2020, è

stato appurato che gli appartenenti alla suddetta famiglia hanno assunto il controllo delle piazze di spaccio presenti su Barrafranca e delle forniture per i comuni limitrofi in accordo con i vertici della alleata famiglia di Pietraperzia (i Monachino). In questo segmento si sono inserite, altresì, le indagini dell'Arma dei Carabinieri finalizzate a documentare l'attività di spaccio di stupefacenti nella quale venivano impiegati anche minorenni. Infine, a conferma di quanto in parte già accertato nel corso della citata indagine "kaulonia", sono stati raccolti ulteriori significativi elementi che dimostrano come il Comune di Barrafranca era di fatto gestito dagli appartenenti alla consorteria locale attraverso amministratori "compiacenti". Il quadro complessivo delineato ha reso plausibile l'ipotesi di un possibile condizionamento da parte della criminalità organizzata, tale da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà dell'ente, compromettendone l'imparzialità e il buon andamento. La criminalità organizzata (la cui cosca maggiormente radicata è la "stidda") è inoltre stata rilevata anche nel ragusano, in particolare nei territori di Vittoria, Acate e Comiso. Oltre al dominio imposto a livello imprenditoriale che diviene quasi monopolio, è il traffico di droga la fonte principale di reddito e l'attività criminale più diffusa tra i clan presenti in provincia di Ragusa. C'è, inoltre, un settore meno evidente in cui le organizzazioni criminali ragusane appaiono prevalentemente orientate, ovvero l'infiltrazione di attività economiche "pulite" nelle quali vengono investite somme di denaro illegalmente accumulate. Il settore più sensibile è l'agroalimentare, per la presenza del mercato ortofrutticolo di Vittoria, punto di raccolta importantissimo della produzione agricola e fondamento per l'economia di tutta la zona.

Nel Lazio, a Roma, vi è ancora una presenza stabile di soggetti collegati alle cosche appartenenti a "cosa nostra", alla "ndrangheta" e alla "camorra". La mafia siciliana nel Lazio è interessata da anni alla realizzazione delle opere pubbliche, sia lungo la fascia litoranea sia nelle zone interne, con particolare riferimento a Roma e al litorale sud della Capitale, soprattutto nel tratto tra Fiumicino e Anzio.

In Emilia-Romagna nel 2020, per la prima volta, le indagini delle forze di polizia hanno permesso di denunciare all'autorità giudiziaria una associazione di origine africana di tipo mafioso denominata "vikings" o "arobaga", facente parte del più ampio sodalizio radicato in Nigeria e diffuso in diversi stati europei ed extraeuropei, e finalizzata allo spaccio di sostanze stupefacenti, delitti contro la persona, estorsioni e sfruttamento della prostituzione.

In Lombardia, la provincia di Lecco rappresenta una delle province del Nord Italia con il più alto indice di presenza mafiosa interessata, in particolare, dalla infiltrazione dell'organizzazione di origine calabrese ("ndrangheta") a partire dagli anni Sessanta e riconducibile alla famiglia dei Coco-Trovato. Nel dicembre 2020, diverse sono state le attività investigative riconducibili a tale fenomeno che hanno condotto all'applicazione di diverse fattispecie di partecipazione ad associazioni di stampo mafioso.

In Piemonte, in particolare a Cuneo, con riferimento alla presenza di sodalizi riconducibili alla criminalità organizzata, si evidenzia la sussistenza nel territorio (o meglio nella porzione del nord est della provincia, prossima all'area torinese, più avanzata dal punto di vista industriale e commerciale), di interessi di esponenti del crimine organizzato. Nel 2020, con l'operazione "altan", la squadra mobile di Torino ed il Nucleo Investigativo dei Carabinieri del Comando provinciale di Cuneo, hanno sgominato un sodalizio di stampo mafioso 'ndranghetistico che aveva attivato una cellula locale nella città di Bra.

A Trento, nell'anno 2020, ha destato grande risonanza l'operazione "perfido", condotta dal ROS dei Carabinieri, che ad ottobre dello stesso anno ha portato all'arresto di 23 persone che, a vario titolo, avevano dato vita ad una vera e propria "locale" di "ndrangheta" insediatasi a Lona Lases, in Val di Cembra, per la gestione delle cave di porfido. Si è trattato di una novità per il Trentino: il sodalizio agiva secondo gli schemi e le modalità operative tipiche delle consorterie mafiose calabresi.

In Veneto, in provincia di Venezia, le indagini condotte nel 2020 hanno confermato la presenza di soggetti appartenenti alla criminalità organizzata di tipo mafioso che, oltre ad aver acquisito una sempre maggiore rilevanza attraverso forme di “controllo del territorio” con la perpetrazione di reati come lo spaccio e la gestione della prostituzione, hanno penetrato il tessuto economico e sociale, attraverso attività imprenditoriali apparentemente legali, creando legami a volte con la politica locale.

Con riguardo invece alle azioni di contrasto rilevate nell’anno 2020, nonostante i numeri appaiano così alti (si veda Fig. B.4.), vi è stata nel 2020, da come emerge dall’elaborazione dei dati del Ministero dell’Interno, su tutto il territorio nazionale una generale diminuzione (-6,1%) delle denunce e degli arresti per associazione di tipo mafioso.

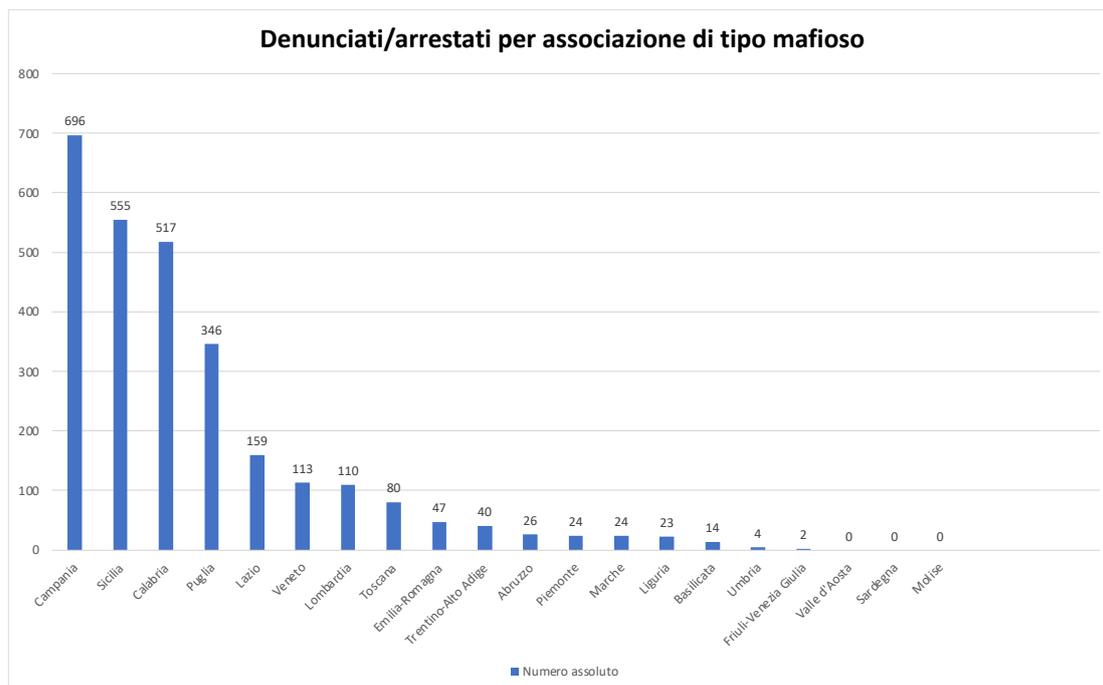


Fig. B. 4. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell’interno

2.1. Comuni sciolti per mafia

Nel 2020 non sono stati molti i comuni sciolti per infiltrazione mafiosa, ai sensi dell’art. 143 d.lgs. 267 del 2000 recante il Testo Unico degli Enti Locali. Ciò si evince dai seguenti dati forniti dalle Prefetture: considerando solo i numeri dei consigli comunali sciolti per mafia nel 2020 per ogni Provincia, si può notare una netta prevalenza al Sud. Nello specifico, un solo consiglio comunale sciolto nelle province di Reggio Calabria, Crotone, Avellino, Napoli, Brindisi, Lecce, Catania, Aosta; n.2 consigli comunali sciolti nella provincia di Palermo e n.2 nella provincia di Messina e n.4 nella provincia di Foggia (in particolare, i comuni di Monte Sant’Angelo, Mattinata, Cerignola e Manfredonia

Al Nord solo un comune nella provincia di Aosta è stato oggetto di scioglimento per infiltrazione mafiosa.

Se invece si fa riferimento agli scioglimenti dei comuni per mafia in corso al 31 dicembre 2020, risultano ancora commissariati n.9 comuni nella provincia di Reggio Calabria, n.5 nella provincia di Crotone e n. 4 nella provincia di Palermo e n.2 nella provincia di Foggia e di Caltanissetta.

2.2. Beni sequestrati e confiscati

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

In particolare, i beni sequestrati nel 2020 (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. Il nord è risultato l'area con la maggior concentrazione di tali misure (ad esempio, a Genova vi sono stati 4963 beni oggetto di sequestro e 9941 oggetto di confisca; a Varese 2500 beni sequestrati, a Parma 34 beni confiscati e 199 beni sequestrati; a Pavia, invece, 37 beni sequestrati; mentre a Biella 170 beni confiscati e a Pavia 6). Nelle regioni del Centro è risultata solo Bologna, con 18 beni confiscati, e in quelle del sud, solo Ragusa con 184 beni sequestrati e Trapani 1731 beni confiscati. Nelle isole, infine, in Sardegna e, precisamente a Cagliari, 7392 beni confiscati e 91 beni sequestrati; in Sicilia, invece, le uniche province in cui vi è tale fenomeno sono Ragusa con 184 beni sequestrati e Trapani con 1731 beni confiscati.

2.3. Associazione per delinquere

All'interno del quadro generale della criminalità organizzata non possono essere esclusi i reati di associazione per delinquere (art. 416 c.p.).

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno emerge che nel 2020 il Sud rappresenta l'area territoriale in cui il livello di criminalità risulta più elevato; tuttavia, il Nord, con la regione veneta, si classifica al secondo posto, ma con uno scarto di 0,68 punti in meno rispetto alla Calabria.

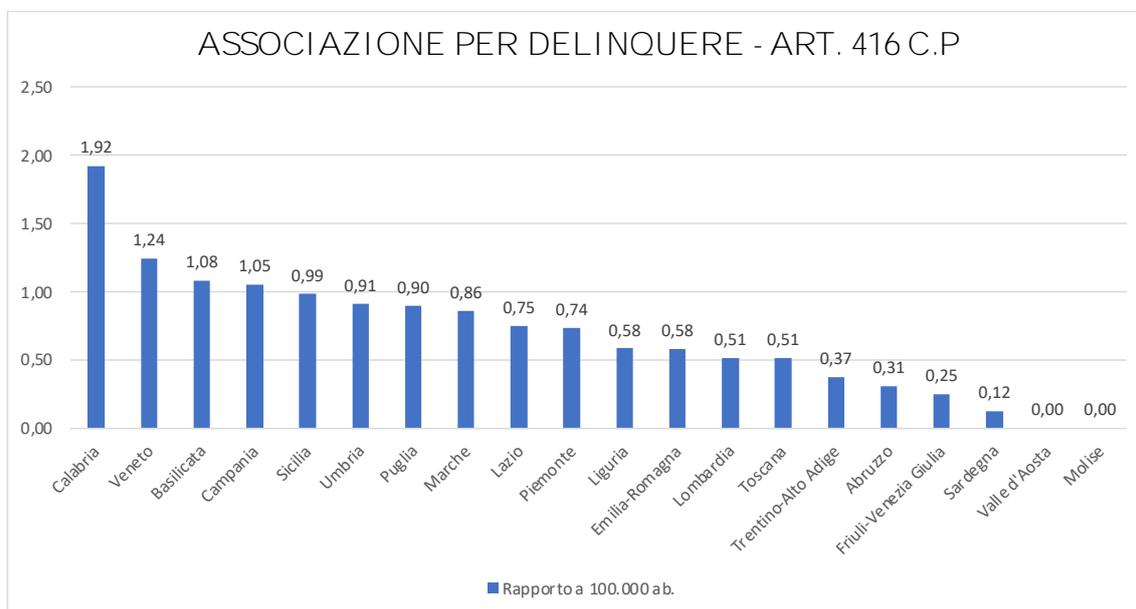


Fig. B.5. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

Tenendo conto delle misure di contrasto a tale fenomeno, contrariamente all'anno precedente, lo stesso Veneto si colloca al primo posto (si veda la Fig. B.6) che rappresenta il numero di denunce e di arresti per associazionismo. Anche la Lombardia risulta una regione virtuosa, seguita poi dalla Campania, Sicilia, Lazio e Calabria.

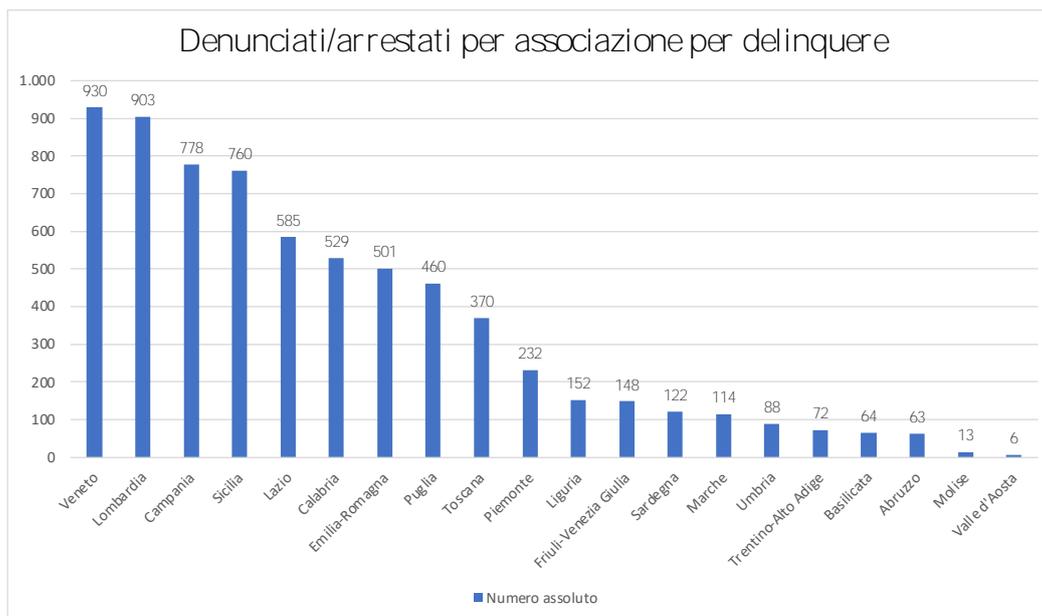


Fig. B.6. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

3. Reati contro la persona

Con la pandemia si è registrato un rallentamento generalizzato delle attività criminali "ordinarie". Infatti, l'attività delle forze dell'ordine nel 2020 è stata maggiormente orientata verso l'attuazione delle misure restrittive emergenziali e l'intervento, laddove necessario, per contrastare gli episodi di turbativa dell'ordine e della sicurezza pubblica emersi a seguito all'applicazione delle misure restrittive stesse. Tuttavia, non sono mancati episodi criminali.

Complici i periodi di *lockdown* e le limitazioni di movimento, il *trend* della delittuosità ha subito una generale diminuzione (-17,4%) rispetto all'anno precedente. Con riguardo, invece, alla propensione a delinquere, il territorio italiano risulta abbastanza omogeneo con riferimento alla commissione dei delitti ogni 100.000 abitanti.

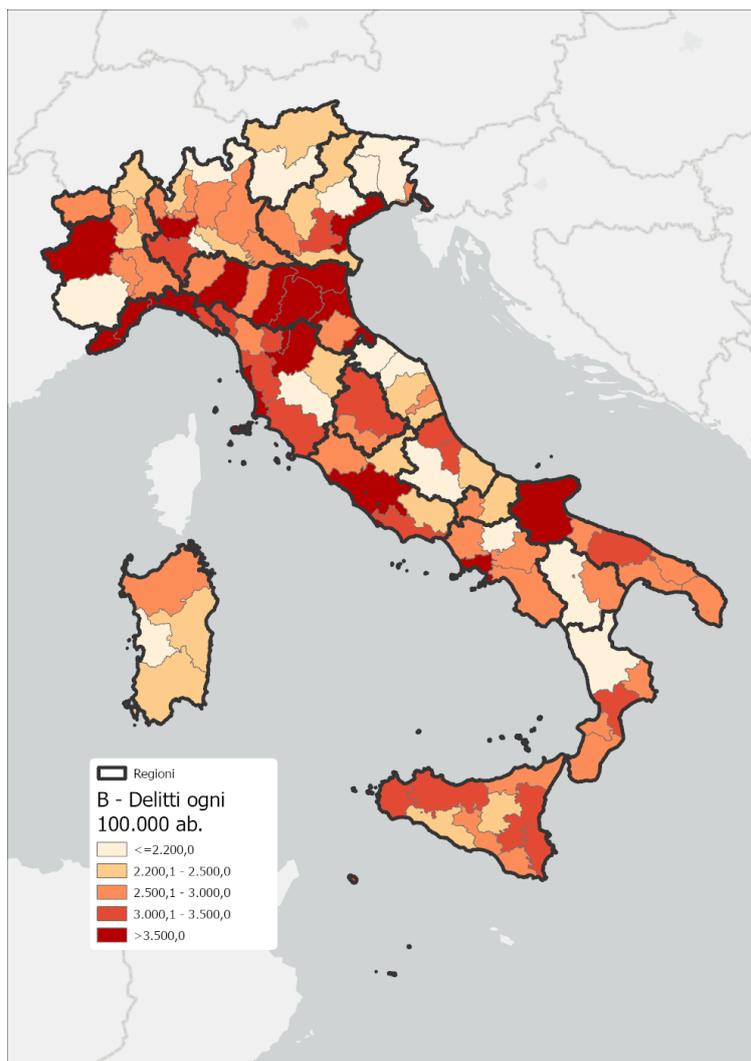


Fig. B.7.

3.1. Omicidi volontari e tentati omicidi

Nell'anno 2020 si è assistito ad una generale diminuzione degli omicidi volontari sul territorio italiano (-9,1%). Dall'analisi, la Calabria resta la regione con la più alta percentuale di omicidi ogni centomila abitanti, seguita dalla Sicilia, Piemonte e Campania.

Se invece esaminiamo i numeri assoluti, la Lombardia risulta la regione in cui sono stati commessi più omicidi: 43 solo nel 2020.

Diversamente, analizzando la variazione percentuale tra il 2019 e il 2020, notiamo che nella Regione della Basilicata (con +200% con 4 omicidi) e delle Marche (con +125% con 9 omicidi) vi è stato un evidente incremento di tale fattispecie di reato.

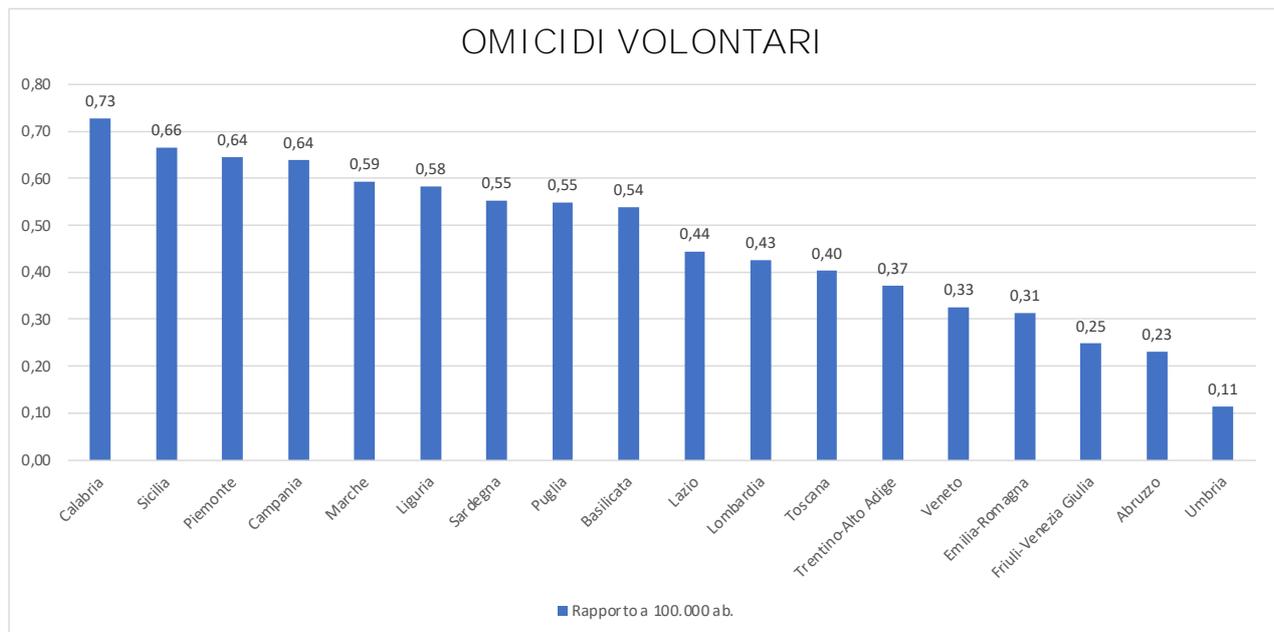


Fig. B.8. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

Con riguardo, infine, ai tentati omicidi le regioni che risultano con la più alta propensione ogni centomila abitanti nel 2020 sono state Valle D'Aosta e Basilicata (rispettivamente con 2,39 e 2,33 punti).

3.2. Violenze sessuali

Il reato di violenza sessuale nel 2020 ha subito una lieve diminuzione rispetto al 2019 (-7,9%). Tuttavia, rimane un reato ancora frequente sul territorio (nel 2020 ne sono state commesse 4.499 in totale).

La Liguria resta la regione con la più alta percentuale se si considera il rapporto su centomila abitanti (11,02): in particolare, nella provincia di Genova nel 2020 i reati di violenza sessuale sono aumentati del +9,9%, di cui +15,48% nei confronti dei minori con più di 14 anni.

Di seguito, vi sono l'Emilia-Romagna (10,36) e il Friuli-Venezia Giulia (10,15).

Nelle altre regioni, invece, sembra vi sia una media di 6.0 ogni 100.000 abitanti.

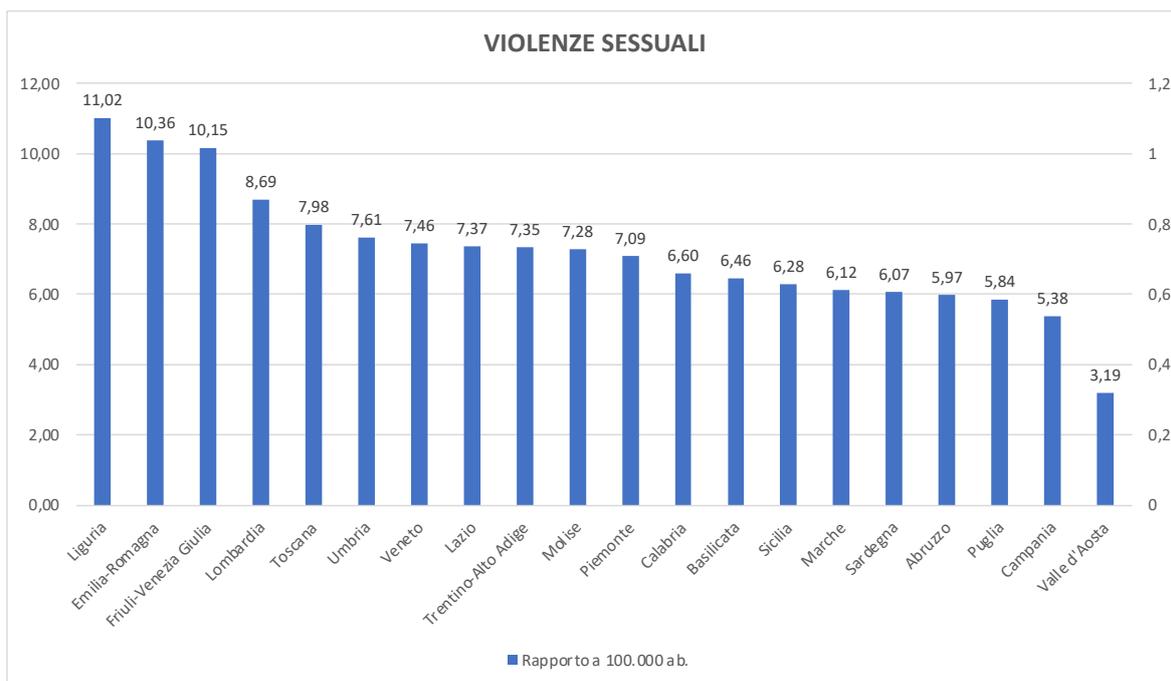


Fig. B.9. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

Con riferimento alla variazione percentuale, dall'elaborazione dei dati forniti dal Ministero dell'interno emerge che a differenza delle altre regioni solo in quella umbra c'è stato nell'anno di riferimento un aumento considerevole del +31,4% rispetto al 2019.

3.3. Lo sfruttamento della prostituzione e della pornografia minorile

I reati di sfruttamento della prostituzione e della pornografia minorile hanno subito nella maggioranza delle regioni (eccetto la Valle d'Aosta con +500% rispetto all'anno precedente con 6 casi) una drastica diminuzione nel corso del 2020. Complice di tale riduzione sicuramente sono certamente state le misure di restrizione a causa dell'emergenza pandemica, ma non sono mancati gli interventi delle Prefetture in tale settore.

Come si evince dai dati forniti dal Ministero dell'interno, elaborati in ordine decrescente tenendo conto del rapporto ogni 100.000 abitanti, la Liguria è la regione con la percentuale più elevata per tale fattispecie di reato (135 casi nel 2020).

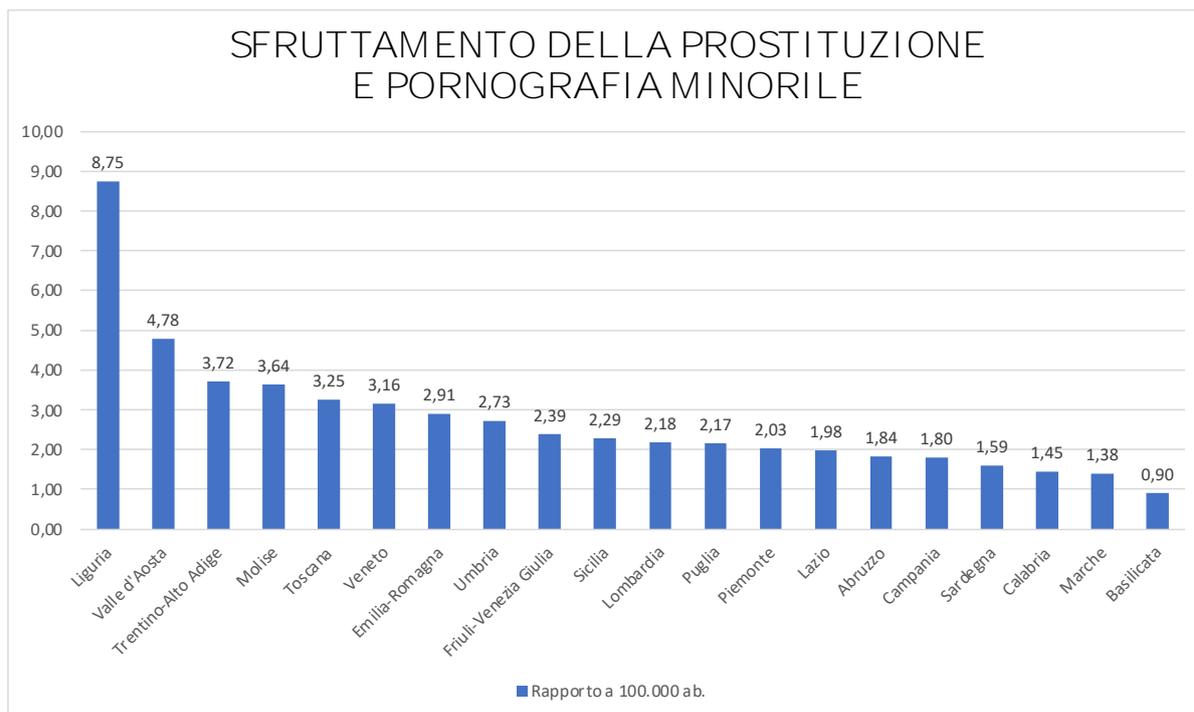


Fig. B.10. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

Dall'elaborazione dei dati delle prefetture, emerge che l'attività di prostituzione viene maggiormente esercitata in abitazioni private, da parte di donne straniere, per lo più colombiane, rumene e tunisine. Inoltre, negli ultimi anni le modalità di esercizio della prostituzione sono profondamente cambiate a causa dell'utilizzo dei siti web: pertanto, si è reso necessario rivedere i tradizionali canali di osservazione e di analisi da parte degli organi di polizia con conseguente incremento delle attività di prevenzione e di contrasto anche della Polizia postale e delle Comunicazioni.

4. Reati contro il patrimonio

I reati contro il patrimonio, nel corso del 2020, sono drasticamente diminuiti: nettamente ridotti i furti (-32,7%) e le rapine (-17,6%), ma in aumento rispetto all'anno 2019 le truffe e le frodi informatiche (+17%). Il dato è sicuramente legato alla pandemia che ha indotto i rei a commettere più delitti connessi a transazioni *on-line*, soprattutto con lo sviluppo dell'*e-commerce*, in particolare nella forma *consumer to consumer* (ad esempio nelle aste *on-line*).

4.1. Rapine

Il fenomeno delle rapine, che comprende 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, – dai dati forniti dal Ministero dell'interno - nonostante le misure restrittive dell'emergenza Covid, è rimasto radicato nel territorio italiano.

La Campania risulta come la regione in cui tale fenomeno è maggiormente presente, anche se nel 2020 ha subito un forte calo (-24,9%). Al nord si è assistito ad un leggero incremento: Valle d'Aosta (+9%), Trentino-Alto Adige (+24%), Liguria (+8,8% delle rapine in abitazione), Friuli Venezia-Giulia (+60% delle rapine in abitazione), Lombardia (+47% di rapine in uffici postali).

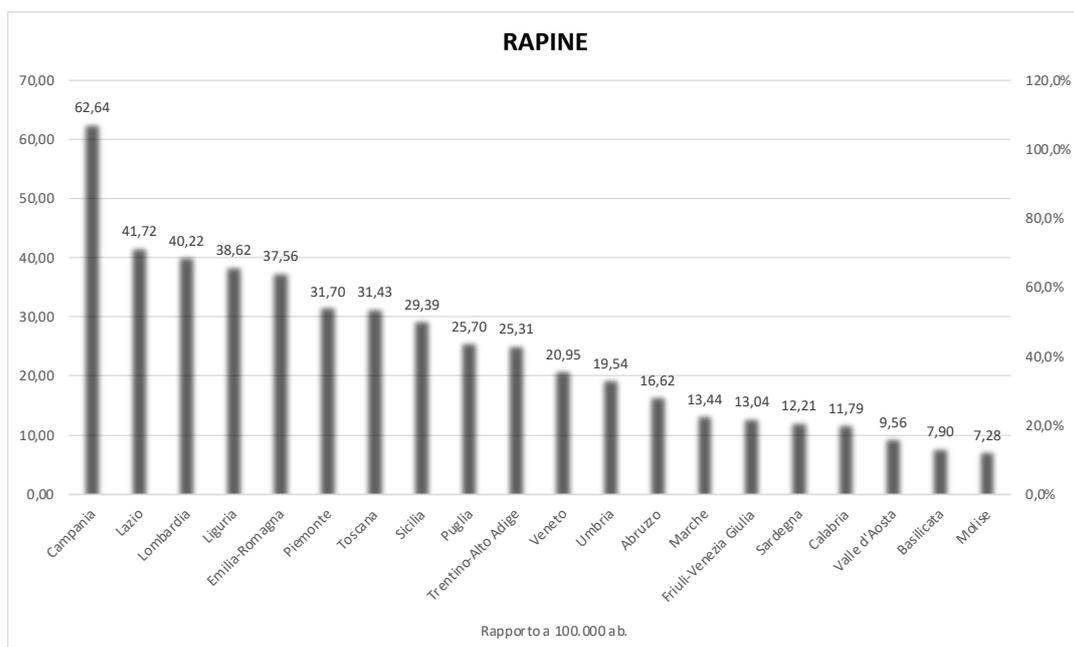


Fig. B.11. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

4.2. Truffe e frodi informatiche

Con riguardo ai reati informatici si è rilevato un netto aumento rispetto all'anno 2019.

In tutte le regioni, infatti, si nota l'incremento della commissione di reati informatici, tranne in Valle d'Aosta e in Trentino-Alto Adige.

Al Nord sembrano esservene, in base al rapporto su centomila abitanti, di più: sul "podio" il Piemonte con 529,23 ogni 100.000 abitanti, seguito dal Friuli-Venezia Giulia 507,61 e dalla Liguria 488, 23. Infatti, dalle Prefetture emerge che tale fenomeno rappresenta un vero e proprio allarme sociale per l'incremento della consapevolezza nell'utilizzo delle tecnologie informatiche da parte dei cittadini: preoccupanti sono, in particolare, le truffe agli anziani.

Per quel che riguarda le altre regioni il numero di truffe e frodi informatici ha registrato un leggero aumento, ma comunque più basso rispetto all'area del Nord.

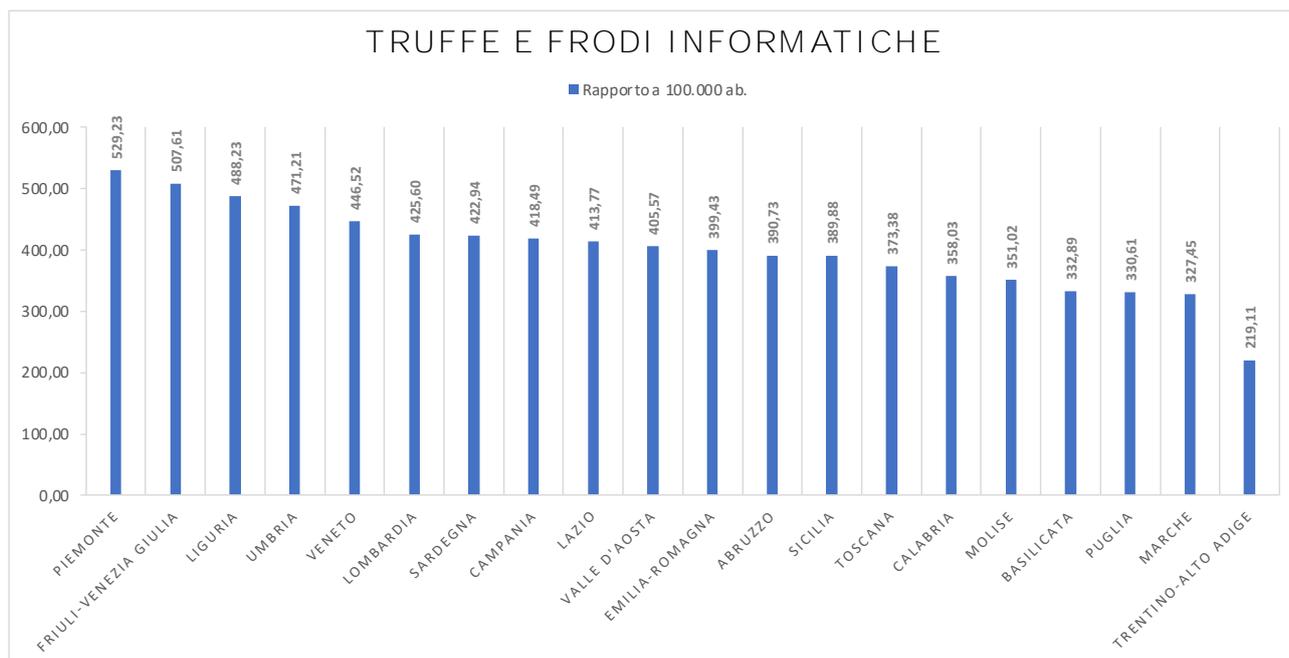


Fig. B.12. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

4.3. Usura

Il reato di usura è ancora fortemente radicato nel territorio italiano.

A causa dell'emergenza sanitaria e della conseguente crisi economica che ha interessato il territorio italiano, si segnala nel 2020 un leggero aumento delle forme illecite di finanziamenti usuraie per sostenere le difficoltà economiche di imprese e famiglie. Nell'anno di riferimento, in totale, i reati consumati di usura sono stati: 237 (241 denunciati e 4 tentati).

Dall'analisi sono emersi quattro tipi di dati: i reati denunciati, i reati tentati, i reati consumati e le persone denunciate o arrestate. Ai fini della presente relazione è risultato fondamentale soffermarsi principalmente sui reati consumati e le persone denunciate/arrestate, per comprendere in che misura tale fenomeno è veramente percepito nel nostro territorio.

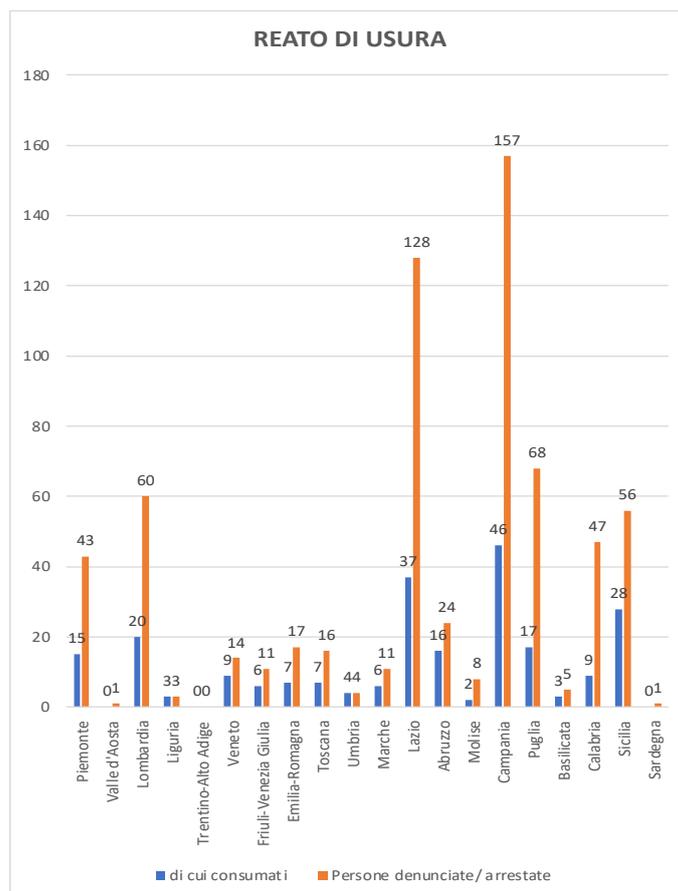


Fig. B.13. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

Il fenomeno dell'usura è maggiormente percepito in Campania, nel Lazio e in Puglia.

Anche la Calabria risulta un terreno in cui è ancora fortemente radicato tale fenomeno insieme a quello dell'estorsione: ad esempio nella Provincia di Reggio Calabria l'usura rappresenta uno dei reati ricorrenti nel *modus agendi* della criminalità organizzata ai danni di commercianti, artigiani e professionisti. Per l'annualità 2020 le istanze di accesso al Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, avanzate ai sensi della l. 108 del 1996, per quanto concerne l'usura, e della l. 44 del 1999, per quanto riguarda l'estorsione, sono in numero – rispettivamente – di 1 (usura) e di 8 (estorsioni).

Va comunque segnalato che le Prefetture hanno rilevato che la componente delle cosche dedita alla consumazione di reati tradizionalmente mafiosi come le estorsioni e le attività d'usura è nel tempo divenuta subordinata a quella economico-finanziaria, costituita da imprenditori e professionisti collusi, attori di riferimento in numerosi settori dell'economia.

4.4. Estorsione

Il fenomeno dell'estorsione 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.

Il Sud, con Campania, Sicilia e Puglia, rappresenta l'area in cui il fenomeno è maggiormente presente. Al Nord la regione che appare fertile per la realizzazione di tale fattispecie di reato è la Lombardia (più precisamente le province di Milano, Brescia e Bergamo).

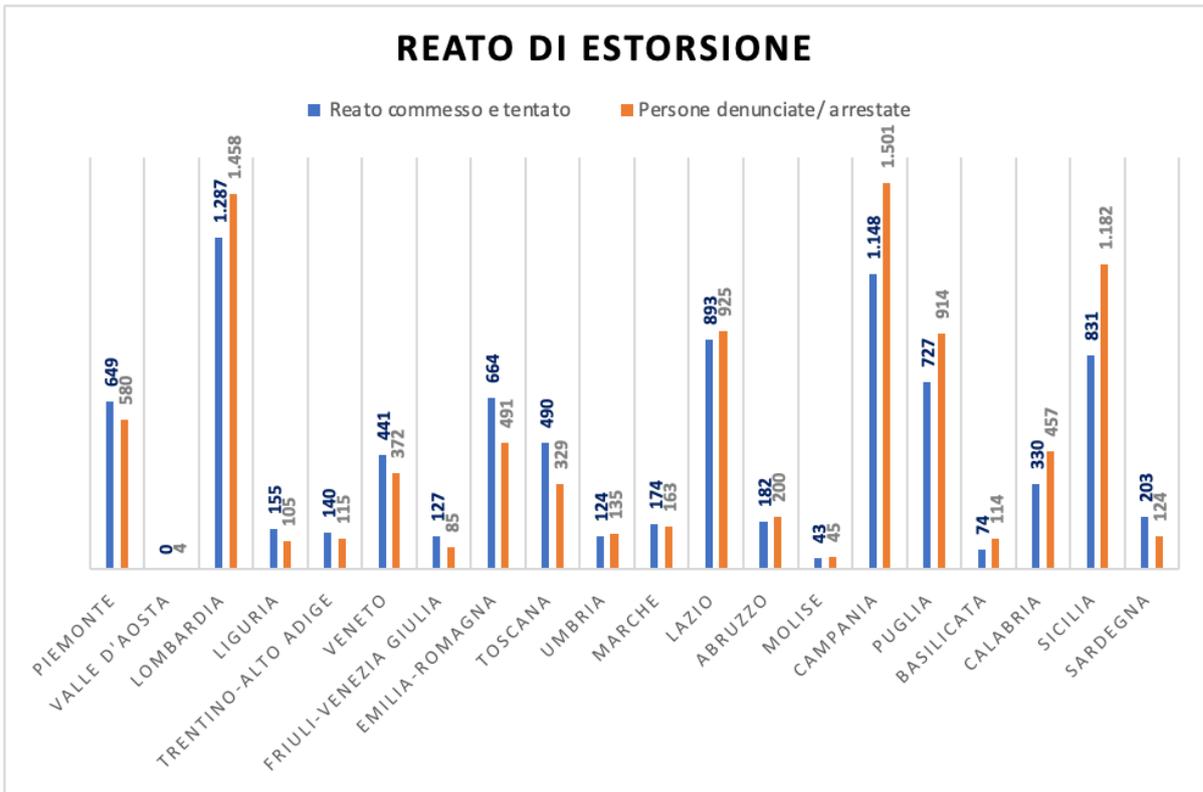


Fig. B.14. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

5. Eversione e terrorismo

Analizzando i dati forniti dal Ministero dell'interno particolare emerge che particolare attenzione è rivolta ai reati di attentato per finalità terroristiche o di eversione.

La Calabria, nonostante abbia subito un decremento rispetto all'anno precedente, si classifica come prima con 1,14 su 100.000 abitanti. Tale regione, infatti, risulta l'area territoriale più colpita dal fenomeno di eversione o di terrorismo (di cui all'art. 280 c.p.).

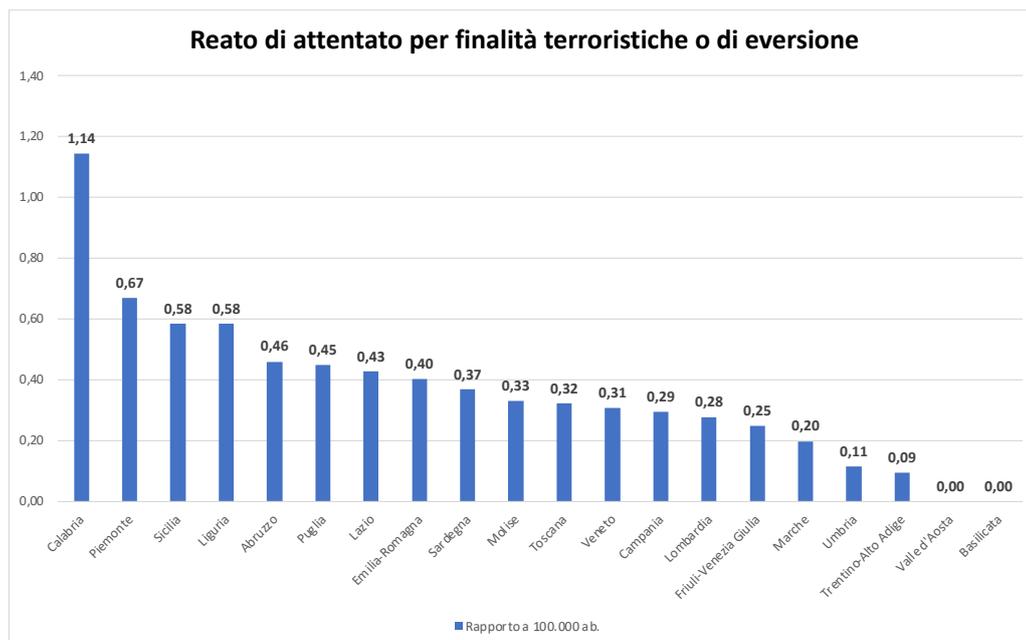


Fig. B.15. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'Interno

6. Fenomeno immigratorio e sicurezza pubblica

A partire dai primi mesi del 2020 l'emergenza pandemica ha prodotto effetti considerevoli sul fenomeno della mobilità e delle dinamiche migratorie: basti pensare non solo alla riduzione della fruizione dei mezzi di trasporto, ma anche e soprattutto alla chiusura delle frontiere e al conseguente blocco dei ricongiungimenti familiari, che costituiscono oggi il principale canale per il flusso migratorio regolare a livello mondiale.

Il blocco della mobilità e la chiusura delle frontiere hanno interessato anche l'Italia che, secondo l'analisi, ha registrato nel periodo di riferimento una notevole riduzione dei flussi migratori e del numero di nuovi sbarchi via mare.

Tuttavia, il fenomeno dell'immigrazione e dell'integrazione degli extracomunitari resta ancora un'attività importante per le Prefetture.

Dalla rilevazione è emerso che in Calabria, specialmente nella provincia di Catanzaro, sono ancora molto presenti due nuclei di popolazione di etnia Rom, di cui circa 2.200 soggetti concentrati in alloggi di edilizia popolare siti nei quartieri sud del capoluogo e circa 1.000 nel Comune di Lamezia Terme. Gli stranieri residenti in provincia di Catanzaro al 31 dicembre 2020 sono stati pari a 16.941, rappresentando il 4,9% della popolazione residente. La comunità straniera più numerosa è quella proveniente dal Marocco con il 27,5%, seguita dalla Romania (20,6%) e dalla Bulgaria (6,5%).

Oppure in Toscana, a Prato, le condizioni sociodemografiche hanno proiettato inevitabilmente effetti di rilievo sul piano dell'ordine e della sicurezza pubblica, con specifico riguardo alla presenza, in costante crescita, di cittadini stranieri complessivamente di circa 68.000 unità, dei quali gli circa 25.000 clandestini irregolari, di cui 15.000 di nazionalità cinese e 10.000 di altre nazionalità. Tale considerevole incidenza non può che influenzare le dinamiche connesse alla criminalità del territorio.

Inoltre, dal questionario emerge anche che la comunità nigeriana è principalmente dedita allo sfruttamento della prostituzione e al traffico degli stupefacenti; la comunità albanese e nordafricana è dedita sia al traffico di sostanze stupefacenti che a reati contro il patrimonio; nel contesto della criminalità straniera, prevalentemente cinese, si registra il fenomeno dello sfruttamento della manodopera, sia nel settore tessile che anche in quello dell'edilizia.

Infine, con riguardo alle espulsioni, ai respingimenti e agli allontanamenti, si è rilevato che le province di Milano, Roma e Torino hanno nell'anno 2020 i numeri più alti: in particolare, nella provincia di Milano, vi sono stati 2759 espulsioni, di cui 437 con accompagnamento alla frontiera eseguiti, nessun respingimento e 363 allontanamenti di cittadini dell'Unione europea. Nella provincia di Roma, 1604 espulsioni, di cui 82 con accompagnamento alla frontiera, 504 respingimenti e 74 allontanamenti di cittadini UE. Nella provincia di Torino 802 espulsioni, 438 con accompagnamento alla frontiera eseguiti, nessun respingimento e 39 allontanamenti di cittadini UE.

7. Contraffazione e commercio abusivo

Anche nel 2020, le Forze di Polizia hanno continuato a riservare particolare attenzione al contrasto del commercio di prodotti contraffatti che, immessi sul mercato a prezzi assolutamente concorrenziali rispetto a quelli originali, risultano privi di qualsivoglia requisito qualitativo e di sicurezza, a discapito non solo della filiera commerciale che opera nella legalità ma anche della salute del consumatore finale. In tale ambito, ad esempio, in Abruzzo sono stati effettuati n.12 interventi di iniziativa e denunciati all'autorità giudiziaria 7 persone, procedendo al sequestro di oltre 27mila articoli, perché contraffatti, piratati, pericolosi o recanti falsa o fallace indicazione di origine.

La contraffazione dei marchi e il commercio abusivo di merci contraffatte e non, dunque, pur essendo in massima parte un fenomeno relegato alla commercializzazione abusiva in strada da parte di soggetti, spesso stranieri, di esigui quantitativi di prodotti contraffatti di provenienza orientale o proveniente da strutture artigianali, negli ultimi anni sul territorio nazionale ha fatto registrare una crescita. Invero, oltre ai capi di abbigliamento e agli accessori contraffatti di griffe famose, le Prefetture hanno segnalato la presenza di articoli di vario genere messi in commercio, alcuni dei quali privi anche delle necessarie garanzie di sicurezza in aperta violazione delle norme dell'Unione europea. Ciò, inoltre, appare acuito soprattutto delle vendite on-line, con conseguente maggior utilizzo dei canali telematici, attraverso i quali spesso vengono perpetrate truffe e/o frodi informatiche.

8. Il reato di incendio

In Italia nel 2020 rispetto all'anno precedente, il numero dei reati di incendio è diminuito di circa il 3%. A livello nazionale nel 2020 sono stati commessi 6.303 incendi. Su scala regionale, con un dettaglio quindi maggiore, si è rilevato l'aumento del numero di incendi in Molise con +61,6% rispetto al 2019, ma sul "podio" resta la Basilicata, anche se rispetto all'anno precedente vi è stato un calo del 21,3%.

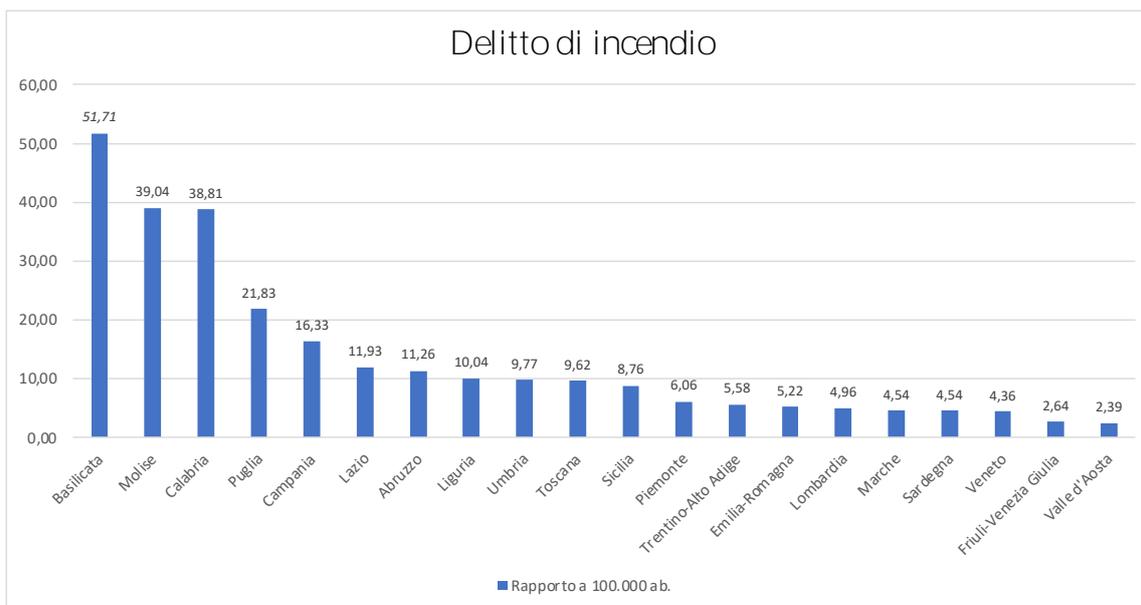


Fig. B.16. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

9. Azioni di contrasto

Le azioni di contrasto adottate sono state molteplici.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno è stato utile analizzare quante sono state, per ogni regione, nel 2020 le persone denunciate in stato di libertà, quante le persone arrestate o fermate e quanti posti di blocco, sia di automezzi che di persone.

La Lombardia risulta la regione con il più alto numero di persone denunciate in stato di libertà (94.142), di arrestati e/o fermati (20.968) e anche di persone identificate ai posti di blocco (4.560.253).

Prendendo in considerazione solo le persone denunciate in stato di libertà, a seguire vi è la Sicilia con 65.782, il Lazio con 58.675 e la Campania con 57.487. In ultima posizione vi sono l'Umbria (10.116), la Basilicata (8142), il Molise (3.945) e la Valle d'Aosta (1.475).

Diversamente, se analizziamo il numero di arresti e/o di fermi, la Campania occupa il secondo posto dopo la Lombardia, con 17.543, seguita dal Lazio (17.424), dalla Sicilia (17.272) e dalla Puglia (12.739).

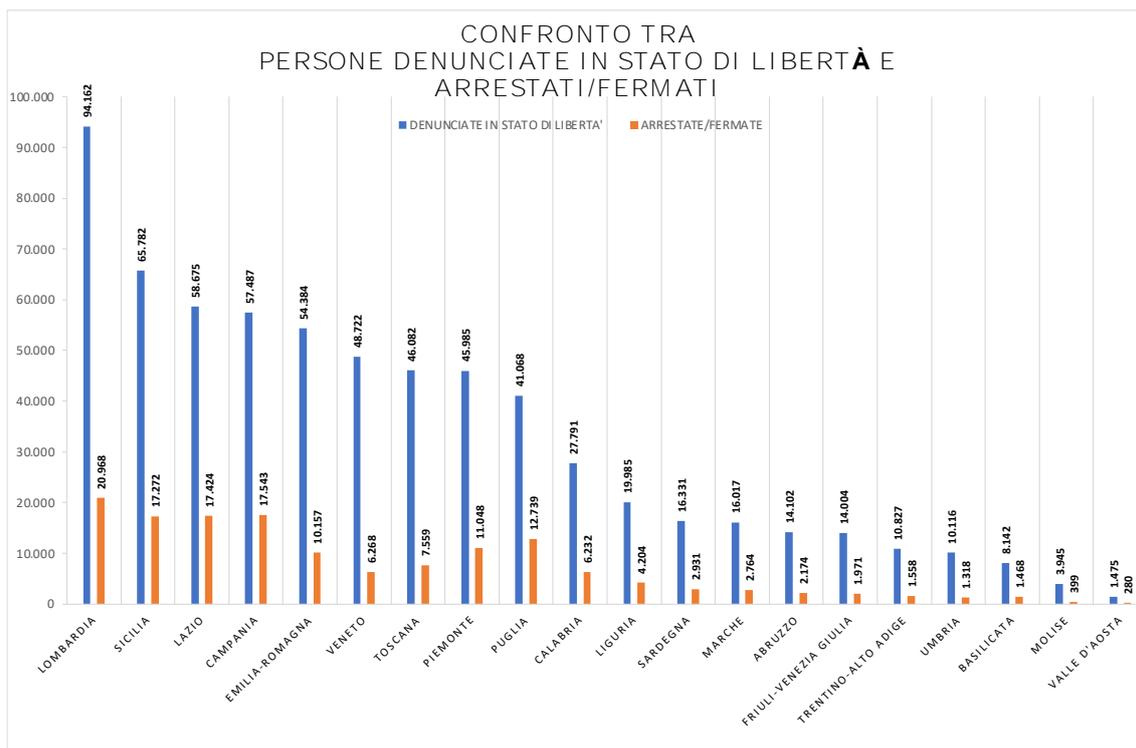


Fig. B.17 Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

Con riguardo invece ai posti di blocco, sia di automezzi che di persone, il Lazio si classifica secondo per il numero di persone identificate ai posti di blocco (4.239.105), ma prima per il numero automezzi controllati ai posti di blocco (1.594.505). Di seguito vi sono la Sicilia, la Puglia e il Piemonte. Anche in questo caso, in ultima posizione vi sono l'Umbria, la Basilicata, il Molise e la Valle d'Aosta.

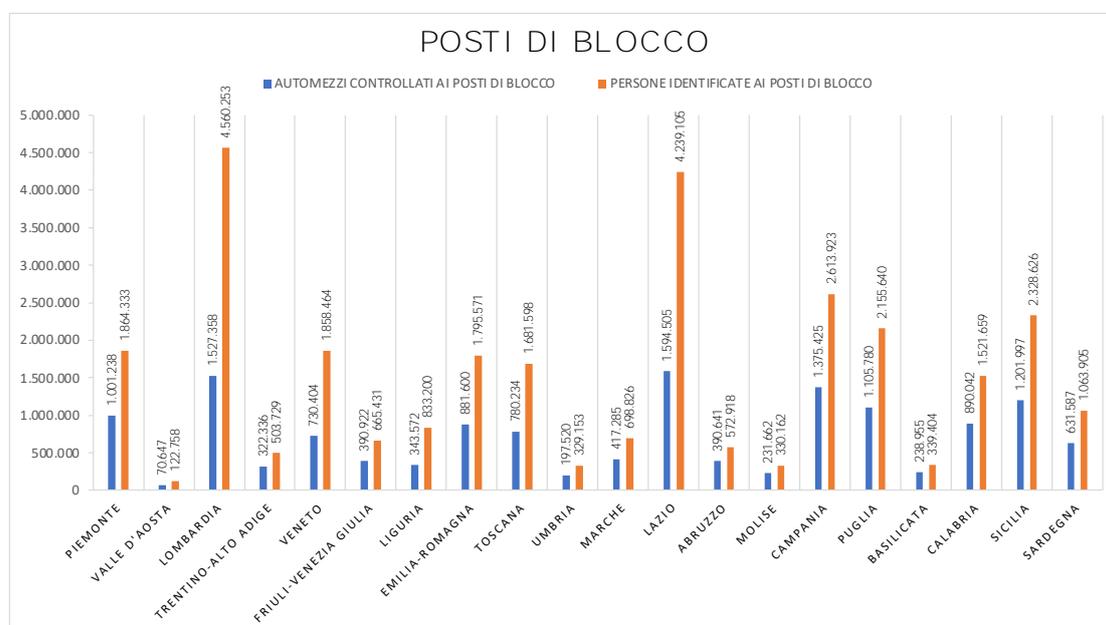


Fig. B.18. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

10. Sicurezza stradale

Il tema della sicurezza stradale è certamente centrale all'interno dell'area tematica «ordine pubblico e sicurezza».

Nonostante le limitazioni alla circolazione a causa delle restrizioni pandemiche, nel corso del 2020, 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 nella provincia di Caserta vi è stato il numero più elevato di incidenti ex art. 186 cds alcol, di cui 44 mortali, seguita da Firenze con 586 incidenti di cui nessuno mortale. Peraltro, Firenze risulta essere la prima per incidenti ex art. 187 Cds stupefacenti (e più precisamente 59) che però non hanno determinato alcun decesso. A seguire, per la fattispecie da ultimo menzionata, si collocano, menzionando solo le prime sei: Verona con 57, Terni con 51, Viterbo con 40, Lecce con 36 e Pesaro con 35. Si nota come non c'è una preponderanza verso un'area specifica del territorio nazionale, ma il fenomeno è sentito dal Nord, dal Centro e dal Sud. Gli incidenti ex art.187 Cds con decessi risultano, secondo i predetti dati, essere stati 25 in totale.

11. Situazione carceraria

La situazione carceraria del territorio italiano, come si evince dai dati del Ministero della Giustizia, presenta molteplici criticità.

Nel 2020 il totale dei detenuti era pari allo 0,09% rispetto alla popolazione italiana: più precisamente i detenuti presenti nelle carceri erano 53.364 su 50.562 posti letto disponibili. Dunque, già in tal modo si consente di vedere che permane il problema del sovraffollamento delle carceri con +2.802 detenuti rispetto ai posti a disposizione.

Tale problema emerge soprattutto in Lombardia con 1.459 detenuti in più rispetto alla capienza degli istituti penitenziari, per un totale di 7.602 su 6.143 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 criticità, rispetto invece al Centro e al Sud, in cui rispettivamente emerge solo nel Lazio, Toscana, Campania, Molise e Puglia.

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

L'analisi dei dati, inoltre, consente di vedere che la più alta percentuale di donne è stata registrata nel Lazio (380 su 5816) e la più bassa Valle d'Aosta, Molise e Basilicata (con 0 detenuti di sesso femminile).

Con riguardo, invece, alla presenza di stranieri emerge che, specialmente al nord, ve n'è un'alta percentuale: Lombardia 3396 che corrisponde al circa 45% del totale dei detenuti (di cui 88% extracomunitari); Piemonte 40% di stranieri (di cui 84% extracomunitari); Emilia-Romagna 1507 48% stranieri (di cui 90% extracomunitari) e Veneto 53% di stranieri, di cui 1218 (di cui 85% extracomunitari).

Al centro le regioni con il più alto tasso di stranieri sono il Lazio con il 57% (di cui 74% extracomunitari) e Toscana 50% (di cui 87% extracomunitari).

Tra le regioni del Sud, invece, la Sicilia registra il numero più alto di stranieri, ma comunque molto basso rispetto alla media nazionale (17% di cui 83%extracomunitari).

11.1. Delitti commessi

Tale situazione 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).

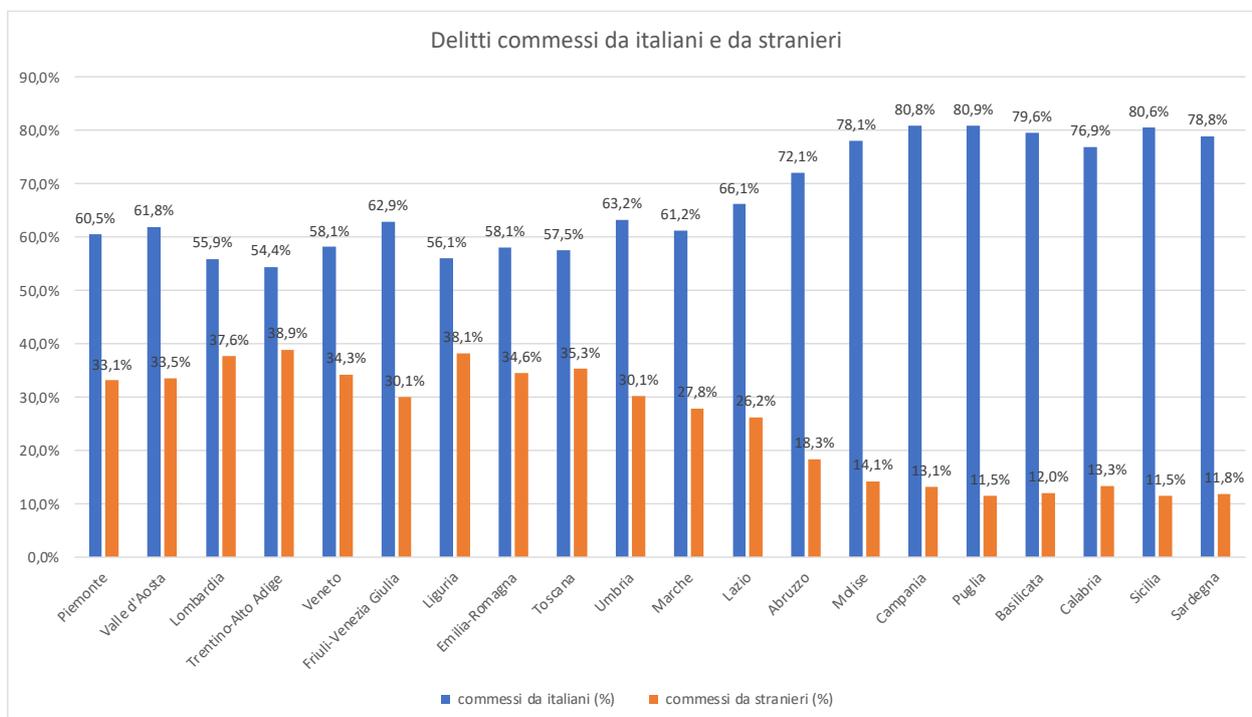


Fig. B.19. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

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 in percentuale 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.

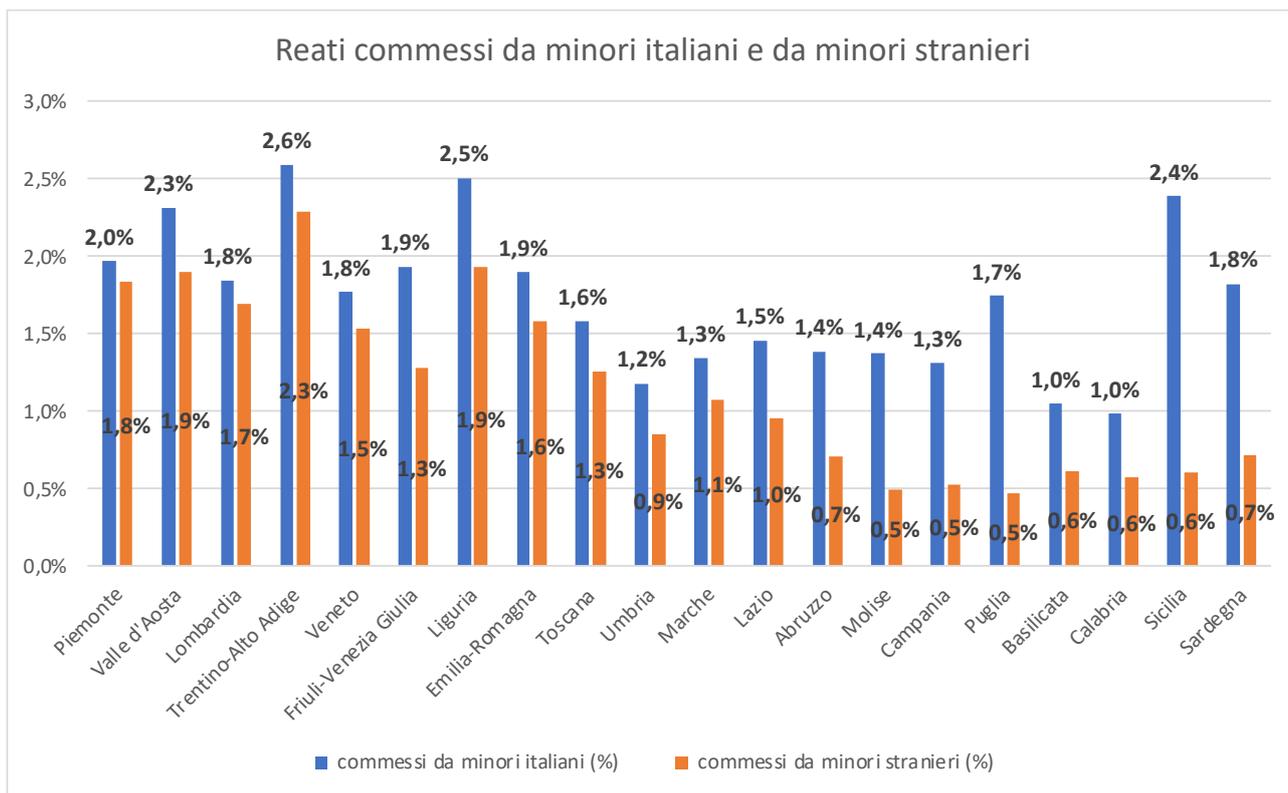


Fig. B.20. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

Con riguardo invece ai giovani italiani e stranieri (18-30 anni), nelle regioni del Nord, quali Piemonte, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia si assiste quasi ad una equivalenza tra i crimini commessi dai giovani italiani e da quelli stranieri, mentre nelle regioni del Sud (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria) nonché nelle isole Sicilia e Sardegna il divario è evidente.

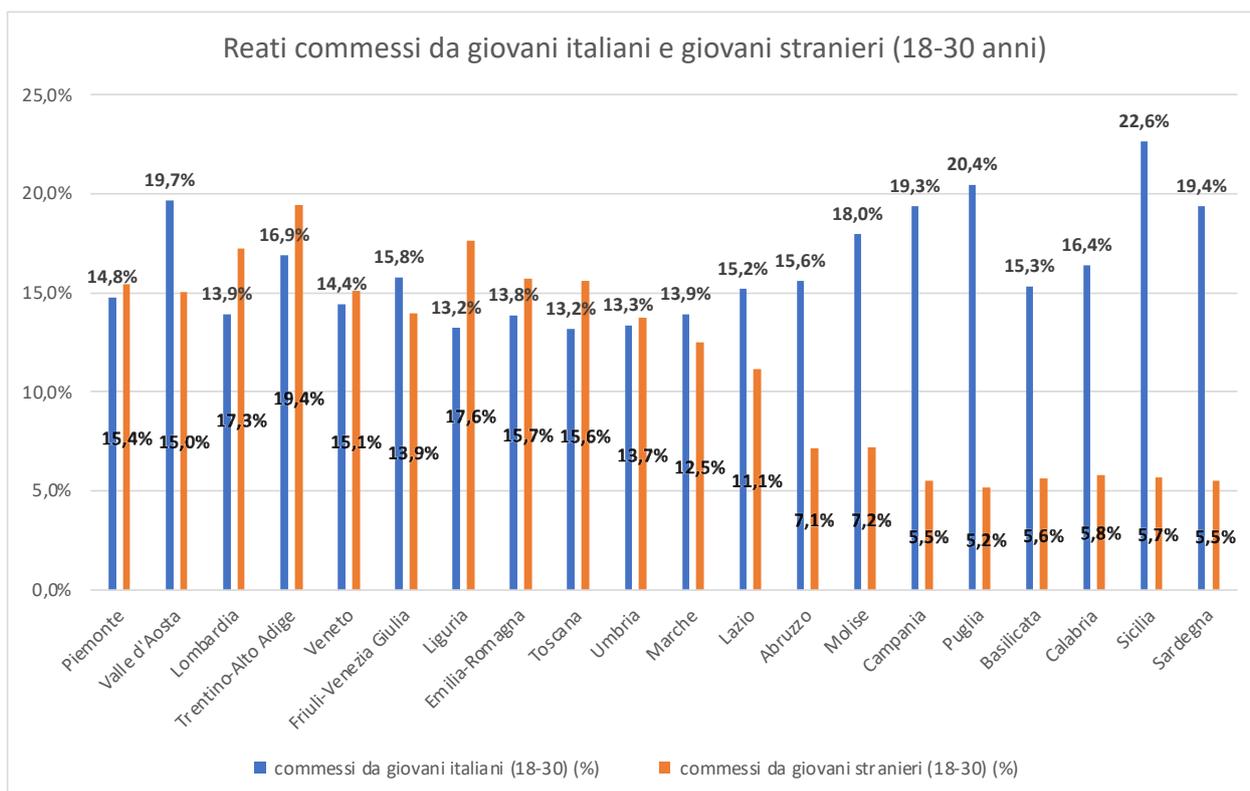


Fig. B.21. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

12. 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 stato 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: nelle regioni in cui sono presenti, sono comunque pochi i comuni dotati del servizio del poliziotto/carabiniere di quartiere: ad esempio, nella regione Toscana sono questo tipo di servizio è stato attivato solo in 7 comuni, di cui 3 nella provincia di Livorno, 2 di Lucca e 1 sia a Prato che a Siena; in Lombardia 9, di cui 2 nelle province di Cremona e di Pavia e 1 nelle province di Bergamo, Brescia, Mantova, Monza e Varese; in Campania 7, di cui 3 nella provincia di Napoli, 3 nella provincia di Salerno e 1 nella provincia di Benevento.

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, il fenomeno dei furti e delle rapine nelle abitazioni, che influenza negativamente la percezione della sicurezza dei cittadini, ha reso necessario nel corso del 2020 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.

13. Protocolli di legalità, sicurezza integrata e riqualificazione urbana

Con riguardo ai protocolli di legalità sono poco meno della metà le province che hanno adottato tale strumento nell'anno 2020: si è rilevato, infatti, che solo 43 prefetture su 95 ne hanno stipulati.

Ad esempio, al nord, la prefettura di Torino ne ha adottate 67, Asti 65, Cuneo 55, Bergamo e Brescia 22.

L'annualità 2020 si è infatti contraddistinta per la diversità dell'azione amministrativa che la Pubblica Amministrazione ha dovuto mettere in atto per fronteggiare l'emergenza pandemica. In tale lasso di tempo, pertanto, le Prefetture hanno indicato di aver sottoscritto principalmente patti per la sicurezza urbana integrata.

Inoltre, i Protocolli sottoscritti nel 2019 non hanno, nel 2020, trovato pratica attuazione in quanto a seguito della pandemia, della crisi economica e alle limitazioni della mobilità delle persone gli investimenti programmati sono stati sospesi.

13.1. Ordinanze contingibili ex art. 54, co. 4, d.lgs. 267/2000

Sono di numero rilevante le ordinanze contingibili e urgenti, adottate ai sensi dell'art. 54, co. 4, d.lgs. 267/2000, dai sindaci durante il 2020. In ragione della pandemia, infatti, in molti comuni si è deciso di ricorrere alla loro adozione per far fronte all'emergenza pandemica.

Le province i cui comuni ne hanno adottate di più sono Perugia (954), Milano (460), Alessandria (305), Torino (218), Enna (186), Bergamo (167), Genova (138) e Rimini (134).

13.2. Impianti di video-sorveglianza

Il ricorso ai sistemi di videosorveglianza risulta per le Prefetture ancora pressoché carente sul territorio italiano.

Sono pochi i comuni dotati di impianti di videosorveglianza pubblica: al sud, infatti, gli impianti sono quasi inesistenti. Solo la provincia di Napoli si distingue con 59 comuni che ne dispongono, su un totale di 92 comuni. Nonostante ciò, secondo i dati forniti dalle Prefetture, gli impianti di videosorveglianza, il cui numero complessivo è pari a 767, comprendente anche le telecamere di proprietà del Comune di Napoli e del Ministero dell'Interno (allo stato non funzionanti), nonché quelle di pertinenza di MetroNapoli, nel 2020 hanno avuto un'operatività del 72%.

Il nord si distingue con i 188 comuni su 244 della provincia di Bergamo, seguita dalla provincia di Pavia, Cuneo, Trento, Alessandria, Asti, Brescia e Varese: tuttavia i numeri, rispetto ai comuni totali delle province, sembrerebbero essere ancora bassi.

Non sono mancati anche riscontri positivi: ad esempio, in Sardegna l'installazione e/o l'ampliamento degli impianti di video sorveglianza ha riscosso un notevole interesse presso le comunità locali. Ciò ha permesso una maggiore percezione di sicurezza nella cittadinanza, fornendo al contempo un'azione di deterrenza e protezione dei luoghi pubblici dagli atti vandalici. In particolare, molti Sindaci hanno manifestato la volontà di estendere la videosorveglianza anche in zone rurali, per contrastare il fenomeno delle discariche abusive.

14. Conclusioni

L'emergenza pandemica nel 2020 ha profondamente cambiato il tessuto sociale. Infatti, i dati forniti dalle prefetture evidenziano che il fenomeno della criminalità è stato positivamente influenzato dalle misure di contenimento predisposte per arginare l'epidemia di Covid-19.

In particolare, è nota la tendenza generale alla diminuzione dei reati: facendo riferimento solo alle denunce e agli arresti si può osservare un calo del -6,2% rispetto al 2019. Inoltre, diminuiscono i dati riferiti ai furti (-32,7%), rapine (-17,6%), e omicidi volontari (-9,1%). Inoltre, con riferimento agli altri delitti in generale, secondo i dati forniti dal Ministero dell'interno, emerge una riduzione pari al -3,9%.

Ciononostante, vi sono reati in forte ascesa: si pensi al numero di delitti di matrice informatica, quali le truffe e le frodi informatiche, considerevolmente aumentati nel 2020. Inoltre, aumentati sono stati i reati di estorsione (4.996 fattispecie consumate rispetto a 4831 del 2019),

di attentato (+19,1% rispetto al 2019) e di associazione per delinquere (+18%); invariato rispetto all'anno precedente, invece, è il delitto in materia di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione.

Tra i delitti denunciati, l'associazione di tipo mafioso rimane tra quelli più percepiti, anche se rispetto all'anno precedente, su scala nazionale, si è osservata una leggera diminuzione (-6,1%) delle denunce e degli arresti per la fattispecie di partecipazione ad associazioni di stampo mafioso.

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.

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: +2.802 detenuti rispetto ai posti a disposizione (tale problema è sentito maggiormente al Nord).

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



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 2020

Immigrazione

Immigrazione

Indice

1. Rilevanza del tema	2
2. I principali argomenti che hanno interessato il territorio nell'anno 2020 e i livelli di priorità	4
3. La presenza sul territorio	6
4. Rapporti con la Pubblica Amministrazione	11
5. Istruzione	14
5.1 L'impatto della pandemia sull'istruzione	14
5.2 La presenza straniera e il suo rilievo nella popolazione studentesca	15
5.3 Dispersione scolastica e divario linguistico e culturale	17
5.4 Analfabetismo	18
5.5 La forza attrattiva di alcuni poli universitari	18
6. Lavoro e capacità imprenditoriale	18
6.1 Situazione lavorativa e stato di occupazione	18
6.2 Il lavoro irregolare e le misure di emersione	20
6.3 Sicurezza sul lavoro	21
7. Situazione abitativa	22
7.1 Nord-Ovest	22
7.2 Nord-Est	23
7.3 Centro	24
7.4 Sud e Isole	24
8. Minori	25
9. Nomadi	26
10. Strutture di accoglienza e assistenza per gli immigrati irregolari	27
11. Integrazione socioculturale	28
12. Conclusioni	30

1. Rilevanza del tema

Nel 2020, anno in cui si è diffuso il virus Covid-19, l'immigrazione ha risentito della forte influenza della crisi pandemica. Se da un lato si sono acuite alcune forme di disagio e precarietà di molti immigrati già residenti in Italia, dall'altro gli arrivi via terra e gli sbarchi non sono diminuiti e il flusso in arrivo ha fronteggiato, spesso con difficoltà, la necessità di mantenimento del distanziamento sociale e il rispetto delle misure di prevenzione del contagio.

Il fenomeno migratorio, infatti, interessa l'Italia in maniera sempre crescente, e l'indice di rilevanza, attribuito dalle singole prefetture, mostra un punteggio molto elevato, persino in aumento rispetto all'anno precedente (2019).

A livello nazionale si registra su una scala da 1 (minima) a 10 (massima) un valore pari a 7,04 rispetto al 6,58 dell'anno precedente. Anche a livello macroregionale, eccetto che per il Nord-Ovest, per cui si registra un lieve calo, il valore si attesta in crescita (vedi Fig. C. 1).

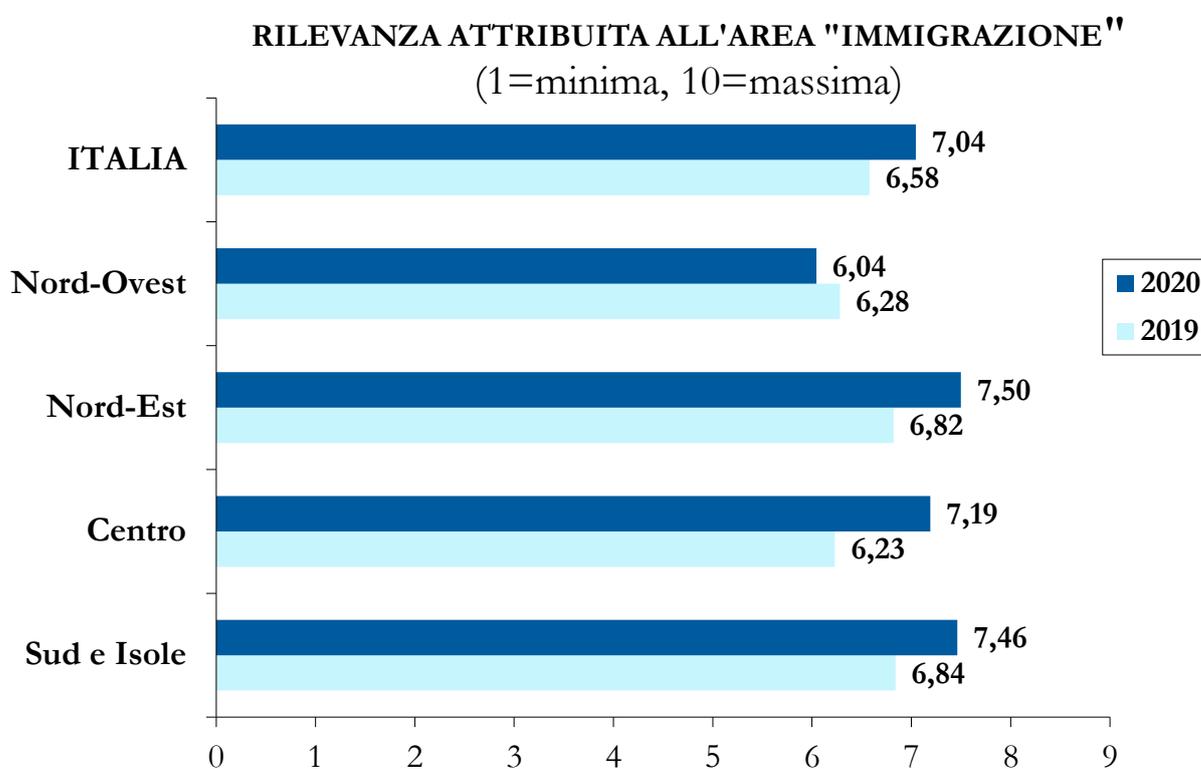


Fig. C. 1

In prospettiva storica è possibile poi rilevare che negli ultimi otto anni il livello più basso di rilevanza su base nazionale si è avuto nel 2018, in particolare nel Centro, seguito dal Nord-Ovest, il picco più alto si è registrato invece complessivamente nel 2020, mentre a livello disaggregato di macroregione, nel Sud e Isole nell'anno 2017, con valore pari a 8,03 (vedi Fig. C. 2).

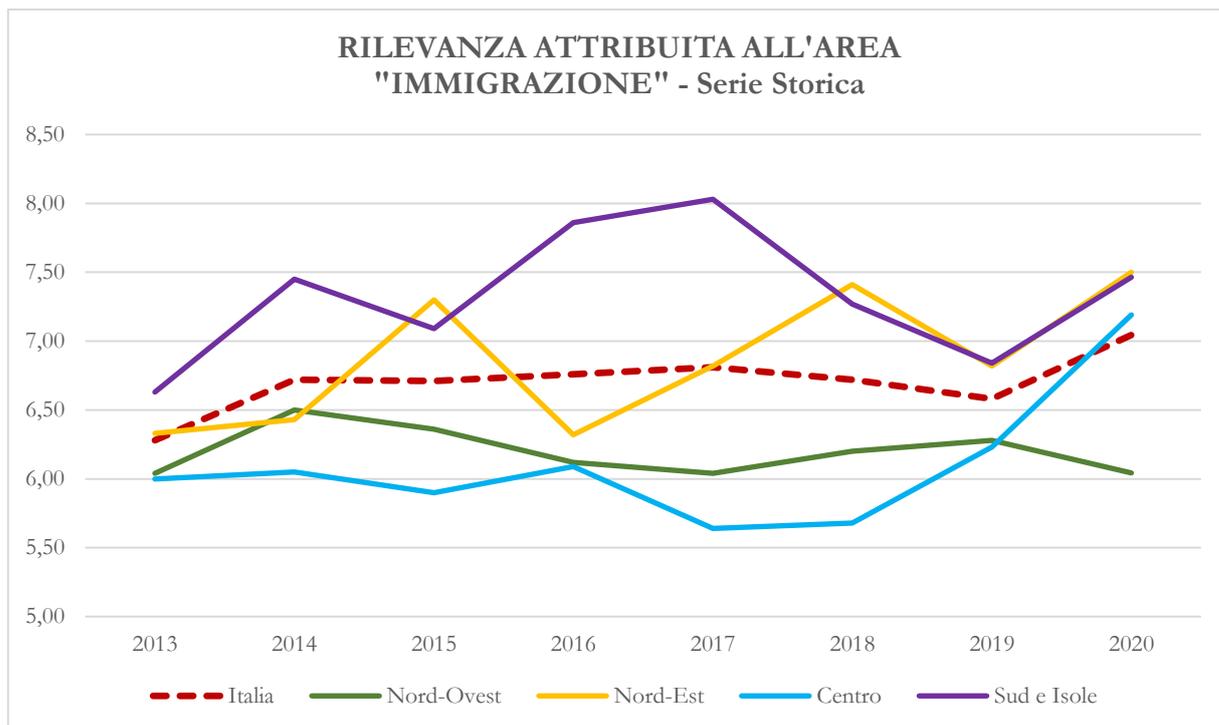


Fig. C. 2

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: Savona, Brescia, Pavia, Trieste, Ravenna, Forlì-Cesena, Modena, Bologna, Ascoli Piceno, Massa Carrara, Pistoia, Firenze, Rieti, L'Aquila, Caserta, Napoli, Bari, Lecce, Catanzaro, Reggio Calabria, Messina, Ragusa, Trapani e Sassari (vedi Fig. C.3).

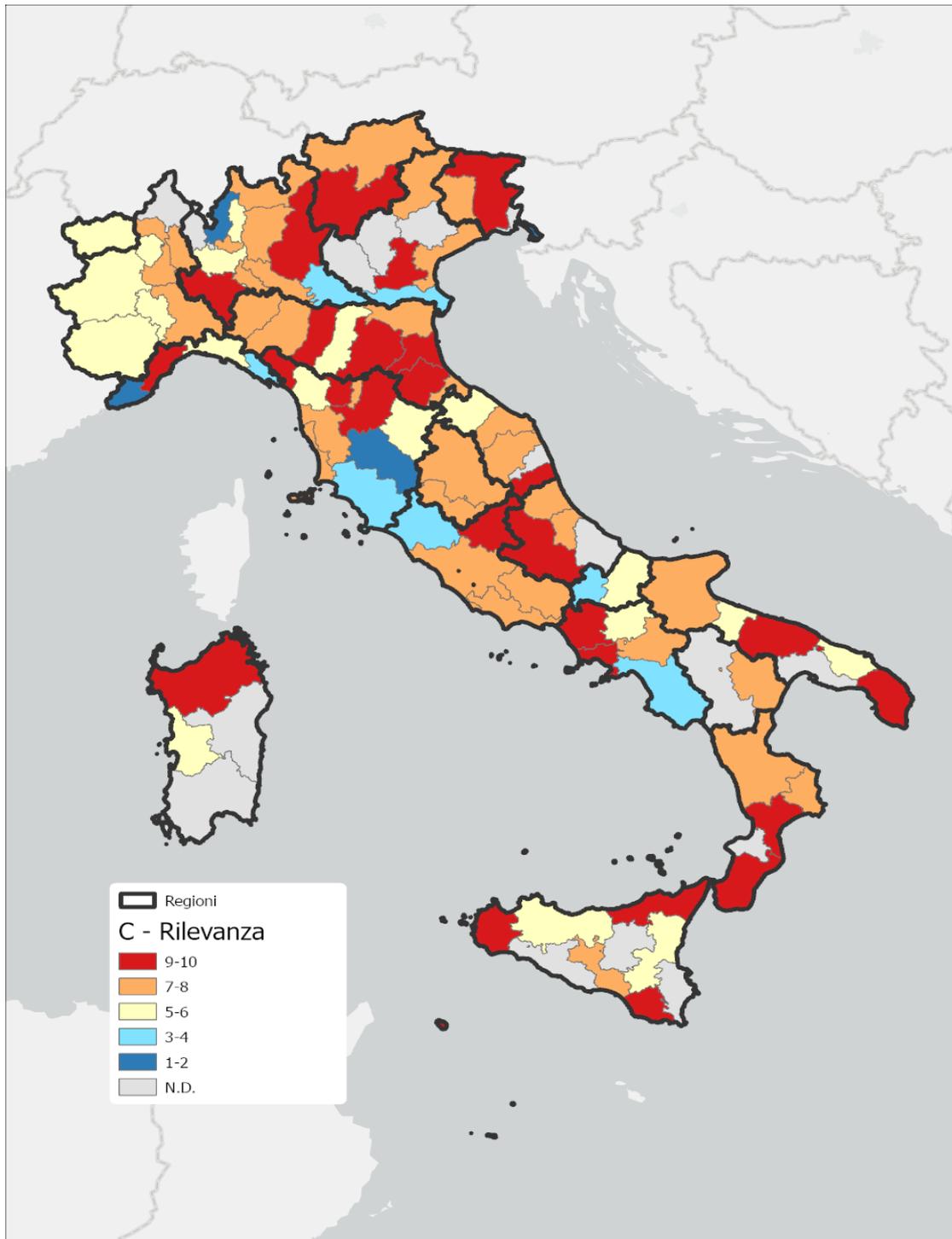


Fig. C.3

2. I principali argomenti che hanno interessato il territorio nell'anno 2020 e i livelli di priorità

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 mondo del lavoro, in particolare la regolarizzazione del lavoro nero e la necessità di inserimento nel tessuto lavorativo dei nuovi arrivati. Si segnalano poi le gravi conseguenze della pandemia, che ha messo in evidenza l'insufficienza di alloggi e le scarse condizioni igienico abitative, le quali hanno aumentato il rischio di diffusione del contagio e reso difficile il mantenimento del distanziamento interpersonale, soprattutto in caso di necessario isolamento.

Per il Nord- Est sono state rilevate, oltre ai gravi effetti della pandemia tradotti soprattutto in un rallentamento delle attività produttive e in un rilevante disagio economico, la difficoltà di adeguare le strutture abitative e i centri di prima accoglienza all'attività di prevenzione sanitaria, e un numero cospicuo di richieste di asilo. Con riferimento alla situazione lavorativa, si è messa in luce una forte contrazione dell'occupazione e un rischio di segregazione delle persone immigrate, a causa di carenze linguistiche e professionali, nei livelli più bassi della struttura occupazionale, oltre alla difficoltà di mantenere la propria posizione lavorativa durante i mesi della pandemia, trattandosi per lo più di lavori precari.

Per il Centro si evidenzia in particolare la differenziazione dei servizi erogati all'utente tra zona costiera e zona montana: nel primo caso lo straniero residente gode infatti di una maggiore offerta di sportelli informativi a lui destinati. Notevoli sono poi le ripercussioni delle difficoltà linguistiche anche con riferimento al processo di integrazione. Ulteriori criticità si registrano nei centri di accoglienza e nella difficoltosa situazione abitativa.

Per il Sud e le Isole si segnala il forte impatto della situazione pandemica sul territorio, che ha richiesto l'uso di navi quarantena soprattutto dislocate nei porti delle coste siciliane, ove i migranti hanno effettuato il periodo di isolamento sanitario obbligatorio, prima di essere trasferiti, su disposizione del Ministero dell'Interno, verso i Centri di accoglienza per cittadini extracomunitari richiedenti la protezione internazionale presenti sull'intero territorio nazionale. Inoltre, l'altra grave criticità si ha con riguardo al lavoro nero e ai reati di tratta di persone e caporalato, legati anche al numero elevato di stranieri irregolari. Infine, come osservato nelle altre macroregioni, si rileva il fenomeno del disagio abitativo.

Rispetto alle varie tematiche legate al settore dell'immigrazione, a livello nazionale, la questione del lavoro rappresenta un nodo cruciale nella gestione delle priorità, anche se in decrescita rispetto all'anno precedente (2019). I valori del grafico sono, infatti, indicati come media dei valori espressi dalle singole prefetture e si intende specificare che 1 corrisponde a priorità massima (vedi Fig. C. 4).

Voce	Anno 2019	Anno2020
Nomadi	7,30	6,63
Rapporti con la P.A.	6,15	5,48
Integrazione socioculturale	5,04	5,29
Strutture di accoglienza e assistenza per gli immigrati irregolari (CDA-CIE-CARA)	5,87	5,00
Istruzione	4,86	4,86
Situazione abitativa	3,90	4,59
Minori	5,05	4,47
Presenza sul territorio	3,82	4,02
Lavoro	3,16	3,88

Fig. C. 4

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. Dalla *presenza sul territorio* ai *rapporti con la P.A.*, escludendo così gli estremi (*lavoro* e *nomadi*), la media delle posizioni oscilla tra 4 e 5 (vedi Fig. C.5).

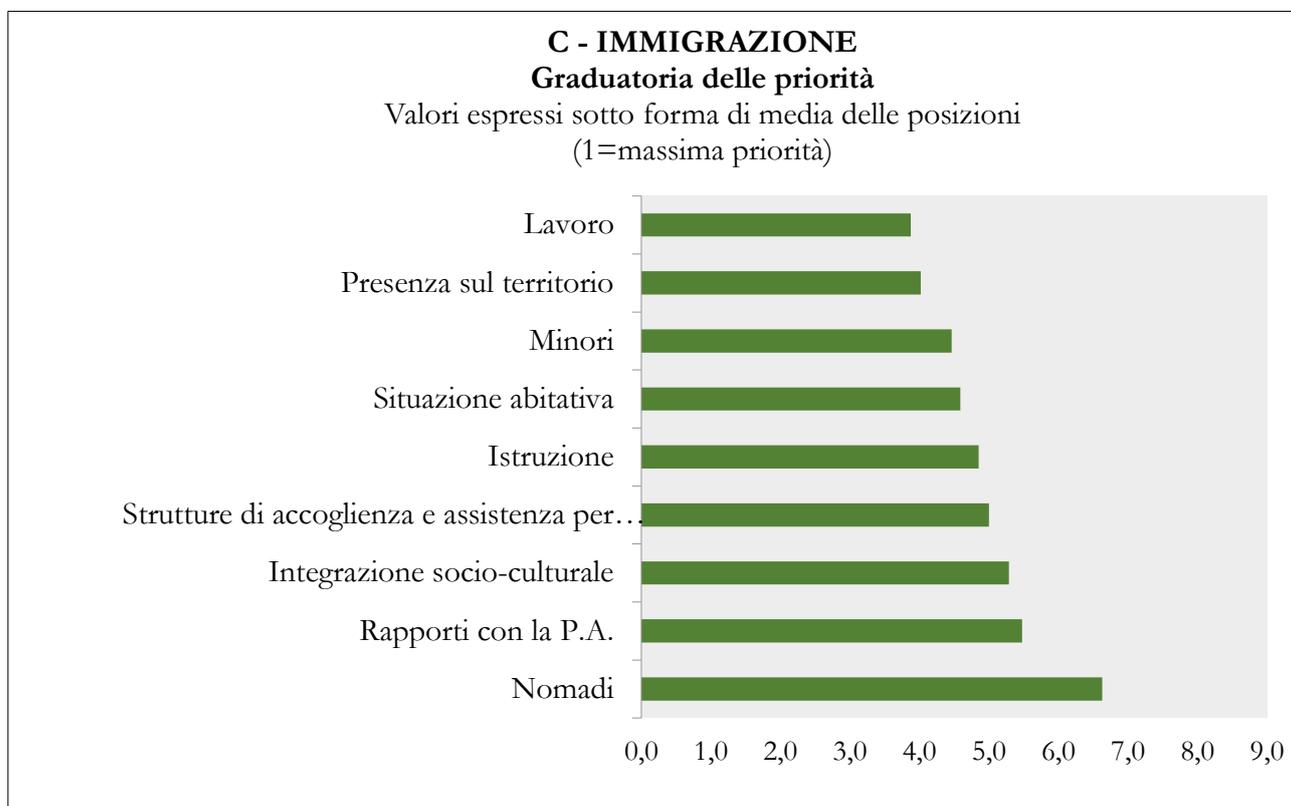


Fig. C. 5

A livello macroregionale, invece, l'emersione delle priorità non è così omogenea. Per il Nord-Ovest e il Nord-Est rileva maggiormente la questione delle strutture di accoglienza e assistenza per gli immigrati irregolari. Quest'ultima è cruciale anche per il Centro, area nella quale la priorità è rappresentata anche dal lavoro. Infine, per il Sud e le Isole tra le priorità più evidenti c'è la questione dei minori.

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, Bologna, Prato, Firenze e Roma. 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 Campobasso, Benevento, Avellino e Potenza (vedi Fig. C. 6).

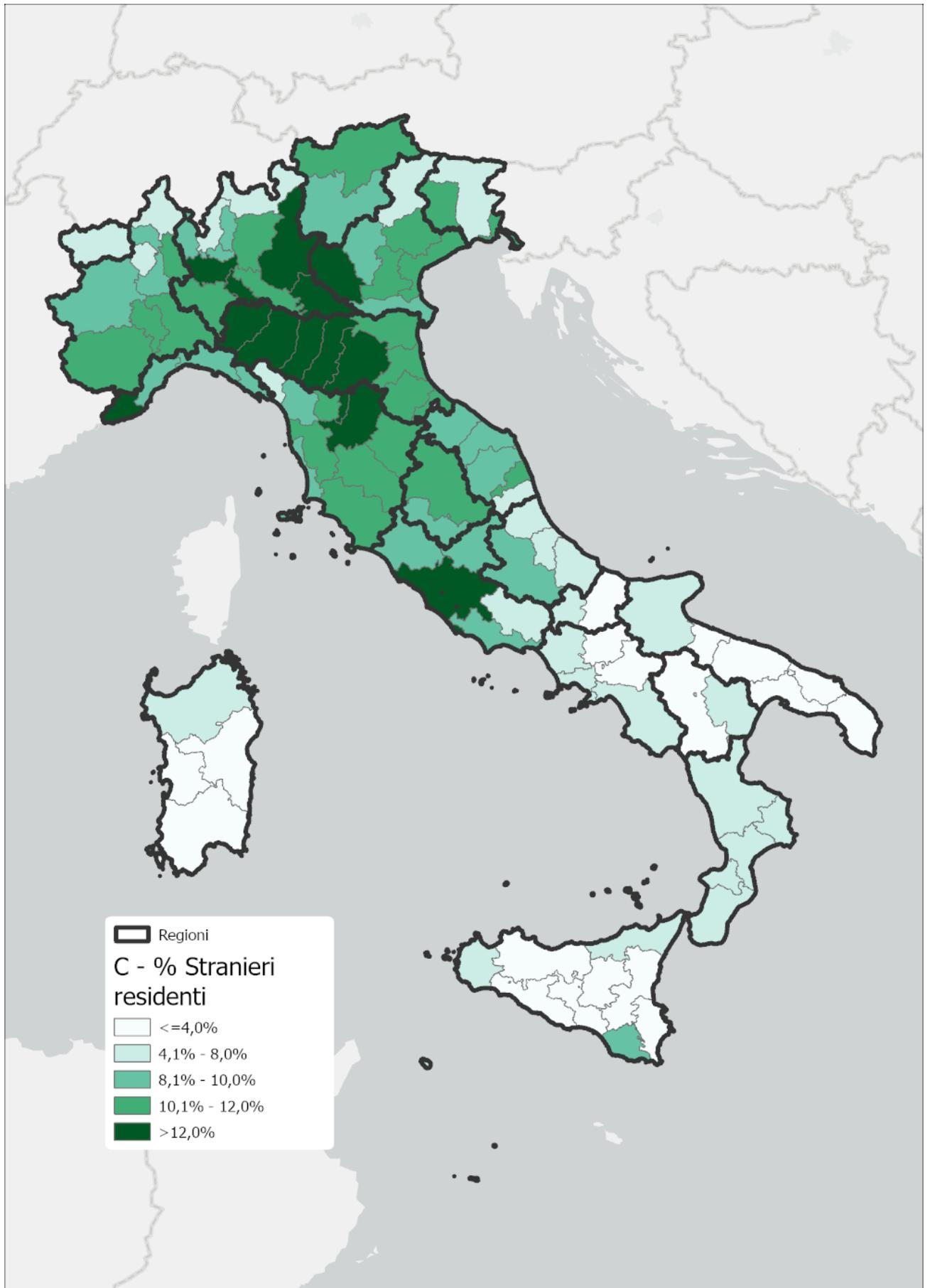


Fig. C. 6

A livello macroregionale si osserva che nel Nord-Ovest la regione con il numero più elevato di presenze sul territorio è il Piemonte, seguito dalla Lombardia, registrandosi un omogeneo aumento per entrambe rispetto al 2019. Le principali zone di provenienze per i residenti comunitari sono l'Europa centro orientale, e in particolare Romania e Albania, mentre per i residenti extracomunitari Africa del Nord e America del Sud (vedi Fig. C. 7).

Nord-Ovest				
Regioni	Piemonte	Valle d'Aosta	Liguria	Lombardia
prima zona di provenienza	Unione europea, Europa centro orientale Romania, Albania, Moldavia, Africa del Nord, Marocco		America del Sud, Europa centro orientale, Albania, Repubblica Dominicana	Unione europea Europa centro orientale Romania, Albania, Africa del Nord, Marocco, India

Fig. C. 7

In Piemonte, nella provincia di Alessandria, tra le buone pratiche relative alle richieste di cittadinanza, si osserva che la possibilità di presentare la richiesta on-line ha avuto un notevole impatto sugli uffici, permettendo loro di gestire l'incremento delle domande ricevute. Nella provincia di Vercelli è, invece, interessante sottolineare che rispetto all'anno precedente è cresciuto il numero di chi acquisisce per scelta la cittadinanza italiana perché, nato in Italia, al compimento del diciottesimo anno di età.

In Liguria, si osserva che nella provincia di Imperia la presenza di stranieri clandestini è legata alle zone di frontiera, ove è considerevole il flusso di migranti che tentano di oltrepassare il confine per raggiungere altri Paesi dell'Unione Europea. La provincia di Savona è, invece, uno dei territori di consolidato insediamento di migranti. Risulta, infatti, che la quota di popolazione straniera residente relativamente alla popolazione è sopra la media nazionale. La situazione del quadro migratorio è però molto dinamica. Crescono i permessi di primo soggiorno, mentre diminuiscono i rinnovi e di conseguenza coloro che si definiscono lungo soggiornanti.

In Lombardia, nella provincia di Brescia, si osserva che in un solo anno (2020) si è avuto un incremento della popolazione residente e regolare superiore al 10%, e il *trend* risulta ancora in aumento. Per la provincia di Como si segnala che è ormai cessata la lunga onda emergenziale vissuta dal territorio comasco a partire da giugno 2016. La provincia non smette però di essere interessata da flussi di migranti, spesso profughi, che sono interessati a raggiungere, attraverso la Svizzera, la Germania e il nord Europa.

Nel Nord-Est si osserva che la regione con il numero più elevato di stranieri residenti, comunitari ed extracomunitari, è l'Emilia-Romagna, che ha visto un incremento rispetto all'anno precedente. 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	Paesi extra Ue, Albania	Marocco, Unione europea, Romania	Paesi extra Ue, Albania	Paesi dell'est Europa, Romania, Nord Africa, Marocco

Fig. C. 8

Nella provincia di Belluno, si nota che la popolazione straniera è una popolazione molto giovane. Anche nella provincia di Venezia si riscontra che gli stranieri residenti sono mediamente più giovani rispetto alla restante popolazione ed è maggioritaria la componente femminile.

In Friuli-Venezia Giulia, e in particolare nella provincia di Trieste si registra dal 2018 un incremento del flusso migratorio in ingresso attraverso la rotta balcanica, e nell'anno in esame (2020) il numero di migranti si attesta a circa 5.000. Per fronteggiare la situazione è stato attivato un percorso, favorito dal Ministero dell'Interno, che ha permesso di trasferire fuori regione un considerevole numero di migranti.

Nella provincia di Udine si assiste, invece, ad una importante diminuzione dei permessi di soggiorno rilasciati per motivi di lavoro subordinato, autonomo, stagionale, per motivi familiari e per studio, mentre risultano aumentati i permessi di soggiorno rilasciati ai richiedenti protezione internazionale in attesa della definizione della procedura di riconoscimento.

In Emilia-Romagna, le prefetture evidenziano come la diffusione dell'epidemia abbia comportato l'interruzione delle procedure di riconoscimento della cittadinanza, oltre alla proroga dei permessi in essere e l'interruzione dei termini per le richieste di rinnovo e di rilascio dei permessi.

La provincia di Piacenza si attesta come una delle cinque province a livello nazionale con la più alta percentuale di popolazione straniera residente (14,6%). Questi numeri elevati si riversano anche nella molteplicità di richieste per il riconoscimento della cittadinanza.

Nella provincia di Ferrara si registra una presenza di cittadini stranieri sotto la media regionale, tanto che tra le province romagnole è all'ultimo posto per incidenza sul totale della popolazione.

Nella provincia di Parma, altamente colpita dal Covid, tanto che dopo la provincia di Piacenza ha registrato il più alto tasso di mortalità, le richieste per la cittadinanza hanno subito una riduzione significativa.

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. Segue poi il Lazio, in cui la concentrazione maggiore corrisponde alla provincia di Roma. Le principali zone di provenienza sono Romania e Albania (vedi Fig. C. 9).

Centro				
Regioni	Marche	Toscana	Umbria	Lazio
prima zona di provenienza	Romania, Albania	Unione europea, Romania, Albania, paesi asiatici	Unione europea, Romania	Romania

Fig. C. 9

Nelle Marche, nella provincia di Fermo, si evidenzia in particolare la differenziazione nella presenza e nei conseguenti servizi erogati all'utente tra zona costiera e zona montana. La zona costiera offre, infatti, maggiori attività di impiego, ad esempio la zona calzaturiera, e in generale una più vasta offerta di sportelli informativi, che sono invece più difficilmente raggiungibili per quelli residenti nelle zone interne. La risposta dei comuni e degli ambiti territoriali sociali si è concretizzata nell'attivazione di progetti volti all'omogeneizzazione del territorio.

In Toscana, i motivi prevalenti di soggiorno, in linea con la tendenza nazionale, sono il lavoro subordinato e il ricongiungimento familiare, ma in alcune province come Firenze, prestigioso polo attrattivo e culturale, rilevante è anche il numero di permessi per motivi di studio.

Nella provincia di Pistoia per la distribuzione dei residenti stranieri incide la tipologia del territorio. Si osserva, infatti, che il 43% del totale risiede nella Valdinievole, il 31% nel capoluogo, il 22% nella piana e in montagna solo il 4,5% (vedi Fig. C. 10).

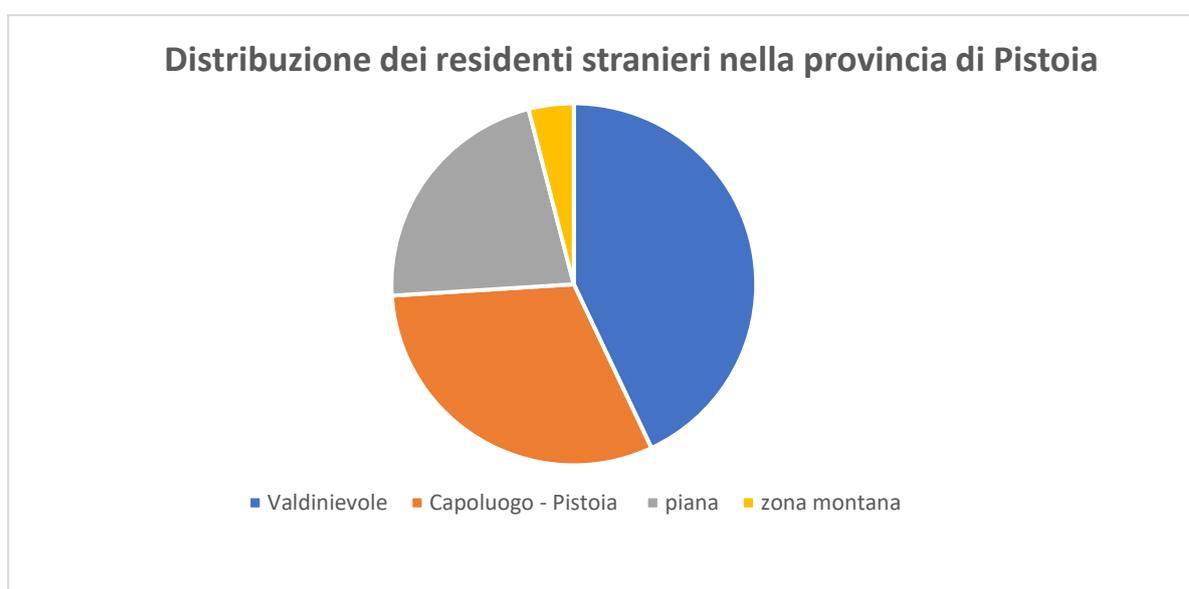


Fig. C.10

Nella provincia di Prato, noto centro ad alta densità di popolazione straniera, si è assistito nell'anno 2020 ad una contrazione delle cittadinanze rilasciate rispetto all'anno precedente, in parte a causa delle limitazioni degli spostamenti per le restrizioni causate dalla pandemia e dall'altro anche per il ritardo nella lavorazione delle pratiche sempre a causa delle restrizioni imposte.

Nel Lazio, nella provincia di Frosinone, molto intensa è stata l'attività relativa all'accoglienza dei profughi, i quali sono tutti richiedenti lo *status* di rifugiato politico.

Nell'area del Sud e delle Isole, la regione con numero di province a più alta densità di residenti comunitari ed extracomunitari è l'Abruzzo, seguito dalla Calabria. 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 Cina (vedi Fig. C. 11).

Sud e Isole								
Regioni	Campania	Abruzzo	Molise	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna
prima zona di provenienza	Romania, Ucraina e altri paesi non aderenti all'Ue	Unione europea, Ucraina, Cina	Unione europea, Marocco	Romania, Nord Africa, Marocco	Romania	Marocco	Romania, Asia, Sri Lanka	Bangladesh

Fig. C. 11

In Campania, oltre ai residenti comunitari ed extracomunitari, per lo più prevalenti nelle province di Caserta, Napoli, Salerno, assume grande importanza il fenomeno dell'immigrazione clandestina. Nella provincia di Caserta è avvertito soprattutto nella zona domitiana (Castel Volturno, Mondragone e Villa Literno), dove la principale attività di queste comunità irregolari è lo spaccio di sostanze stupefacenti e lo sfruttamento della prostituzione. Nella provincia di Salerno, l'area più interessata è invece quella della Piana del Sele, nella quale i clandestini vengono impegnati prevalentemente nei lavori presso aziende agricole, e quella dell'Agro nocerino-sarnese, dove gli stranieri vengono impiegati oltre che in agricoltura anche nelle industrie conserviere.

In Abruzzo, la provincia a più alta densità di residenti stranieri è L'Aquila, che a lungo ha visto la componente femminile in netto vantaggio su quella maschile, ma che a seguito del sisma del 2009 ha assistito ad un incremento significativo della presenza maschile, a causa dei lavori di ricostruzione che hanno richiesto l'impiego di maestranze tipicamente maschili. Nella provincia di Pescara emerge, inoltre, che la permanenza degli stranieri è frequentemente a lungo termine, perché finalizzata alla ricerca di stabilità lavorativa e all'aspettativa di una buona integrazione sociale.

In Molise, per la provincia di Campobasso il fenomeno dell'immigrazione è coerente con le dimensioni della provincia, ed è più consistente la componente femminile.

In Puglia il fenomeno dell'immigrazione clandestina è abbastanza diffuso, e costituisce un aspetto problematico per la provincia di Brindisi, dove spesso i clandestini vengono assorbiti nel circolo del lavoro nero.

In Calabria, nel corso del 2020, si sono verificati ventidue sbarchi sulle coste della provincia di Reggio Calabria, verificandosi così un raddoppiamento di quelli a cui si è assistito nel 2019. I migranti arrivati sono stati 1.538, rispetto ai 530 del 2019. I Comuni interessati dagli sbarchi sono stati Roccella Jonica, Reggio Calabria e Monasterace Caulonia, Ferruzzano, Locri e Palizzi.

In Sicilia, l'accoglienza dei migranti è stata gestita, durante il periodo pandemico, anche con l'ausilio delle navi "quarantena", dislocate nei porti delle coste siciliane, al fine di consentire ai migranti di effettuare il periodo di isolamento sanitario obbligatorio, prima di essere trasferiti nei centri di accoglienza per cittadini extracomunitari richiedenti la protezione internazionale. In provincia di Ragusa, meta di sbarchi di migranti provenienti dall'Africa e dall'Asia, la popolazione immigrata è pari a 31.174 residenti e costituisce circa il 9,3% di tutta la popolazione residente, valore questo superiore alla media italiana per 0,6 punti percentuali e a quella siciliana per 5,3 punti percentuali.

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 2020 circa 13.000, di cui orientativamente un 34% nel Nord-Est, seguito da un 33% nel Nord-Ovest (vedi Fig. C. 12).

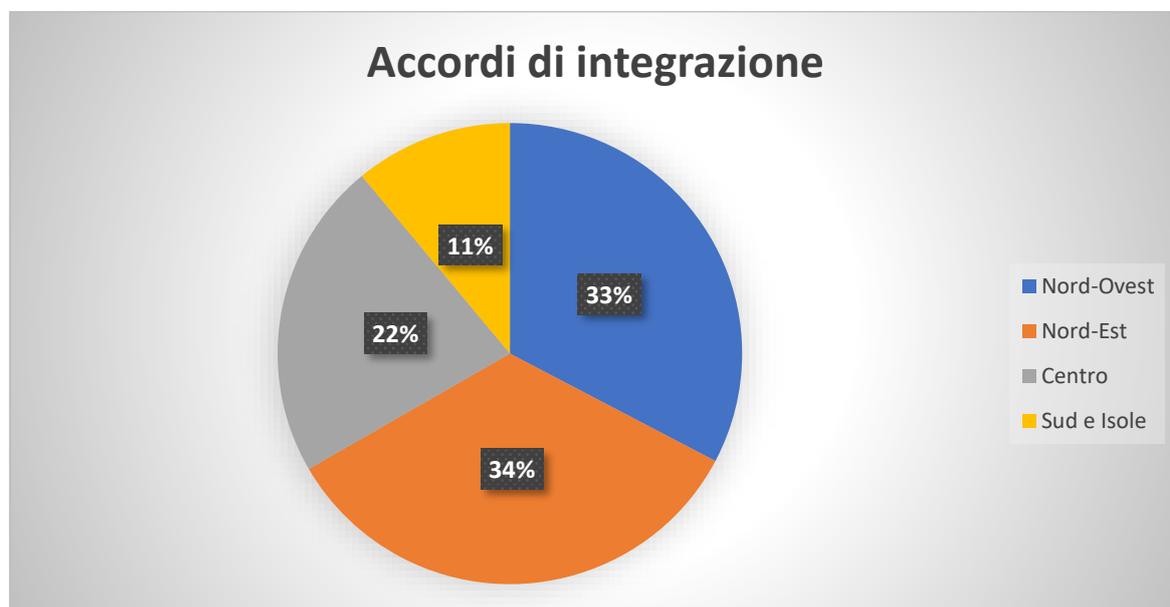


Fig. C. 12

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

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. Sono stati così organizzati degli incontri da remoto per favorire la divulgazione delle istruzioni utili.

Le province che hanno registrato il più alto numero di istanze presentate per il rilascio dei permessi di soggiorno sono rispettivamente Milano, Roma, Napoli e Caserta.

In provincia di Napoli si è comunque registrato, in ragione della pandemia, un forte calo del numero di rilasci di permessi di soggiorno, pari ad una variazione di 25,7 punti percentuali, rispetto al 2019. Con riferimento poi all'accesso ai servizi pubblici, è opportuno ricordare che la Prefettura di Napoli ha proseguito nel corso del 2020 diverse attività progettuali in partenariato con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), finanziati dal Fondo Asilo Migrazioni e Integrazioni (FAMI) 2014-2020. In particolare, sono state sviluppate sinergie con Banche e Uffici postali al fine di facilitare l'apertura di conti correnti di base per i cittadini stranieri richiedenti asilo, oltre ad attività di supporto e orientamento per i servizi del territorio.

È rilevante anche l'apporto del Terzo Settore, che contribuisce insieme agli enti locali nella gestione dei servizi di informazione e accompagnamento ai servizi territoriali.

La provincia di Bari, ad esempio, si avvale della collaborazione tra enti pubblici e Terzo Settore per favorire l'accesso ai servizi pubblici per gli stranieri. Il Comune di Bari, con l'apporto di una serie di associazioni, offre servizi di informazione, accoglienza, tutela e inserimento sociale, rivolti a cittadini di paesi terzi soggiornanti nell'ambito territoriale, con attenzione particolare alle persone vulnerabili (persone con disagio psico-fisico, donne con figli minori, vittime di tratta, richiedenti e titolari di protezione internazionale) che non hanno ancora acquisito la residenza nel Comune di Bari.

Con riferimento ai servizi e alle prestazioni sanitarie per gli immigrati, si rileva come la situazione pandemica abbia acuito pregresse mancanze.

In Piemonte, in provincia di Biella, è stata evidenziata l'assenza di indicazioni per la presa in carico del migrante durante il periodo pandemico e la difficoltà di reperire un adeguato supporto psicoterapeutico. Tra le buone pratiche si annoverano, per la Regione Piemonte, i centri ISI (Informazioni Salute Immigrati), che offrono a immigrati, regolari e irregolari, assistenza sanitaria di primo livello, e in particolare visite mediche gratuite e distribuzione gratuita di medicinali attraverso ricette valide all'interno della farmacia ospedaliera.

Si rileva poi che tra le prestazioni sanitarie, che più hanno risentito dei rallentamenti dovuti dalla pandemia, vi è l'assistenza di tipo psichiatrico. Nella provincia di Como, per esempio, è stato registrato un incremento delle situazioni di problematicità di ordine psicologico e psichiatrico, in particolare per i richiedenti asilo. Si segnala, inoltre, la completa assenza di un servizio di etnopsichiatria, e pertanto un approccio occidentale al problema risulta essere inadeguato e inefficace con i richiedenti asilo, che non conoscono la cultura del posto.

In Veneto, in particolare nella provincia di Belluno, si registra una difficoltà di accesso ai servizi odontoiatrici e una scarsa adesione agli *screening* di prevenzione. Un problema di non poco rilievo è rappresentato dalla circoncisione dei bambini effettuata in casa da persone prive di competenza sanitaria certificata, e con il rischio frequente di insorgenza di malattie e infezioni dovute a scarsa igiene e mancato supporto farmacologico.

In Friuli-Venezia Giulia, nella provincia di Pordenone, è da alcuni anni attivo un ambulatorio per immigrati temporaneamente soggiornanti. Questo progetto è stato reso possibile dalla stesura di una Convenzione tra Caritas e Azienda Sanitaria, e consente agli stranieri, anche privi del permesso di soggiorno, di accedere alle prestazioni dei servizi sociosanitari.

Nella provincia di Udine è stato sottolineato che attraverso i protocolli di accoglienza sanitari, stabiliti a livello regionale, l'ambulatorio di medicina sociale del Dipartimento di Prevenzione ha applicato tutti i percorsi di salute per facilitare la fruizione dei servizi essenziali anche per quel che riguarda le emissioni delle tessere STP, che consentono le prestazioni essenziali anche a cittadini irregolari. La presenza poi dell'anagrafe migranti presso il Distretto Sanitario di Udine ha contribuito a favorire l'ottenimento della documentazione necessaria per le procedure amministrative.

In Emilia-Romagna, nella provincia di Bologna, nel 2020 si è realizzata una proficua collaborazione tra aziende sanitarie e sistemi di protezione civile regionali per assicurare il monitoraggio della situazione sanitaria nei centri di accoglienza e per effettuare screening sanitari su larga scala.

Nelle Marche, la Prefettura di Ascoli Piceno ha messo in luce la necessità di erogare servizi di carattere terapeutico, e in particolare per le donne. È stato osservato che la lontananza dei figli o dei familiari causa un forte stress psicologico, ma si riscontra anche una certa ritrosia a chiedere aiuto e rivolgersi a professionisti. Anche nella provincia di Pesaro e Urbino si evidenzia la necessità di avvicinare il mondo sanitario al paziente straniero, soprattutto con riferimento alle donne, magari attraverso forme di mediazione linguistica.

In provincia di Macerata, si è poi registrata durante la prima fase epidemiologica la difficoltà per gli stranieri privi del codice fiscale di accedere alla profilassi vaccinale. È stato così realizzato un canale di collaborazione con gli uffici regionali, che si occupano di programmazione della piattaforma informatica, per la gestione dei dati sanitari. L'applicativo è stato modificato in modo da consentire la vaccinazione anche a chi fosse privo del codice fiscale.

In Toscana, con riferimento alle esigenze di intermediazione in ambito sanitario, si evidenzia il progetto regionale I.C.A.R.E., che ha previsto interventi per migliorare l'accesso alle cure nei presidi sanitari territoriali per richiedenti o titolari di protezione internazionale, migranti in permesso di soggiorno umanitario e casi speciali. Durante il periodo pandemico ha svolto, per esempio, servizi di

mediazione linguistico-culturale di supporto, realizzato brochure plurilingue contenenti informazioni sulle disposizioni di contrasto al virus.

In Umbria, tra le prime in Italia, l'Azienda Sanitaria della provincia di Terni ha realizzato il progetto di mediazione linguistica e culturale, che 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. È stata prevista, inoltre, un'attività di interpretariato telefonico, ossia una prestazione di traduzione linguistica in 130 lingue e dialetti e di traduzione di testi scritti e di mediazione a chiamata, con presenza fisica del mediatore.

In Campania, in provincia di Salerno sono attivi undici ambulatori dedicati agli stranieri temporaneamente presenti, ai sensi della circolare della Regione Campania n. 3857/2017, che svolgono le funzioni del medico di famiglia. Si avverte però che gli immigrati sono più frequentemente portati a rivolgersi al pronto soccorso, piuttosto che ai servizi territoriali.

A causa della pandemia, molte iniziative di carattere culturale utili sia per l'apprendimento che per l'integrazione socioculturale hanno subito drastici arresti, e così, per esempio, gli incontri di cultura civica nella provincia di Imperia non sono stati organizzati neppure in modalità da remoto.

Va infatti osservato che le maggiori problematiche che i cittadini incontrano nei contatti con la P.A. riguardano le difficoltà linguistiche. È per loro difficile partecipare attivamente alle procedure amministrative; pertanto, numerose P.A. hanno predisposto modulistiche plurilingue, si servono dell'ausilio di mediatori culturali e hanno istituito siti web che forniscono tutte le informazioni necessarie per l'accesso ai servizi di competenza.

In Sicilia, nella provincia di Caltanissetta, ad esempio, si evidenzia una quasi totale assenza di mediatori culturali negli uffici e la difficoltà per gli stranieri di comprendere tempi e procedure della P.A. Nella stessa provincia va osservato che lo Sportello Unico per l'Immigrazione ha organizzato varie sessioni per lo svolgimento dei test di lingua italiana da parte dei richiedenti asilo con permesso di soggiorno di lungo periodo e seminari di formazione civica per i sottoscrittori degli Accordi di integrazione che hanno fatto per la prima volta ingresso in Italia nel corso dell'anno 2020.

Un altro servizio, di importanza cruciale, è rappresentato secondo l'opinione delle prefetture dalle attività di alfabetizzazione di adulti che necessitano di apprendere la lingua italiana, e anche le iniziative di sportelli dedicati a favorire la permanenza e l'inserimento degli stranieri nel tessuto socioeconomico. Questi sportelli operano tendenzialmente in collaborazione con enti del Terzo Settore e numerose associazioni di diversa origine.

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. In Italia il numero di corsi universitari interamente in inglese è in crescita, ma è ancora inferiore rispetto alla media europea.

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'emergenza sanitaria ha imposto il ricorso a nuovi strumenti, come dispositivi tecnologici e didattica a distanza, oltre la necessità di disporre di un'adeguata connessione internet. Nell'uso di questi strumenti è emerso, soprattutto con riferimento ai nuclei familiari stranieri, come le forti disuguaglianze e le condizioni di svantaggio socioeconomico siano state causa di fenomeni di emarginazione ed esclusione. Si è registrato, pertanto, che per una parte considerevole degli studenti si sono drasticamente ridotte le possibilità di partecipare alle attività formative erogate attraverso le nuove modalità di insegnamento, nonostante si sia tentato, in parte, di ridurre questo divario attraverso la distribuzione di strumenti digitali a cura delle scuole, acquistati con fondi ministeriali, come evidenziato dalla Prefettura di Udine. Durante il periodo pandemico si sono, inoltre, ridotte anche le offerte formative di alcuni centri, quali i Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA), per mancanze di aule, nonostante l'elevato numero di iscritti, come è accaduto in provincia di Parma. Il CPIA, in particolare, è una realtà scolastica autonoma che realizza un'offerta formativa per adulti e giovani adulti; è dotata di uno specifico assetto organizzativo e didattico ed è articolata in una Rete Territoriale di Servizio.

In Piemonte, ad esempio, nella provincia di Alessandria, si registra 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 dei richiedenti ai corsi attivati dai CPIA. La diffusione del virus ha però contrastato l'evoluzione positiva di questa tendenza, non rendendo possibile lo svolgersi dei corsi. Lo stesso è accaduto in Lombardia, in provincia di Lodi.

È ad ogni modo possibile evidenziare anche alcune buone pratiche, come per il caso del CPIA di Novara, che eroga percorsi scolastici, in cui i docenti applicano il metodo del "*collaborative learning*", e gli studenti sono parte attiva delle attività proposte; o il CPIA in provincia di Padova, che ha promosso il progetto "FareReTe", incentrato sull'organizzazione, senza fini di lucro, di corsi di italiano per stranieri e di attività finalizzate all'inclusione sociale per adulti e giovani stranieri.

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 2019/2020, la provincia di Alessandria si colloca tra le prime dieci province italiane per numero di studenti stranieri, in particolare con una presenza pari al 16,3% sul valore totale. Nelle province di Asti e Cuneo, nonché nella provincia di Imperia si registra anche un aumento delle presenze non più solo con riferimento alla scuola dell'obbligo, ma per l'istruzione superiore, il che è segnale di evoluzione culturale e anche consolidamento della presenza straniera sul territorio. Si attesta poi in quest'ultima e nel novarese crescente la presenza delle seconde generazioni.

In provincia di Novara, al fine di favorire l'inclusione sociale degli studenti, vengono somministrati test d'ingresso per valutare le competenze linguistiche, scientifiche e di comprensione generale del testo, e vengono promossi anche interventi di mediatori culturali per migliorare le capacità comunicative con le famiglie di origine e progetti di alfabetizzazione per i genitori in orario extrascolastico, nonché sportelli psicologici e progetti di studio assistito.

Nelle scuole della provincia di Savona, in linea con la media regionale, ma con valore nettamente superiore a quella nazionale, gli alunni stranieri non comunitari rappresentano circa il 10% sul totale degli iscritti e corrispondono invece all'80% degli studenti stranieri in totale. La principale zona di provenienza è l'Albania. Con riferimento agli studenti adulti presso i CPIA, si osserva su circa 800 studenti non comunitari, l'80% è di sesso maschile e ha frequentato i percorsi di alfabetizzazione richiesti per il rilascio del permesso di soggiorno. Gli studenti non comunitari rappresentano, inoltre, circa il 98% del totale degli studenti di questi corsi, innalzando così la media rispetto a quella nazionale e regionale.

Nel Nord-Est, allo stesso modo si registra un elevato numero di studenti stranieri, e ad esempio in provincia di Venezia in alcuni casi è difficile il processo di integrazione, perché gli alunni italiani sono presenti in un numero inferiore. Per fronteggiare questa situazione, dal 2018 è in vigore un Protocollo d'Intesa per l'accoglienza e l'inclusione degli alunni di origine migratoria nelle scuole di Venezia, sottoscritto tra Prefettura di Venezia, Regione Veneto, Comune di Venezia e Ufficio Scolastico Regionale Veneto. Tale Protocollo è volto a superare lo squilibrio tra le iscrizioni di alunni stranieri e alunni italiani attraverso una più omogenea distribuzione.

In Friuli-Venezia Giulia, nella provincia di Pordenone, gli alunni stranieri rappresentano circa il 15% del totale, raffigurando così una percentuale ben al di sopra della media nazionale. Le zone di provenienza sono principalmente Albania, Romania e Marocco.

La provincia di Trieste si attesta per una costante presenza di studenti universitari stranieri, che in rapporto agli iscritti italiani risulta essere tra le più elevate in Italia.

Nel Centro, ad esempio, la provincia di Prato si attesta come la prima provincia in Italia per quota di studenti stranieri sul totale, pari infatti al 28% della comunità studentesca, un valore che si è per di più incrementato rispetto al 2019 di 4 punti percentuali. 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 (vedi Fig. C. 13).

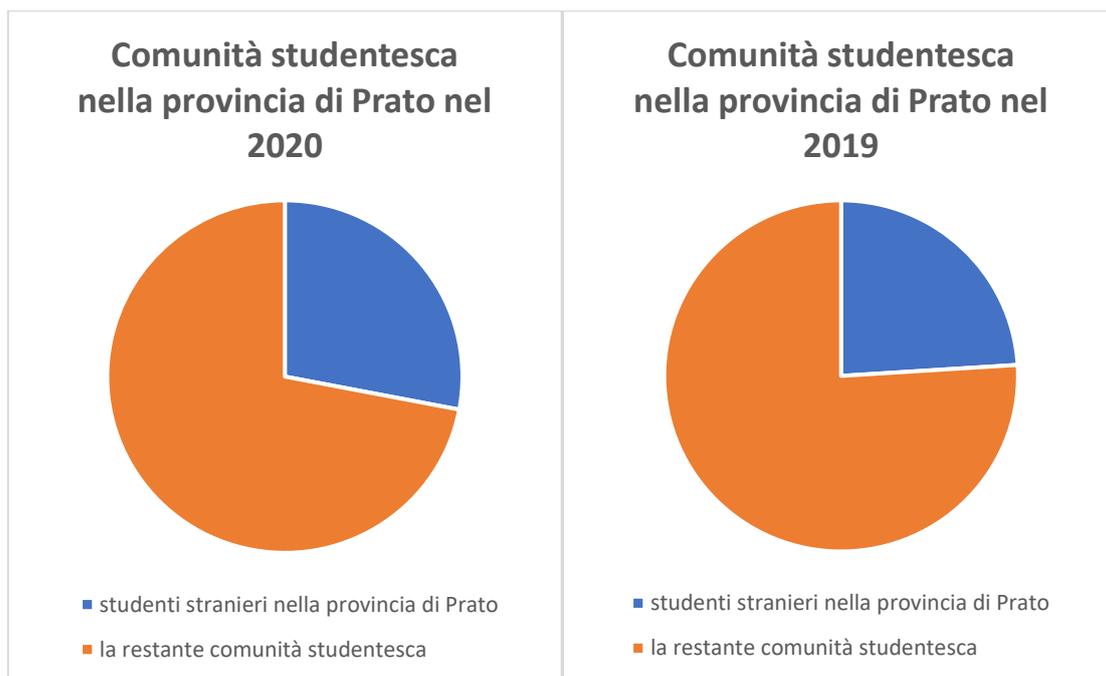


Fig. C. 13

D'altro canto, ci sono anche aree, come la provincia di Frosinone, ove sebbene gli alunni stranieri siano una costante dei vari plessi dislocati sul territorio, la percentuale è molto inferiore alla media nazionale (10%), attestandosi con cinque punti percentuali di meno.

Nel Sud e nelle Isole, il numero è in costante aumento e in Campania, in provincia di Napoli, si registra nel 2020 un aumento di alunni di cittadinanza extra Ue nelle scuole dell'area partenopea sensibilmente superiore a quello registrato sul piano nazionale, nel primo caso l'aumento è di 7,7 punti percentuali, mentre nel secondo di 2,6. La distribuzione non è però uniforme sul territorio provinciale.

5.3. Dispersione scolastica e divario linguistico e culturale

La didattica a distanza nell'anno 2020 ha contribuito all'accelerazione di alcuni fenomeni negativi, come la dispersione scolastica e il divario linguistico e culturale.

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. Questa negativa tendenza si registra in provincia di La Spezia, dove per far fronte al disagio diffuso, le istituzioni scolastiche durante il periodo del *lockdown* si sono costituite in rete per realizzare dei prodotti che potessero essere utili per la didattica a distanza. In tale circostanza, sono state realizzate delle lezioni che sono state trasmesse dall'emittente locale Tele Liguria Sud per raggiungere più utenti possibili.

In controtendenza, nel 2020, in Lombardia si registra una generica progressiva riduzione del tasso di dispersione scolastica e di abbandono per le scuole secondarie di secondo grado. Si osserva tra i buoni risultati un alto tasso di successo scolastico per i percorsi di istruzione tecnico-professionale per adulti, i quali si concludono nella maggior parte dei casi con il conseguimento del titolo e una rapida collocazione occupazionale. Nello specifico, però, nella provincia di Monza e della Brianza si è evidenziato come la messa in atto della DAD abbia determinato situazioni di abbandono e di dispersione superiori a qualsiasi periodo precedente, e ovviamente le ricadute si sono avute in relazione agli alunni con scarso rendimento e motivazione, alunni provenienti da contesti a rischio povertà educativa, alunni provenienti da contesti migratori.

Infine, in Sicilia, nella provincia di Ragusa, nella realtà dei CPIA è emerso che nel 2020 a causa della pandemia e della DAD, non tutti gli iscritti hanno conseguito il titolo conclusivo del primo ciclo d'istruzione (ex licenza media), specie presso la sede carceraria, che ha registrato la mancanza nelle scuole di attrezzature informatiche idonee.

Con riferimento all'acuirsi dei divari, in provincia di Rovigo, emerge che la didattica a distanza ha contribuito ad ampliare il divario esistente sul piano linguistico e relazionale degli alunni stranieri. Questi ultimi, infatti, dovendo restare a casa, parlano più spesso nel nucleo familiare la lingua d'origine e hanno meno possibilità di socializzazione con gli altri studenti. Un elemento positivo è rappresentato dalla presenza nelle scuole del referente Intercultura per supporto didattico individuale o in piccolo gruppo e su piattaforme, nonché per favorire un processo di sensibilizzazione presso le famiglie, mantenendo con queste un contatto continuo e proficuo per aiutarle a supportare i figli nell'accesso a risorse e strumenti digitali. Un'offerta simile, per superare le difficoltà linguistiche, si presenta anche in provincia di Reggio nell'Emilia.

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. Tale problema riguarda *in primis* le donne provenienti dal Nord Africa e comunque di religione islamica, ma anche gli uomini di qualsiasi nazionalità, il cui impegno lavorativo spesso non offre spazio alla formazione linguistica.

In provincia di Udine, si registra che il tasso di analfabetismo e non scolarizzazione degli stranieri presenti sul territorio è alto, pari a circa il 50%. E in alcuni casi il problema è ancora più grave, in quanto si registrano notevoli problemi legati al rifiuto dell'alfabetizzazione, come accade in provincia di Oristano.

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. A Bologna nel 2020 sono stati più di 6.500 e hanno raggiunto l'8,5% delle immatricolazioni complessive. Nella città di Bologna sono numerose le organizzazioni del Terzo Settore, gli enti di formazione e le scuole che organizzano corsi di italiano su più livelli. Anche il Comune di Bologna sostiene questi percorsi: periodicamente, infatti, vengono organizzati corsi in varie sedi, tra cui la Biblioteca Comunale Sala, dove si possono trovare anche varie risorse dedicate ai cittadini stranieri, come libri e film in lingua. Anche Firenze accoglie studenti da tutto il mondo per il prestigio delle sue sedi universitarie e si posiziona anche come il comune con il numero più alto di studenti non italiani, di cui il 15% di origine cinese.

6. Lavoro e capacità imprenditoriale

6.1. Situazione lavorativa e stato di occupazione

In linea del tutto generale è stato registrato un peggioramento generale del mercato del lavoro direttamente connesso con le misure di contenimento della pandemia da COVID-19 che ha coinvolto tutti i gruppi sociali e nazionali, con maggiore svantaggio per le donne, i giovani e le donne extracomunitarie in particolare.

Nel Nord-Ovest, in Piemonte, delle circa 432.743 imprese aventi sede sul territorio regionale, poco meno di una su dieci risulta guidata da stranieri, sulla base dei dati del Registro delle Camere di Commercio. Per il settore dell'imprenditoria, in provincia di Alessandria e di Asti, si osserva che gli stranieri sono molto attivi nel settore delle costruzioni, del commercio all'ingrosso e al dettaglio, della riparazione dei veicoli e della ristorazione, nonché dell'attività manifatturiera. Gli stessi settori, in aggiunta a quello agricolo, rappresentano quelli principali anche per l'area ligure. In provincia di La Spezia, si registra una richiesta di manodopera nel settore della cantieristica navale per cui le aziende reperiscono le maestranze all'estero e in qualche caso anche alcuni richiedenti asilo hanno trovato stabile attività lavorativa.

In provincia di Torino, l'imprenditoria straniera risulta meno strutturata rispetto a quella di origine italiana, e si osserva, infatti, che le imprese individuali sono il 48,7%, mentre le società di persone e le società di capitali rappresentano rispettivamente il 25,8% e il 23,2% sul totale

complessivo. Si segnalano anche programmi di sostegno e di accompagnamento *ex ante* ed *ex post* alla creazione di imprese e lavoro autonomo, gestiti dalla Città metropolitana d'intesa con la Regione Piemonte (vedi Fig. C. 14).

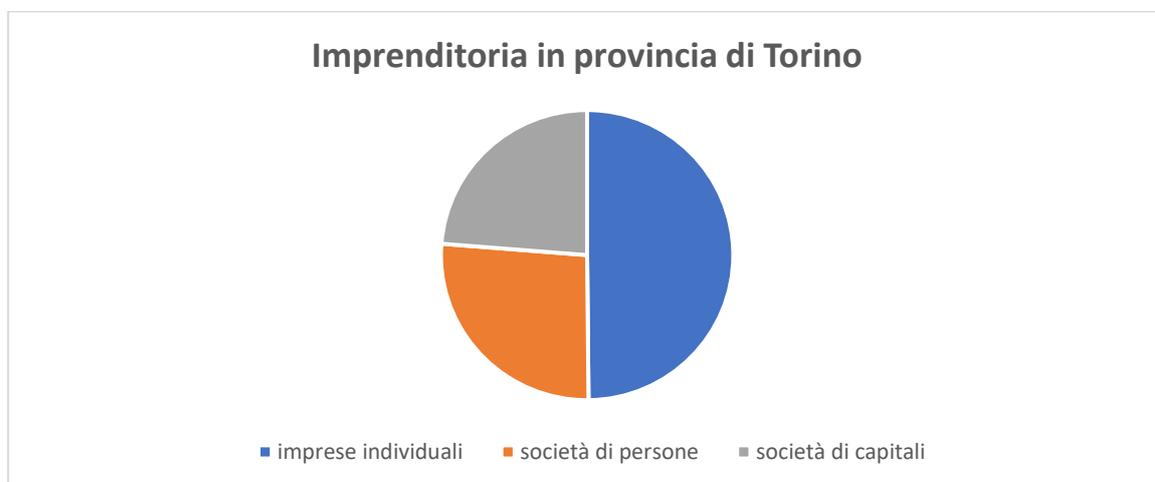


Fig. C. 14

In Lombardia, in provincia di Brescia, si osserva che il tasso di disoccupazione è in decrescita, e al contempo la percentuale di occupati regolarmente a tempo indeterminato subisce un leggero decremento, l'occupazione regolare a tempo determinato o stagionale aumenta nel corso degli anni.

In provincia di Cremona, si registra a partire dal 2011 un costante accrescimento degli imprenditori stranieri, in particolare, tra il 2019 e il 2020 si è rilevato un incremento pari 2,5 punti percentuali.

Con riguardo all'area del Nord-Est, in Veneto, nella provincia di Padova, il numero di imprenditori nati all'estero e attivi sul territorio provinciale si conferma su un *trend* in crescita, e il motivo si ravvisa principalmente nel fatto che, con l'intensificarsi delle difficoltà occupazionali nell'ambito del lavoro subordinato, alcune persone di origine straniera abbiano trovato maggiori possibilità avviando un'attività autonoma o imprenditoriale.

In Emilia-Romagna, nella provincia di Bologna, prosegue l'aumento del numero di imprenditori individuali stranieri, che rispetto al 2019 è aumentato di 0,9 punti percentuali. La nazione più rappresentata nel 2020 tra gli imprenditori è la Cina, mentre è in lieve calo l'imprenditoria pakistana.

Nel Centro, in particolare, nelle Marche, il territorio della provincia di Fermo è caratterizzato da un tessuto economico che si fonda prevalentemente sull'artigianato, in particolare specializzato nel comparto calzaturiero. Gli immigrati risultano così prevalentemente occupati nel settore manifatturiero.

Si osserva, inoltre, che gli stranieri vengono impiegati nelle aziende perlopiù attraverso i tirocini, strumenti con valenza formativa, che finiscono spesso per divenire l'unica modalità di creazione di un rapporto di lavoro, in quanto economicamente più vantaggiosi per i datori di lavoro, come accade nella provincia di Ascoli Piceno.

Di interesse nell'area centrale del territorio nazionale è poi la provincia di Prato, ove la presenza di imprenditori stranieri è da molti anni di grande rilievo. Il numero delle imprese guidate dalla comunità cinese è predominante sul totale dell'imprenditoria straniera, un terzo di tutte le imprese attive presenti. Sono presenti, inoltre, nella comunità cinese, un elevato numero di imprenditori che danno lavoro a molti lavoratori italiani. Con riguardo alle altre nazionalità, si evidenzia che i cittadini albanesi sono occupati prevalentemente nel settore dell'edilizia, mentre la maggior parte dei nordafricani e dei pakistani svolge attività lavorativa subordinata.

Nella provincia di Roma il tasso di occupazione dei cittadini stranieri ha registrato un sensibile crollo, verificandosi dal 2019 al 2020 una riduzione di 3,3 punti percentuali, mentre il tasso di occupazione degli italiani è diminuito di un solo punto percentuale.

Con riguardo al Sud e le Isole, si osserva che la Città metropolitana di Napoli si colloca in terza posizione tra le Città metropolitane per presenza di impresa a conduzione non comunitaria, con un peso sul totale nazionale del 4,8%. Guardando alla concentrazione sul territorio, si osserva che la principale diffusione è nel comune di Napoli (52,8%), seguono poi i comuni di Giugliano in Campania (5,3%), San Giuseppe Vesuviano (5,2%), Casandrino (2,4%), Terzigno (2,1%), Palma Campania (2,1%) e Afragola (2%), mentre negli altri comuni l'incidenza è inferiore al 2% (vedi Fig. C. 15).

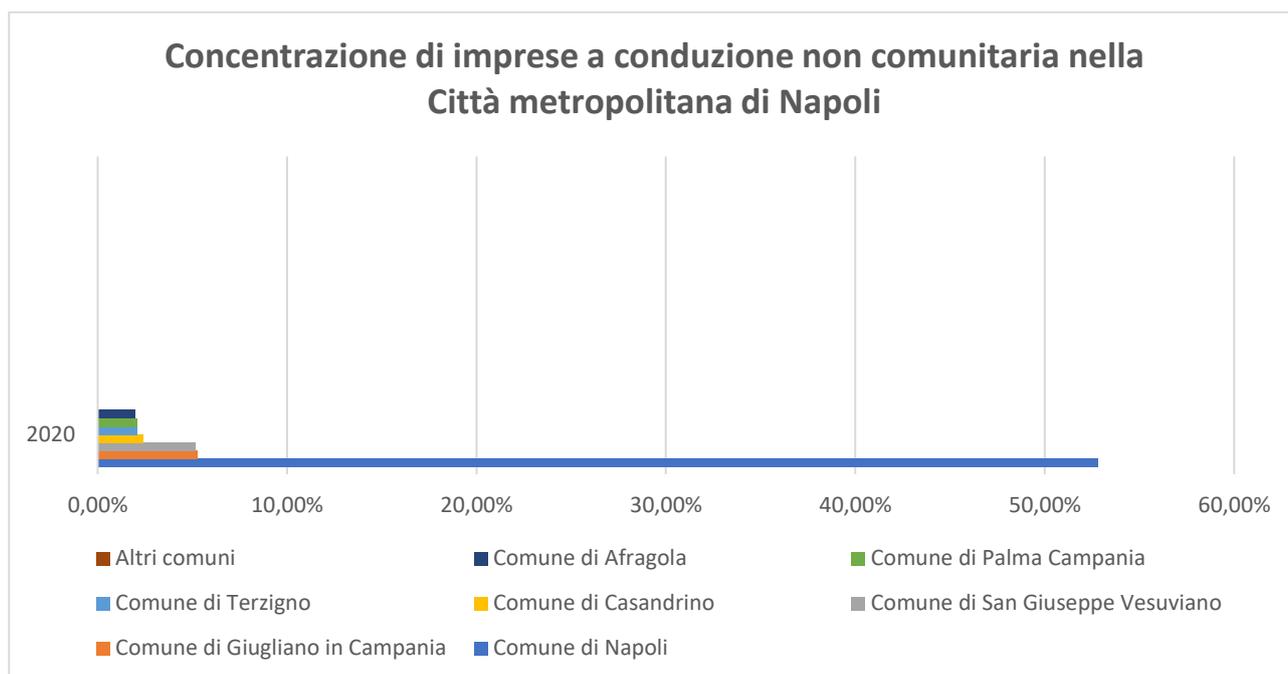


Fig. C. 15

In provincia di Salerno, l'imprenditoria straniera continua ad essere un elemento importante dell'economia salernitana considerato che sono sempre più numerose le persone nate all'estero che si mettono in proprio e aprono un'attività in questa provincia, che risulta terza in Campania dopo Napoli e Caserta. In gran parte si tratta di microimprese individuali con una forte presenza nel commercio seguito dai servizi e dalle costruzioni. Per quanto riguarda la provenienza degli imprenditori, il paese più rappresentato è il Marocco.

La provincia di Trapani è una delle principali a livello nazionale per la crescita numerica degli imprenditori stranieri, e il settore che ha visto maggiore crescita è quello delle costruzioni, con un aumento di 35 punti percentuali rispetto al 2019.

In Sardegna, in provincia di Oristano, è alto il tasso di disoccupazione degli stranieri e i lavori stagionali non garantiscono un'indipendenza economica.

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 dal 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. 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

Nel Nord-Ovest, in provincia di Alessandria, l'attenzione per il lavoro irregolare risulta elevata, soprattutto con riferimento ai settori agricolo e edile. I rischi più emergenti sono la diffusione di fenomeni come il caporalato, che colpiscono principalmente le fasce più vulnerabili, come ex richiedenti asilo divenuti irregolari o richiedenti asilo fuoriusciti dal progetto. Anche in provincia di Como, un nodo critico è rappresentato dalla persistenza del lavoro nero, marginale e sottopagato per gli stranieri. Nella provincia di Monza e della Brianza, come anche in provincia di Ferrara, si evidenzia come il settore a più alta concentrazione di lavoro nero sia quello del lavoro domestico, dove sono occupate principalmente figure professionali femminili.

Nel Centro, in provincia di Prato si osserva emblematicamente come il lavoro irregolare risulta particolarmente diffuso nel settore economico dominato dall'imprenditoria cinese. Mediamente, in ognuna delle imprese a conduzione cinese, risultano impiegati pochissimi lavoratori regolari, molto meno dei macchinari presenti nelle unità produttive. Il Servizio Immigrazione del Comune di Prato è impegnato nel contrasto al caporalato, al lavoro irregolare e allo sfruttamento dei cittadini migranti e mette a disposizione i propri uffici per dare informazioni e orientamento sulle procedure e modalità di tutela come previsto dalle leggi italiane in materia.

Nel Lazio, in provincia di Latina, durante il corso del 2020, sono state attivate delle procedure per l'emersione del lavoro irregolare dei cittadini extracomunitari, e pertanto è stato composto un *team* per affrontare e smaltire l'eccezionale numero di richieste, posizionando la Prefettura di Latina tra le prime che hanno definito i procedimenti.

Nel Sud e nelle Isole, i settori più interessati dal lavoro nero sono, invece, quelli dell'agricoltura e della sua filiera, con le attività conserviere e di trasformazione alimentare, della ristorazione e dell'ospitalità, dove maggiormente si manifesta l'impiego di manodopera extracomunitaria.

Con riferimento alla riemersione del lavoro nero, la provincia di Ragusa si attesta al secondo posto fra le province italiane per numero di domande di emersione per lavoro subordinato presentate (oltre duemila richieste). Ciò ha comportato un lavoro certosino e straordinario dello Sportello Unico Immigrazione della Prefettura, lavoro che va ad aggiungersi a tutte le altre attività istituzionali, e che è stato organizzato preventivamente con il coinvolgimento di enti e associazioni al fine di fornire informazioni dettagliate e coordinare le attività istruttorie.

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 Biella, molta attenzione è posta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro. È, infatti, attivo dal 2008 un Tavolo, composto da INAIL, D.T.L., SPRESAL, INPS, ASL, le associazioni di categoria dei lavoratori e dei datori di lavoro, che promuove vari interventi in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, soprattutto nel settore dell'industria manifatturiera e, in particolare, nella cardatura, orditura e tintoria.

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

Nel Nord-Ovest, in Piemonte, la provincia di Alessandria si attesta ai primi posti per numero di stranieri proprietari di immobili, e in particolare dell'abitazione in cui vivono. Questo è strettamente connesso all'elevata capacità imprenditoriale degli stranieri in questa area.

In casi però di emergenza abitativa o afflusso di profughi, risultano insufficienti le strutture residenziali, le quali per lo più sono gestite da enti caritatevoli. La stessa insufficienza si registra in provincia di Cuneo e determina molteplici situazioni di disagio.

Con riferimento al patrimonio pubblico, per lo più non congruo alle esigenze territoriali, si osserva, ad esempio in provincia di Novara che su 5.992 alloggi, le abitazioni locate da nuclei di extracomunitari/comunitari sono 1.375, ossia il 22,94% sul totale.

Con riferimento poi a coloro che non riescono ad accedere all'edilizia residenziale pubblica, si osserva, per esempio, nella provincia di Vercelli, che persistono difficoltà anche nel reperire alloggi in locazione nel mercato immobiliare privato. Sempre nel Verellese è attiva una struttura a carattere misto, per cittadini italiani e stranieri: la Comunità Santa Teresa ha funzione di dormitorio e ha una disponibilità limitata a soli 17 posti, riservati soltanto a uomini, mentre il Comune di Vercelli gestisce un numero limitato di alloggi (Progetto Case Protette), con pochi posti disponibili, per accogliere le donne, sia italiane che straniere, che hanno subito maltrattamenti in famiglia.

In Liguria, nella provincia di Genova, per il 2020 permangono le tradizionali criticità, stanti le peculiarità del mercato immobiliare e le difficoltà di accedere all'edilizia residenziale pubblica, nonché la diffusa fatiscenza di numerosi immobili del centro storico. Le istituzioni cittadine durante il periodo pandemico hanno ripensato la destinazione finale di alcune strutture residenziali, soprattutto per far fronte a ragioni di sicurezza e circoscrizione della diffusione del virus.

In provincia di Imperia, si osserva che le locazioni sono particolarmente onerose e, inoltre, molti proprietari mostrano diffidenza nel locare gli immobili alla popolazione straniera. Questo determina la localizzazione dei cittadini stranieri prevalentemente nei centri storici o in quartieri periferici dei comuni costieri. Frequente è anche la scelta di locare immobili nei comuni dell'entroterra dove gli oneri di locazione sono più accessibili e le condizioni igienico-sanitarie sono complessivamente discrete. In taluni casi, seppur esigui, il problema alloggiativo è stato poi risolto grazie all'intervento di enti del Terzo Settore, che mettono a disposizione dei fondi a garanzia dei proprietari per alloggi, che vengono poi concessi in locazione a cittadini stranieri.

Nelle province di La Spezia e Savona, per fronteggiare la difficoltà di reperimento degli alloggi, permane per le fasce più vulnerabili il fenomeno della coabitazione di più nuclei familiari, in particolare nel centro storico, e in appartamenti di bassa metratura.

In Lombardia, nella provincia di Brescia, con riferimento all'edilizia residenziale pubblica, l'ALER segnala negli ultimi anni che le domande degli stranieri sono preferite rispetto a quelle dei cittadini italiani, perché le condizioni di reddito e quelle familiari appaiono di gran lunga peggiori e quindi più favorevoli in sede di assegnazione degli alloggi. Con riferimento al mercato immobiliare, si registra un progressivo incremento della percentuale di stranieri che trova alloggio in abitazioni di proprietà e una riduzione di quelli che trovano sistemazione presso centri di accoglienza.

Come nella provincia di Imperia, anche in provincia di Como le difficoltà abitative degli immigrati sono altresì acuite dalla diffidenza dei proprietari e dagli atteggiamenti speculativi di alcuni locatori, che hanno indotto a stimare una maggiorazione del canone del 20 – 25% nel caso di stranieri, a parità di tipo di immobile affittato. Anche l'offerta di immobili rientranti nel patrimonio pubblico è molto scarsa, tanto che solo la metà di coloro che presentano domanda, riescono a collocarsi utilmente in graduatoria. Anche il blocco degli sfratti ha poi creato un ulteriore momento di congelamento della situazione abitativa.

7.2. Nord-Est

Nel Nord-Est, in Trentino-Alto Adige, nella provincia di Bolzano, e in Veneto, nella provincia di Venezia, l'esigenza abitativa è molto avvertita. I canoni delle locazioni sono elevati e i prezzi degli alloggi aumentano perché i terreni edificabili scarseggiano, nel primo caso, o perché i proprietari degli immobili preferiscono, in vista di maggiori guadagni, destinarli ad uso turistico, nel secondo.

In Veneto, nella provincia di Padova, si osserva come il periodo della pandemia ha acuito l'emergenziale situazione abitativa, e ha fatto emergere anche il tema del sovraffollamento e la difficoltà di rispettare le misure di isolamento imposte per il contenimento del contagio.

In provincia di Rovigo, così come anche in provincia di Udine, la domanda abitativa è maggiore nei centri più densamente popolati e soprattutto gli stranieri cercano di restare uniti in gruppi di appartenenza etnica e credo religioso per trovare un supporto reciproco e tentare di inserirsi meglio nella società. Inoltre, con riferimento all'attività di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, si osserva che l'emergenza sanitaria ha determinato la proroga della riconsegna degli alloggi a seguito di disdetta e rilascio da parte dei precedenti assegnatari, il rallentamento della rimessa a disposizione degli stessi alloggi per la sospensione delle attività edilizie-manutentive, nonché la difficoltà nell'effettuare le visite da parte dei nuovi assegnatari a causa delle restrizioni negli spostamenti.

In Emilia-Romagna, nella provincia di Piacenza, si registra che le difficoltà nell'accesso al mercato immobiliare si traducono principalmente nella impossibilità per i lavoratori stranieri di prestare garanzie in favore di proprietari degli alloggi, dato che nella maggior parte dei casi sono occupati in lavori precari e stagionali.

In provincia di Ravenna, la carenza di disponibilità di alloggi regolari, aumenta l'utilizzo di alloggi con modalità irregolari o di edifici fatiscenti e privi delle ordinarie condizioni igienico-sanitarie. Per rispondere a queste costanti esigenze abitative, in ambito locale sono stati sperimentati progetti innovativi con costituzioni di "agenzie etiche" finalizzate a favorire il reperimento di alloggi da destinare ai cittadini stranieri, oltre a progetti di "autocostruzione", che però non hanno avuto un buon esito complessivo. Dato che poi molto spesso il principale impedimento è costituito dalle resistenze dei proprietari che affittano, è stato implementato un progetto locale che ha come obiettivo la regolarizzazione e il calmieramento dei canoni di affitto allo scopo di prevenire situazioni di illegalità e speculazioni nei confronti dell'utenza straniera.

7.3. Centro

Nelle Marche, ma anche in Umbria, si osserva che gli immigrati, pur trovando alcune difficoltà nel reperire un'abitazione, in molti casi riescono a soddisfare i loro bisogni, molto raramente attraverso l'acquisto, anche se il valore si attesta in aumento, e soventemente attraverso l'accesso ad alloggi popolari. Nella provincia di Pesaro e Urbino gli stranieri extracomunitari residenti hanno più probabilità rispetto a quelli italiani di accedere agli alloggi popolari, per reddito esiguo e numero consistente di persone per nucleo familiare.

In Toscana, in provincia di Firenze, si osserva come l'area metropolitana fiorentina è sempre stata contraddistinta da una tensione abitativa causata dal fatto che Firenze ha rivestito e riveste un ruolo di città ad alto impatto turistico, sede di Ateneo universitario e di altre istituzioni universitarie e scuole straniere, con una economia fondata principalmente sulla rendita immobiliare che si è tradotta in elevati costi per l'acquisto di una abitazione, e soprattutto per la locazione ad uso di abitazione principale. La stessa tensione si registra anche in provincia di Siena. Per fronteggiare la grave situazione di disagio abitativo diffuso sul territorio, si rileva l'attivazione di alcuni progetti, come il progetto "Abitare solidale", promosso da Comune capoluogo, Auser territoriale Firenze e Associazione Artemisia, che si propone di trasformare il problema abitativo in nuove opportunità per una comunità più coesa, mediante l'attivazione di coabitazioni gratuite fondate sui principi del mutuo aiuto e della reciproca solidarietà; e poi il progetto "Mixitè", con valenza interprovinciale (Firenze, Lucca, Pistoia), che si propone di prevenire, ridurre e risolvere conflitti all'interno dei condomini ERP con forte presenza di immigrati, prevenire lo sfratto abitativo o orientare verso soluzioni alternative gli inquilini che hanno subito uno sfratto, favorire processi di integrazione tra differenti culture.

Nella provincia di Grosseto, si registra che nei comuni dislocati in zone montane e distanti dal capoluogo, l'offerta di abitazioni da locare è soddisfacente e non costosa, ragion per cui molti cittadini extracomunitari ne approfittano per stabilirsi in quelle zone dove svolgono il proprio lavoro, quasi sempre agricolo. Diversa è la situazione nel capoluogo di provincia o nelle zone turistiche, dove l'offerta è ridotta e dove gli importi di locazione sono molto alti.

Nella provincia di Prato, si registra poi l'annosa questione di subaffitti di stanze o anche solo posti letto. Tale situazione determina in molti casi degrado e deterioramento della situazione igienico sanitaria degli immobili, rendendo problematica la convivenza con gli altri condomini, portando anche ad un deprezzamento del valore degli immobili circostanti in caso di vendita. È poi in diminuzione il fenomeno dei lavoratori cinesi che vivono all'interno delle unità produttive in cui lavorano, valore che invece negli anni scorsi era così rilevante da essere oggetto di controllo da parte del Gruppo Interforze.

7.4. Sud e Isole

Il contesto napoletano sembra ricalcare bene, rappresentandolo, un certo modello sudeuropeo, caratterizzato da un mercato immobiliare ad alta componente informale e da bassi standard qualitativi e, parallelamente, dall'inserimento delle persone migranti nelle fasce più degradate del patrimonio edilizio centrale e nei contesti periferici dell'area metropolitana. Napoli è storicamente considerata città di transito e non di insediamento. Negli ultimi anni l'afflusso e gli insediamenti di migranti hanno riguardato soprattutto i quartieri del centro storico e le aree vicino alla stazione ferroviaria centrale, che insieme danno dimora a circa il 60% del totale della popolazione immigrata a Napoli.

In provincia di Caserta, si attesta che gli stranieri, clandestini o irregolari, tendono a raggiungere quelle aree della provincia dove è forte la presenza di connazionali. Pertanto, gli africani

sono soliti insediarsi sul litorale domitio, 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, con i quali i proprietari degli immobili stipulano contratti di locazione all'interno di fabbricati fatiscenti e spesso privi di requisiti igienico-sanitari.

L'area territoriale salernitana, così come anche il territorio sardo, presenta aspetti di disagio abitativo che assieme alla precarietà lavorativa, alimenta forme di marginalità di molte famiglie, costrette a vivere in situazioni di sovraffollamento e scarse condizioni igienico-sanitarie. Gli extracomunitari non regolari spesso vivono in ruderi e casolari in prossimità dei luoghi di lavoro.

In Abruzzo, nella provincia di Teramo, la Caritas Diocesana ha sottolineato che le famiglie di immigrati hanno subito più della popolazione italiana provvedimenti di sfratti esecutivi per morosità e vendita all'asta della propria abitazione per le difficoltà legate al pagamento del mutuo.

In Molise, nella provincia di Campobasso, la presenza contenuta di immigrati e la disponibilità di alloggi nei comuni minori consente il reperimento abbastanza agevole di alloggi.

In Calabria, nella provincia di Reggio Calabria, e in particolare, nell'area della Piana di Gioia Tauro e nei Comuni di San Ferdinando e Rosarno il disagio abitativo è particolarmente accentuato. È stato, inoltre, aggravato dall'emergenza sanitaria da Covid-19. La mancanza di adeguati servizi non ha consentito il rispetto delle misure di sicurezza dettate per contenere la diffusione del virus. Nel corso del 2020, infatti, sono scoppiati diversi focolai all'interno dei richiamati insediamenti abusivi.

In Sicilia, in provincia di Caltanissetta, la maggioranza degli extracomunitari, non avendo risorse sufficienti per l'acquisto degli immobili, fa ricorso prevalentemente alla locazione di immobili nelle zone del centro storico delle città, spesso abbandonate dai residenti, e nelle zone più disagiate delle città.

8. Minori

L'incremento degli ingressi di minori stranieri non accompagnati ha inevitabilmente avuto ripercussioni 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, i problemi comuni riguardano *in primis* i costi economici. Così il Comune di Como ha lamentato più volte di non essere in grado di sostenere una spesa economica elevata per la gestione dei minori non accompagnati, atteso che il continuo rintraccio di minori sul territorio comunale ha saturato in breve tempo la capienza delle strutture educative esistenti e ha reso necessario rivolgersi a centri ubicati su tutto il territorio italiano, con notevoli disagi burocratici oltre che economici.

Un ulteriore punto critico è raffigurato dalla difficoltà nell'accoglienza, soprattutto a causa di scarsità di centri di accoglienza per minori sul territorio, pur comunque esistendo alcune buone pratiche, come nel caso della provincia di Cremona, ove è stato realizzato il c.d. affidamento potenziato, un sistema di affidamento familiare che prevede come affidatari ex minori stranieri non accompagnati, accolti nel territorio durante la loro minore età.

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, come accade in provincia di Catanzaro a coloro che arrivano con le imbarcazioni sulle coste calabre. Dall'altro, il fatto che un elevato numero di minori stranieri non accompagnati si allontani volontariamente dalle strutture di accoglienza, anche favorito dal fatto che la vigilanza 24 ore su 24 è garantita sono negli istituti più

grandi. Tale fenomeno è molto presente nel territorio reggino, il che simboleggia anche la mera fase di transito in quell'area. Nella città di Udine, per esempio, in collaborazione con gli enti istituzionali, l'Associazione Centro Caritas diocesana di Udine ha attivato lo sportello per tutori volontari di minori stranieri non accompagnati, con un servizio di affiancamento destinato ai tutori volontari relativamente a questioni economiche o socio-pedagogiche, al fine di fronteggiare almeno in parte questi fattori di rischio.

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 sul territorio provinciale una rete di connazionali cui può fare riferimento e che li prende in carico con l'apertura di tutela, come si registra nella provincia di Forlì-Cesena.

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, come nel "Campo Panareo", in provincia di Lecce. 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.

Presso alcuni insediamenti, disciplinati anche da appositi regolamenti comunali, non si verificano episodi di allarme sociale e si registra, invece, anche un notevole incremento del livello di scolarità, ottenuto mediante l'adesione a progetti di integrazione e all'elevata incidenza di controlli nel particolare ambito, come si verifica in tre campi nomadi di origine Sinti in Piemonte, in provincia di Alessandria, nei Comuni di Tortona, Sale e Castelnuovo Scrivia. In altri vi sono dimore dignitose e collegate alla rete elettrica o idrica. È il caso di un campo di etnia Rom in provincia di Como, ove tutti i terreni agricoli su cui sono collocate le roulotte/caravan sono di proprietà degli stessi nomadi, i quali non sono mai stati destinatari di provvedimenti di sgombero o divieti di permanenza in loco.

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. In questa categoria più problematica si colloca ad esempio un campo Rom in provincia di Asti.

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 Cuneo e in provincia di Udine.

In alcuni casi, ad esempio in Emilia-Romagna, le soluzioni abitative dei nomadi variano, e si va dalla microarea familiare, alla casa popolare o il campo nomadi.

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.

Si osserva che nella macroarea del Sud e Isole, mancano molti dati relativi alla semplice presenza o assenza 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.

Si registra perciò una tendenziale migliore integrazione del campo con lo spazio urbano circostante nelle macroaree del Nord e del Centro.

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.

Per una visione generale dei numeri che si sono registrati nel corso del 2020, a livello nazionale, in relazione alle diverse tipologie di centri di accoglienza e assistenza, si rilevano alla data del 31 dicembre 21 immigrati presenti negli hotspot, 54.343 immigrati presenti nei centri di accoglienza, 25.574 immigrati presenti nei centri SIPROIMI.

A livello macroregionale, l'area che maggiormente è interessata dalla presenza di migranti in accoglienza è il Sud e le Isole, con un totale di 25.503 presenze, a fronte delle 21.157 del Nord-Ovest, le 17.252 del Nord-Est e le 16.026 del Centro.

A livello regionale la Lombardia si attesta con il numero più elevato in riferimento agli immigrati presenti nei centri di accoglienza (8.428), rappresentando così la prima Regione per presenze immigrate in accoglienza sul territorio, seguita dall'Emilia-Romagna. Il numero più elevato di immigrati presenti nei centri SIPROIMI si registra, invece, in Sicilia, che è prima, nonché l'unica, anche per numero di immigrati presenti negli hotspot. I numeri meno rilevanti sono invece in Valle d'Aosta. (vedi Fig. C. 16).

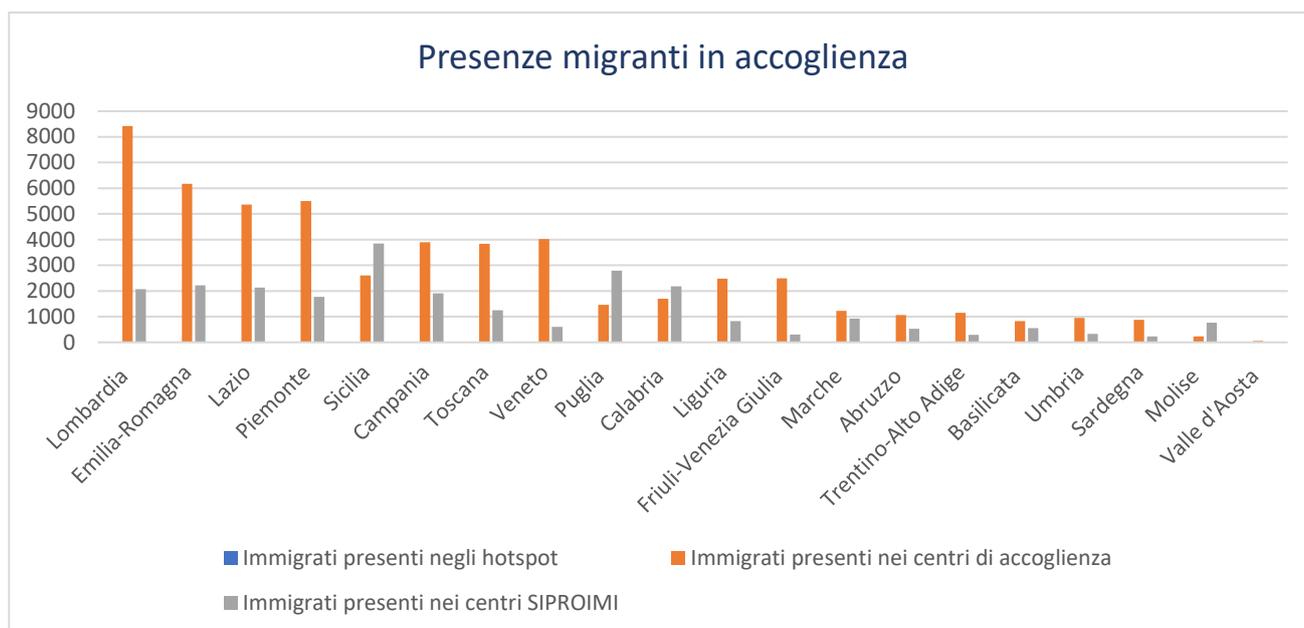


Fig. C. 16 – Elaborazione dati forniti dal Ministero dell’Interno

Nell’anno 2020 in ragione dell’emergenza sanitaria, tale sistema di accoglienza è stato integrato, in alcuni contesti, con l’attivazione di apposite strutture per l’effettuazione della misura della sorveglianza sanitaria e l’isolamento fiduciario disposti, come previsto dalla normativa emanata per fronteggiare la pandemia da Covid-19 per le persone, ivi inclusi i migranti, in ingresso nel territorio nazionale.

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.

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, 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 la loro reti sociali.

Con riferimento alla macroarea del Nord-Ovest si osserva che in Piemonte emerge la necessità di incrementare le potenzialità offerte dai Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA), in modo da poter far fronte all'esigenza di insegnamento della lingua italiana anche ai migranti richiedenti asilo.

Tra le buone pratiche si annovera il progetto europeo "Petrarca", in cui sono partner i CPIA e la Regione Piemonte, e che ha promosso l'apertura di numerosi punti di erogazione del servizio di insegnamento della lingua (livelli A1 e A2) sparsi sul territorio regionale.

Tra gli altri progetti regionali, si annovera anche il Progetto "Pensare Prima al Dopo", rivolto all'integrazione lavorativa dei migranti, e a favorire l'inclusione socio-lavorativa dei cittadini di paesi terzi che presentano maggior svantaggio.

Sulla stessa linea d'onda, anche in provincia di Lecco si registra un elevato indice di integrazione e la convivenza con la popolazione locale è pacifica. Con riferimento alle forme associative, si evidenzia come i cittadini stranieri tendono ad aggregarsi per etnie o Paesi di provenienza.

In provincia di Vercelli si attesta costante l'impegno delle istituzioni e degli enti presenti sul territorio per favorire l'integrazione dei cittadini extracomunitari nel tessuto sociale, nonché l'attività di patronati, enti religiosi, e associazioni culturali di accoglienza e di orientamento per l'inserimento lavorativo, la mediazione culturale e la fruizione di servizi rivolti ai minori.

In Liguria il 2020 si è caratterizzato, invece, per una sostanziale interruzione delle iniziative di integrazione del Terzo Settore e per l'assenza di ogni forma di aggregazione e promozione della socialità, a causa delle necessarie precauzioni sanitarie. Anche in Lombardia, in provincia di Cremona, con l'emergenza pandemica le iniziative culturali intraprese al fine di favorire una proficua integrazione degli immigrati sono state sospese.

Nella macroregione del Nord-Est si evidenzia un buon livello di integrazione e un elevato tasso di associazionismo, anche di carattere religioso. Ad esempio, nella provincia di Trieste, nonostante la pandemia, è continuata l'attività della comunità musulmana che ha organizzato anche incontri aperti a tutti.

In Friuli-Venezia Giulia da anni si sono attivati processi virtuosi per favorire l'integrazione dei nuovi arrivati e si osserva che se il lavoro è stato un elemento di forte richiamo per gli immigrati, ora la necessità si ravvede nel riconoscimento di ordine culturale e religioso, e la gestione di questi fenomeni è senz'altro più complessa.

In Emilia-Romagna, con particolare riguardo alla provincia di Bologna, emerge che la maggior parte delle associazioni degli stranieri esistenti non è iscritta al registro provinciale: essa rimane dunque per lo più sconosciuta a livello formale. Nel corso degli anni, nelle comunità degli immigrati sono nate e si sono sviluppate varie forme, anche se non formalizzate, di associazionismo. Esso rappresenta una importante risorsa di visibilità e di mobilità, di partecipazione civica e di rappresentanza collettiva degli stranieri presso la comunità locale e presso le sue istituzioni. È poi rilevante la presenza femminile all'interno di tale associazionismo: più della metà delle associazioni degli stranieri iscritte al Registro provinciale delle associazioni di promozione sociale è infatti diretta da donne. Due ulteriori dati sono importanti: il fatto che, per un verso, più della metà dei residenti ha almeno il diploma di scuola superiore, e, per l'altro verso, che la loro età media è inferiore ai quarant'anni. Nella provincia di Rimini, si segnala poi l'attivazione di sportelli di informazione

Immigrati presso i Comuni, dove i cittadini stranieri possono ricevere assistenza legale e un aiuto nel disbrigo delle pratiche anche in lingua inglese o francese.

Anche nel Centro, si riscontrano buoni esempi di integrazione, come il caso dell'associazione A.R.C.O di Scandicci, in provincia di Firenze, avente come scopo la promozione della cultura con particolare riferimento ai valori della solidarietà della cittadinanza e della convivenza civile. Ha messo a disposizione, per esempio, laboratori di lingua e corsi estivi di alfabetizzazione per cittadini stranieri. La regione Toscana, in particolare, vede la presenza di un attivo e animato tessuto associativo, il quale in diverse occasioni si mette al servizio della cittadinanza straniera e la coinvolge nelle attività ordinarie e straordinarie.

In provincia di Prato sono presenti diverse associazioni costituite da stranieri che spesso aggregano i migranti che professano la stessa religione. Il livello di inserimento degli studenti stranieri è direttamente proporzionale al grado di conoscenza della lingua italiana. Il Comune di Prato, per mezzo del progetto "Mosaici", attivo da diversi anni, si propone di promuovere percorsi di inclusione sociale di ragazzi stranieri di seconda generazione, al fine di favorire il conoscimento delle diverse identità culturali (emergenti e di origine) di cui i giovani sono portatori. È interessante, per esempio, che i ragazzi cinesi dopo aver concluso l'anno scolastico, frequentano corsi di lingua e cultura cinese organizzati dai propri connazionali oppure nel periodo estivo rientrano nel proprio paese d'origine per frequentare la scuola cinese.

Nonostante gli sforzi portati avanti dalle istituzioni che gestiscono a livello locale il fenomeno dell'immigrazione, l'integrazione è un processo lungo e non sempre facile, specialmente per gli immigrati che arrivano da paesi caratterizzati da culture profondamente diverse da quelle italiana ed europea

In Umbria, in provincia di Terni, il Piano sociale di zona predisposto dalle tre zone sociali della provincia di Terni individua specifici interventi volti al miglioramento dell'integrazione interculturale, dell'*empowerment* del migrante e dell'occupabilità. Lo scopo è quello di realizzare azioni di sistema (*capacity building*) e sperimentali finalizzati a rimuovere gli ostacoli alla integrazione di ordine linguistico, sociale, economico e culturale, a garantire le pari opportunità di accesso ai servizi pubblici e il pieno riconoscimento dei diritti civili, e poi la valorizzazione delle identità culturali, religiose e linguistiche.

Infine, anche nell'area meridionale sono attivi vari progetti dediti all'integrazione socioculturale, attraverso una partecipazione multi-attoriale. Così, ad esempio, in provincia di Napoli, il progetto FAMI "Una Governance per l'Integrazione", attivato dalla Prefettura in partenariato con l'OIM, ha tra gli scopi principali il rafforzamento e l'attivazione di reti locali di *governance* del fenomeno migratorio, migliorando la cooperazione tra prefettura, enti locali e società civile, anche attraverso la valorizzazione del Consiglio Territoriale per l'Immigrazione. Quest'ultimo rappresenta, infatti, una sede privilegiata in cui attivare il monitoraggio delle problematiche rappresentate dagli immigrati e concordare con associazioni e sindacati di categoria iniziative volte a facilitare percorsi di integrazione e inclusione degli stessi nel tessuto cittadino. In provincia di Salerno è invece molto carente il tasso di scolarizzazione degli adulti e questo si ripercuote anche sulla capacità di connettersi al tessuto integrativo.

La Puglia è particolarmente sensibile alle tematiche dell'integrazione; in linea con questa tendenza anche la provincia BAT sostiene la piena integrazione e interazione tra cittadini stranieri e autoctoni, sviluppando percorsi di conoscenza e crescita interculturale della comunità locale attraverso numerose iniziative e attività.

12. Conclusioni

L'emergenza pandemica ha influito fortemente sull'area tematica dell'immigrazione.

In primo luogo, essa ha inciso sui flussi migratori e sugli spostamenti interregionali, limitandoli. Ha poi contribuito ad esacerbare tensioni e difficoltà di gestione, come nel caso dello smaltimento delle richieste dei permessi di soggiorno e delle istanze per la concessione della cittadinanza. Essa ha al contempo accelerato uno sviluppo tecnologico della pubblica amministrazione, ad esempio con l'utilizzo del sistema CIVES.

L'utilizzo degli strumenti tecnologici, come unica possibile via per continuare l'insegnamento, attraverso la c.d. didattica a distanza, ha tuttavia ampliato notevolmente i divari e le fragilità del sistema formativo, soprattutto con riferimento ai percorsi di alfabetizzazione per gli adulti stranieri e i corsi professionalizzanti. Ha acuito anche i divari socioeconomici dei nuclei familiari più svantaggiati, con riferimento alla possibilità di dotare i figli di strumenti utili per la didattica a distanza.

Le limitazioni per la prevenzione dal contagio hanno 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, soprattutto nei settori agricolo, edile o manifatturiero. Nel corso del 2020 una azione di contrasto a questo fenomeno è stata introdotta dal decreto-legge n. 34 del 2020, con cui è stata prevista una procedura di emersione dal lavoro irregolare riservata ai cittadini stranieri irregolarmente impiegati.

Uno degli aspetti che nel 2020 hanno risentito fortemente delle restrizioni imposte dall'emergenza pandemica, e della crisi economica e sociale che ne è derivata, è la situazione abitativa delle persone immigrate. Sono emersi problemi di sovraffollamento, scarsità di alloggi di edilizia residenziale pubblica, canoni di locazione eccessivamente onerosi e spesso ingiustificata diffidenza di proprietari di immobili nei confronti degli stranieri.

Gli altri aspetti evidenziati sono stati le difficoltà nell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, date dagli elevati costi economici posti a carico ai comuni e dalle complicazioni nel predisporre forme di accoglienza adeguate; 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.

Una delle priorità, rilevata ad ampio spettro a livello nazionale, è la presenza di nomadi e la gestione di eventuali conflittualità che possono sorgere con la comunità che vive negli spazi urbani circostanti i loro insediamenti. Nonostante alcune tensioni, le occupazioni abusive e alcune forme di microcriminalità, è emerso che in determinati contesti si è invece sviluppato un rapporto di convivenza di reciproco rispetto e collaborazione.

Infine, emerge come lunga sia la strada del processo di integrazione socioculturale, e numerosi i fattori coinvolti, dallo sviluppo di forme di associazionismo, dalla promozione di corsi di lingua e cultura italiana, oltre all'insegnamento delle tradizioni e della cultura del paese d'origine per gli immigrati di seconda generazione, fino all'attivazione di progetti di sviluppo e accoglienza cogestiti da enti locali, comunità ed enti del Terzo Settore. Al contempo si rileva che numerose sono le esperienze nei diversi contesti territoriali, in cui si tenta di contribuire ad alimentare il processo di integrazione, nonostante nel corso del 2020 si siano bruscamente interrotte anche le occasioni di socialità e di vivere comune.



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 2020

Territorio e aspetti sociali

Territorio e aspetti sociali

Indice

1. Rilevanza attribuita al tema	1
2. Situazione sociodemografica e condizione degli anziani.....	5
3. Religioni.....	11
4. Alloggi.....	12
5. Nuove povertà	14
6. Minori.....	15
7. Alcool, droghe, dipendenze	18
8. Prostituzione.....	19
9. Volontariato.....	19
10. Sanità.....	20
11. Comuni e loro forme associative	20
12. Conclusioni.....	21

1. Rilevanza attribuita al tema

L'area tematica denominata "Territorio e aspetti sociali" in prima approssimazione e intuitivamente appare dotata di una notevole salienza, sia intrinseca, sia a maggior ragione ove considerata per l'anno 2020, quando è esplosa la pandemia da Covid-19. Quest'ultima ha ovviamente impattato frontalmente tanto su uno degli ambiti inclusi, quello sanitario, quanto anche in forma severa su quasi tutti gli altri. Infatti, come viene illustrato nei paragrafi successivi, per la gran parte le prefetture hanno attribuito alta priorità ad alcune delle singole voci e una rilevanza complessiva decisamente elevata all'area tematica in parola. Si tratta pertanto di un'annata di eccezionale importanza, ma anche di per sé anomala. Presumibilmente alcune informazioni, alcune accentuazioni, sono state dettate dall'emergenza, mentre altre no, o comunque non in misura preponderante.

Specie nella prima metà del 2020, com'è noto, il Covid-19 ha colpito in modo più forte alcune regioni, per lo più settentrionali. D'altro canto, il cosiddetto *lockdown* e le altre forme di restrizione adottate successivamente hanno avuto valenza generale, con effetti – su sistemi sanitari così come su famiglie, livelli di reddito, relazioni sociali in genere e altri ambiti ancora – che hanno pertanto riguardato l'intero Paese. Realtà socioeconomiche locali che erano già in precedenza in difficoltà, pertanto, potrebbero aver patito conseguenze pesanti in ragione di tale loro condizione pregressa, anziché per la maggiore gravità del contagio.

Non è scontato il modo in cui il peso attribuito alle varie priorità vada a riflettersi sul giudizio relativo alla rilevanza dell'area tematica, che comprende 13 ambiti o “voci” tra loro eterogenei, ciascuno dei quali viene valutato separatamente. Inoltre, priorità e rilevanza non sono concettualmente coincidenti, tant'è che vengono usati appunto due termini differenti. Le priorità riguardano situazioni problematiche che si presentano caso per caso e destano preoccupazione, sulle quali occorre intervenire. Può poi trattarsi di interventi delle stesse prefetture, ovvero degli enti territoriali, di altre amministrazioni dello Stato, degli organismi di terzo settore, di altri soggetti privati. La rilevanza invece potrebbe esprimere in prima battuta l'importanza che un dato ambito riveste di per sé, tenendo anche conto delle aspettative diffuse nel contesto locale. Pertanto, in ragione, ad esempio, del grado di attivismo della società civile, delle culture politiche, delle normative regionali e così via, in talune province potrebbero esservi sensibilità, percezioni e appunto aspettative diffuse differenti rispetto ad altre province. Al contempo, è plausibile che si possa piuttosto avere in mente un'idea di rilevanza concepita anzitutto in relazione ai vari altri ambiti di intervento della prefettura (e altrettanto potrebbe valere per le priorità). Di conseguenza, ambiti in questo senso centrali – come Ordine e sicurezza pubblica – verrebbero perciò tendenzialmente giudicati come maggiormente rilevanti rispetto ad altri.

In linea puramente teorica, per una data provincia, nella quale in ipotesi si riscontrino elevato benessere economico, occupazione pressoché piena, disagi sociali contenuti e altre problematiche assenti o minimamente presenti, potrebbero di conseguenza essere assegnate priorità non elevate alle varie voci, ma comunque una notevole rilevanza intrinseca alla sezione “Territorio e aspetti sociali”. Qualora invece ci si attendesse alla seconda accezione (quella che si incentra piuttosto sul peso nell'ambito delle attività dell'amministrazione), in un caso del genere si potrebbe avere piuttosto un giudizio di bassa rilevanza sull'area tematica, giacché sempre in ipotesi sarebbero poche le cose da fare per la prefettura.

In concreto, guardando alle informazioni fornite dalle prefetture, sembrerebbe che vi sia il più delle volte una relazione tra alcuni ambiti problematici rispetto ai quali vengono segnalate elevate priorità di intervento, da un lato, e il livello di rilevanza attribuito alla sezione, dall'altro. I valori medi di priorità per ciascuno dei 13 ambiti sono riportati nella tabella 1. In particolare, stante l'emergenza Covid, moltissime prefetture, come c'era da aspettarsi, hanno ritenuto che fosse massima o quasi la priorità della voce sanità, per la quale la media delle priorità indicate è di 3,51. In particolare, la priorità della sanità è di 1 secondo ben 45 prefetture sulle 91 che hanno risposto. In misura un po' inferiore, ma pur sempre robusta, anche altre voci sono state comprensibilmente indicate come altamente prioritarie: tra queste anzitutto le “nuove povertà” (valore medio 3,93), poi gli anziani (4,76) e la casa (4,87).

Valori medi relativi alle priorità assegnate alle diverse voci

Voce	Valore medio
Situazione sociodemografica	5.54
Religioni	8.43
Anziani	4.76
Alloggi	4.87
Minori	5.31
Nuove povertà	3.93
Alcolismo	5.25
Droghe	4.78
Prostituzione	6.84
Volontariato	7.02
Sanità	3.51
Comunità montane ed isole	8.93
Comuni	6.9

Fig. D 1

In effetti la situazione reddituale delle famiglie e dei singoli, così come quella degli anziani e degli alloggi sono state anch'esse influenzate tanto dal Covid quanto dalle risposte istituzionali (in termini sia di restrizioni che di aiuti) che alla pandemia sono state fornite.

Rilevanza dell'area "sociale" dal 2013 al 2020

Area	Italia	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole
2013	6.28	6.04	6.33	6.00	6.63
2014	6.72	6.50	6.43	6.05	7.45
2015	6.71	6.36	7.30	5.90	7.09
2016	6.62	6.00	6.59	6.27	7.27
2017	6.80	6.16	6.95	6.14	7.54
2018	6.74	6.36	6.50	6.36	7.35
2019	6.69	6.28	6.00	6.45	7.51
2020	7.29	6.05	7.89	7.38	7.76

Fig. D 2

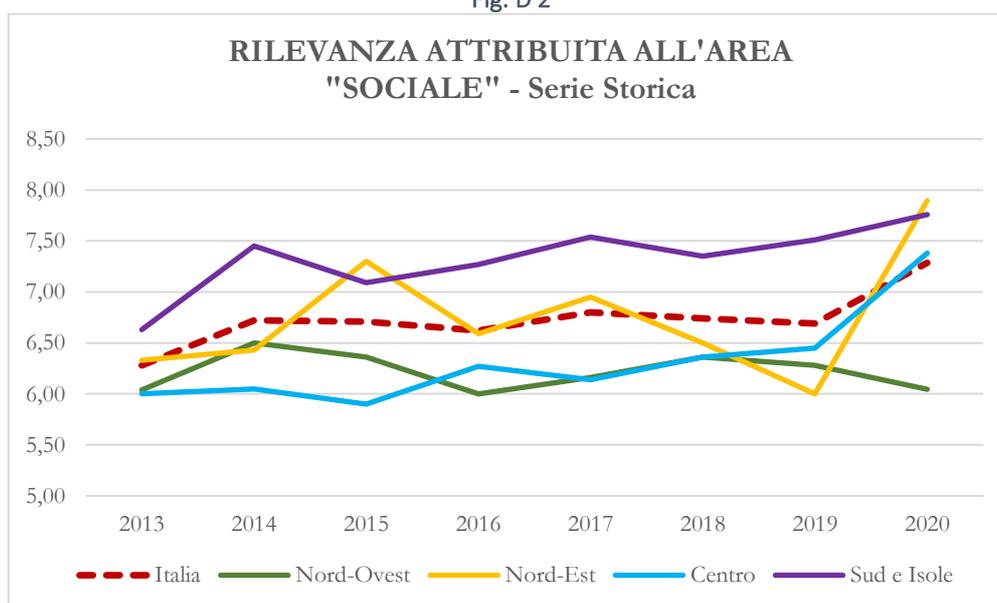


Fig. D 3

In linea con quanto sopra argomentato, nella tabella Fig. D 2 si legge che per il 2019 il valore medio nazionale della rilevanza per l'area tematica in esame ricavato dalle informazioni fornite dalle prefetture era di 6,69, mentre per il 2020 risulta di 7,29. Questa sensibile differenza potrebbe essere appunto attribuita all'emergenza Covid, con giudizi di rilevanza ancorati sì alla sanità, ma anche – quanto meno – a contrazione dei redditi, popolazione anziana, alloggi.

Dalla tabella Fig. D 2, così come dal grafico Fig. D 1, si ricavano poi, oltre alle valutazioni di rilevanza espresse tra il 2013 e il 2020, le differenze tra le varie aree del Paese. Quanto al livello nazionale, con l'eccezione del 2013 che esibisce un valore più basso, negli altri anni si hanno valori di poco inferiori o di poco superiori al 6,69 del 2019. Anche ciò attesta l'effetto Covid. Quanto al Sud e alle isole, ove notoriamente pesano di più problematiche quali disoccupazione, disagi economici delle famiglie, minore efficacia del sistema sanitario e così via, non a caso negli anni (2020 incluso) i valori della rilevanza attribuita all'area tematica in esame sono stati sistematicamente superiori a quelli riscontrati nelle altre aree, quindi anche alla media nazionale. Ciò conferma la rilevanza preesistente e autonoma delle predette voci in epoca pre-Covid. Anche il grafico Fig. D 1, poi, evidenzia visivamente una tendenza all'incremento nell'attribuzione della rilevanza tanto nel Sud e isole, quanto (più recente e in misura più attenuata) al Centro. Anche per il 2020, il valore medio della rilevanza assegnata nel Sud e nelle isole (7,76) è alquanto superiore alla media nazionale (un certo addensamento si intravede nel grafico Fig. D 2, pur tenendo conto delle varie province mancanti). Su 23 province nelle quali la rilevanza attribuita è di 10, ve ne sono 9 del Sud e delle isole. Sempre per il 2020, il Centro a propria volta è di poco sopra la media, mentre è il Nord-Ovest che si pone sensibilmente più in basso (6,05). Il Nord-Est, invece, che tra il 2013 e il 2019 ha esibito valori inferiori a Sud e isole ma nel complesso superiori al Nord-Ovest, nel 2020 esprime il più alto valore medio (7,89). Ciò potrebbe dipendere dal fatto che lì il Covid ha avuto un impatto sulla salute particolarmente grave. Ma se fosse soltanto questo il motivo allora anche nel Nord-Ovest avremmo dovuto trovare un'indicazione analoga. Sembrerebbe che, a uno sguardo d'insieme, nelle province del Nord-Est si sia un po' più orientati a dare rilevanza anche ad aspetti sociali ulteriori, com'è attestato in qualche misura anche dai valori registrati negli anni precedenti. In termini più generali, è evidente che al Covid e alle sue conseguenze socioeconomiche possono essere attribuite gradazioni di priorità e di rilevanza alquanto diversificate.

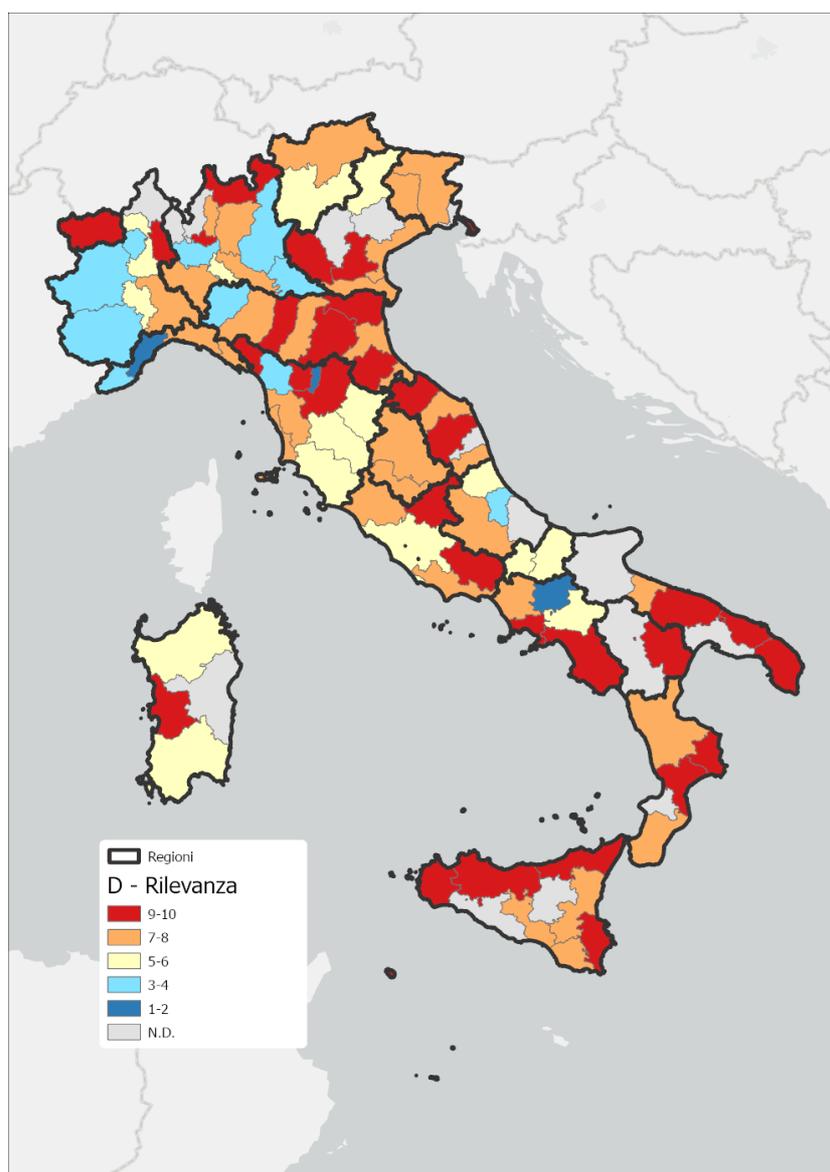


Fig. D 4

2. Situazione sociodemografica e condizione degli anziani

Secondo i dati forniti dalle prefetture minoranze linguistiche ed etniche sono effettivamente presenti in alcune province: si va dai cimbri agli arbëreshë e a tanti altri gruppi di piccola entità, in relazione ai quali non sono state segnalate problematiche di un qualche rilievo. Vi sono anche quesiti riguardanti regioni situate al confine con altri stati, ove pure non emergono criticità. Il grado di priorità medio attribuito alla tematica sociodemografica nel suo insieme è tuttavia abbastanza elevato (5.54), il che suggerisce che coloro che hanno risposto potrebbero aver pensato a problemi del tipo di quelli esposti qui appresso.

Sulla dinamica demografica recente delle varie province si può vedere la tabella Fig. D 5, recante un confronto tra il 2019 e il 2020. Nel 2020 la pandemia ha purtroppo inciso pesantemente. Ciò in primo luogo attraverso la quantità di morti che ha causato. In secondo luogo, per un certo numero di soggetti immigrati – visto il rallentamento o il blocco dei settori produttivi in cui erano inseriti con modalità lavorative soggette a discontinuità – sono venute a mancare le fonti di sostentamento, sicché essi sono tornati nei rispettivi paesi d'origine. Vero è che, a seguito della repentina accelerazione nella diffusione delle modalità di studio e lavoro in via telematica, anche per un certo numero di italiani si è presentata l'opportunità di ritornare a casa. Tuttavia, almeno in parte

costoro non risultano ai fini degli andamenti demografici, o perché tale rientro è durato soltanto qualche mese e comunque non ha comportato un cambiamento di residenza, oppure perché essi figuravano ancora come residenti in Italia, essendosi spostati all'estero senza modificare formalmente la propria residenza. Sarebbe da approfondire la mobilità intra-nazionale tra province.

Superficie, numero di comuni e popolazione residente al 31/12/2020 - Dati Regionali

Cod. Regione	Regione	Superficie (kmq)	N. Comuni	Anno 2020			Anno 2019			Var. % 2020 vs 2019	
				Residenti	Stranieri	% Stranieri	Residenti	Stranieri	% Stranieri	Residenti	Stranieri
1	Piemonte	25.386,7	1181	4.274.945	417.279	9,76%	4.311.217	411.936	9,55%	-0,84%	1,30%
2	Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	3.260,9	74	124.089	8.395	6,77%	125.034	8.129	6,50%	-0,76%	3,27%
3	Lombardia	23.863,1	1506	9.981.554	1.190.889	11,93%	10.027.602	1.149.065	11,46%	-0,46%	3,64%
4	Trentino-Alto Adige/Südtirol	13.604,7	282	1.077.078	105.759	9,82%	1.078.069	97.136	9,01%	-0,09%	8,88%
5	Veneto	18.345,4	563	4.869.830	509.420	10,46%	4.879.133	485.972	9,96%	-0,19%	4,82%
6	Friuli-Venezia Giulia	7.932,5	215	1.201.510	114.863	9,56%	1.206.216	107.265	8,89%	-0,39%	7,08%
7	Liguria	5.416,2	234	1.518.495	149.862	9,87%	1.524.826	139.509	9,15%	-0,42%	7,42%
8	Emilia-Romagna	22.444,5	328	4.438.937	562.257	12,67%	4.464.119	537.590	12,04%	-0,56%	4,59%
9	Toscana	22.987,4	273	3.692.865	425.931	11,53%	3.692.555	398.111	10,78%	0,01%	6,99%
10	Umbria	8.464,2	92	865.452	92.537	10,69%	870.165	92.399	10,62%	-0,54%	0,15%
11	Marche	9.401,2	227	1.498.236	130.462	8,71%	1.512.672	130.595	8,63%	-0,95%	-0,10%
12	Lazio	17.231,7	378	5.730.399	635.569	11,09%	5.755.700	629.171	10,93%	-0,44%	1,02%
13	Abruzzo	10.831,5	305	1.281.012	82.568	6,45%	1.293.941	83.504	6,45%	-1,00%	-1,12%
14	Molise	4.460,4	136	294.294	11.591	3,94%	300.516	12.768	4,25%	-2,07%	-9,22%
15	Campania	13.670,6	550	5.624.260	249.548	4,44%	5.712.143	254.791	4,46%	-1,54%	-2,06%
16	Puglia	19.540,5	257	3.933.777	134.440	3,42%	3.953.305	133.690	3,38%	-0,49%	0,56%
17	Basilicata	10.073,1	131	545.130	22.011	4,04%	553.254	22.569	4,08%	-1,47%	-2,47%
18	Calabria	15.221,6	404	1.860.601	92.996	5,00%	1.894.110	103.395	5,46%	-1,77%	-10,06%
19	Sicilia	25.832,5	390	4.833.705	186.195	3,85%	4.875.290	189.713	3,89%	-0,85%	-1,85%
20	Sardegna	24.099,5	377	1.590.044	49.322	3,10%	1.611.621	52.329	3,25%	-1,34%	-5,75%
Totale Italia		302.068,3	7.903	59.236.213	5.171.894	8,73%	59.641.488	5.039.637	8,45%	-0,68%	2,62%

Fig. D 5 Elaborazioni su dati ISTAT

Gli effetti del Covid vanno ad aggiungersi alla dinamica demografica preesistente di un'Italia in cui, pur essendosi allungata la vita, tra gli autoctoni sempre più spesso negli anni recenti i nati sono meno dei morti. In alcune regioni l'arrivo degli immigrati ha avuto un effetto compensativo, sia perché essi stessi hanno contribuito a ingrossare le fila dei residenti, sia perché sono stati nell'insieme più prolifici degli autoctoni.

Quanto alle dinamiche pre-Covid, in passato il Mezzogiorno era caratterizzato da alta natalità, bassa età media ed elevata emigrazione. Adesso, come evidenzia la Tabella Fig. D 5, al Sud e nelle isole – un'area meno colpita dalla mortalità pandemica rispetto al Nord – si riscontrano molte province in cui la popolazione residente nel 2020 risulta inferiore rispetto al 2019. Il Meridione di oggi, com'è noto, si contraddistingue per scarsissima natalità degli autoctoni (in linea con il resto del Paese), crescita dell'emigrazione (in buona parte giovanile e intellettuale), relativamente bassa capacità di attrarre immigrati orientati a risiedervi stabilmente¹.

¹ In tal senso le motivate preoccupazioni per gli andamenti demografici nel Mezzogiorno manifestate da tempo e ricorrentemente dalla Svimez (si vedano già, ad esempio, le anticipazioni del *Rapporto Svimez 2017 sull'economia del Mezzogiorno*, "Introduzione e sintesi", pp. 29-31, 7/11/2017, materiali, <http://lnx.svimez.info/svimez/il-rapporto/> e le varie annate del *Rapporto*).

Con l'eccezione della Sardegna, le percentuali maggiori di anziani residenti si trovano per lo più nel Centro e nel Nord. Pertanto, certamente qui il "problema anziani" è presente in misura significativa. Detto ciò, al fine di inquadrarlo appropriatamente anche in relazione alle province di Sud e alle isole, si possono introdurre alcuni elementi di riflessione ulteriori e considerare certi scenari futuri.

Popolazione con 65 anni di età e più per fasce di età al 31/12/2020 - 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.	Residenti	% su tot.	Residenti	% su tot.
1	Piemonte	739.892	17,31%	371.186	8,68%	1.209	0,03%	1.112.287	26,02%
2	Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	20.695	16,68%	9.540	7,69%	34	0,03%	30.269	24,39%
3	Lombardia	1.546.124	15,49%	737.808	7,39%	2.534	0,03%	2.286.466	22,91%
4	Trentino-Alto Adige/Südtirol	155.770	14,46%	71.335	6,62%	286	0,03%	227.391	21,11%
5	Veneto	778.422	15,98%	362.994	7,45%	1.329	0,03%	1.142.745	23,47%
6	Friuli-Venezia Giulia	213.970	17,81%	104.854	8,73%	516	0,04%	319.340	26,58%
7	Liguria	279.632	18,42%	155.915	10,27%	737	0,05%	436.284	28,73%
8	Emilia-Romagna	704.209	15,86%	367.391	8,28%	1.602	0,04%	1.073.202	24,18%
9	Toscana	626.868	16,98%	324.448	8,79%	1.293	0,04%	952.609	25,80%
10	Umbria	148.084	17,11%	79.068	9,14%	325	0,04%	227.477	26,28%
11	Marche	247.363	16,51%	133.256	8,89%	543	0,04%	381.162	25,44%
12	Lazio	881.206	15,38%	410.654	7,17%	1.612	0,03%	1.293.472	22,57%
13	Abruzzo	211.882	16,54%	104.344	8,15%	485	0,04%	316.711	24,72%
14	Molise	49.960	16,98%	26.028	8,84%	132	0,04%	76.120	25,87%
15	Campania	807.820	14,36%	309.652	5,51%	1.073	0,02%	1.118.545	19,89%
16	Puglia	634.232	16,12%	274.160	6,97%	1.004	0,03%	909.396	23,12%
17	Basilicata	87.240	16,00%	43.862	8,05%	165	0,03%	131.267	24,08%
18	Calabria	293.413	15,77%	131.654	7,08%	558	0,03%	425.625	22,88%
19	Sicilia	754.852	15,62%	323.424	6,69%	1.171	0,02%	1.079.447	22,33%
20	Sardegna	281.080	17,68%	120.067	7,55%	569	0,04%	401.716	25,26%
<i>Totale Italia</i>		<i>9.462.714</i>	<i>15,97%</i>	<i>4.461.640</i>	<i>7,53%</i>	<i>17.177</i>	<i>0,03%</i>	<i>13.941.531</i>	<i>23,54%</i>

Fig. D 6 Elaborazioni su dati ISTAT

Distribuzione regionale della popolazione anziana

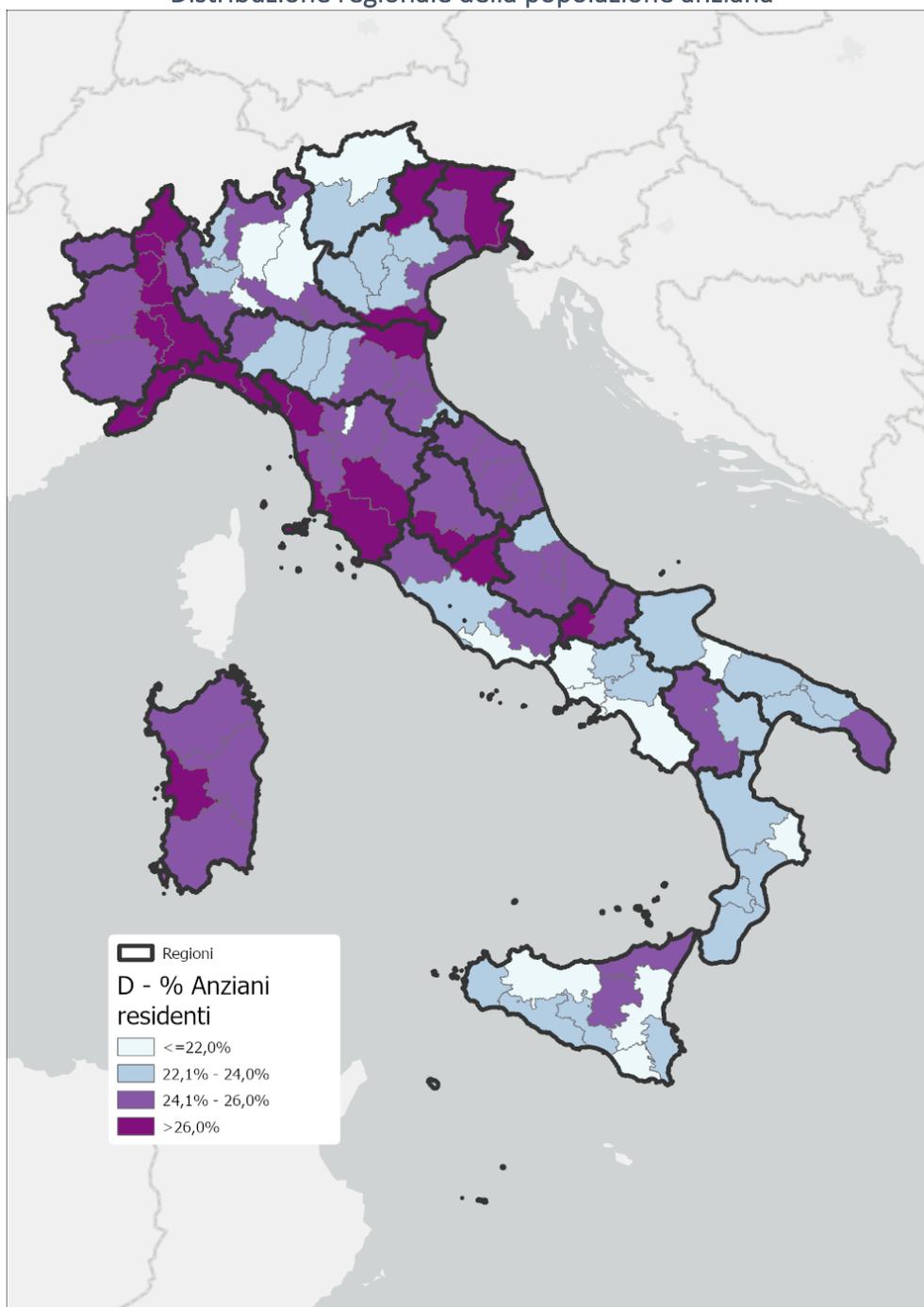


Fig. D 7

Va anzitutto precisato che se i residenti vivono bene e più a lungo ciò di per sé non è qualcosa da temere, ma al contrario rappresenta un successo, al cui conseguimento contribuiscono anche vari tipi di intervento pubblico, tra i quali ovviamente quello nel settore sanitario. Pertanto, se in alcuni territori vi fossero relativamente meno anziani ciò potrebbe essere una buona notizia oppure no, a seconda delle circostanze. In particolare, se si riscontrassero anche condizioni di salute diffusamente più vulnerabili a certe età, dovrebbe squillare un campanello d'allarme. In effetti, com'è noto nel Meridione l'aspettativa di vita nell'epoca pre-Covid era più bassa rispetto al resto del Paese, in ragione, tra l'altro, di una minore efficacia del Servizio Sanitario Nazionale, di una minore informazione sanitaria diffusa, di minori livelli di benessere (che rendono più difficile far fronte di

tasca propria a eventuali carenze di sistema). Vi è quindi anche un “problema anziani” meridionale, con sue caratteristiche specifiche.

In genere, se vi sono molti anziani che vivono a lungo, ciò comporta maggiori spese pubbliche tanto sanitarie quanto pensionistiche, cui tramite la tassazione e la contribuzione previdenziale in parte faranno fronte essi stessi e in parte i lavoratori che appartengono alla popolazione attiva. Se però, in mancanza di iniezioni di forza lavoro dall'esterno, quest'ultima viene falciata dal crollo della natalità e per di più vede al proprio interno vaste quote di soggetti che non hanno un'occupazione – o comunque non una tale da permettere loro di contribuire in modo congruo – oppure emigrano, ecco che il quadro si complica. La popolazione in età da lavoro nel Mezzogiorno del 2020 ha già cominciato ad accusare gli effetti della denatalità, ma questi saranno assai più gravi nei prossimi anni, quando entreranno in gioco coorti di nascita sempre più assottigliate composte da coloro che oggi non sono in età lavorativa. Uno scenario possibile (nonché probabile, in assenza di rimedi) è dunque che in un prossimo futuro anche al Sud la popolazione anziana, in virtù di un'evoluzione non certo virtuosa, incrementi fortemente il suo già non lieve peso relativo su una quantità di residenti complessivamente decurtata.

Con riguardo alla situazione degli anziani, stante la stretta connessione di questa con l'ambito sanitario, nelle informazioni fornite dalle prefetture è stato naturalmente dedicato spazio all'emergenza pandemica, che peraltro com'è noto quando è scoppiata al Nord ha imperversato anche attraverso focolai venutisi a creare proprio in residenze per anziani. Sono stati toccati anche aspetti diversi da quelli sanitari, quali, tra gli altri, la solitudine o i rischi di cadere vittima di truffe.

Come avviene anche per vari altri ambiti trattati di seguito, le informazioni fornite hanno evocato, seppure in forma non sistematica, le differenze esistenti tra le varie parti del Paese. Pressoché dappertutto l'importanza del tema è avvertita (come peraltro attestato dai giudizi di priorità già menzionati nel paragrafo precedente: per questa voce, lo si ricorda, il valore medio di priorità attribuito è stato di 4,76). In alcune province le strutture ricettive appaiono sufficienti. Nella gran parte dei casi, però, non è così. Un'esigenza avvertita in molte province è quella di potenziare l'assistenza domiciliare², mantenendo così preferenzialmente, ove e per quanto possibile, l'anziano nell'habitat che gli è usuale. L'emergenza pandemica ha complicato il quadro, rendendo più difficoltose attività prima normali (quali le visite a casa) e imponendone di nuove (quali il recapito di viveri, medicinali, l'effettuazione di tamponi, ove possibile l'assistenza telefonica e così via). Il contributo del terzo settore al riguardo è stato notevole.

Diversificate appaiono anche, quando a esse viene fatto cenno, le politiche delle regioni, le quali pure avvertono la necessità di investire sull'assistenza domiciliare, eventualmente anche attraverso la messa a disposizione di badanti e altri soggetti a titolo di pronto intervento (come nel caso toscano). In rarissimi casi (in particolare a Milano) si è avuto il sostegno di fondazioni bancarie. Ai bisogni in questione non sempre fa fronte il servizio sanitario. Intervengono o dovrebbero intervenire anche i comuni attraverso le loro politiche socioassistenziali, con prestazioni in natura o sostegni economici. Entrano in gioco anche le associazioni di volontariato, oltre alle famiglie, al vicinato, alle reti di solidarietà spontanee, il cui ruolo diventa tanto più rilevante quanto più carente è quello dei soggetti pubblici. Non è però scontato che, pur in presenza di una molteplicità di attori astrattamente coinvolgibili, le esigenze degli anziani vengano soddisfatte adeguatamente in tutte le province. Talora ciò dipende dall'assetto dei vari territori: ad esempio, nei piccoli centri spopolati in

² Anche attraverso le nuove tecnologie, che richiedono cambiamenti d'approccio da parte di pazienti, medici, paramedici, familiari, altri soggetti che prestano assistenza, ad esempio con riferimento alla sorveglianza da remoto.

aree interne o montane può essere più difficile raggiungere l'anziano solo e non circondato da una rete comunitaria per prendersene cura. Talora invece è conseguenza dell'insufficienza finanziaria e organizzativa delle prestazioni degli enti territoriali, nonché del sottodimensionamento del terzo settore e della scarsa disponibilità economica degli anziani medesimi. La vita di un anziano può essere di qualità migliore o peggiore a seconda non soltanto delle sue dotazioni personali e familiari, quanto anche del luogo in cui ha la fortuna o la sfortuna di risiedere.

Per un verso emerge, attraverso le informazioni fornite, la consapevolezza anche da parte di tanti enti territoriali dell'opportunità di superare l'idea secondo cui la soluzione principe sia la collocazione dell'anziano in una struttura residenziale. Per altro verso, in presenza di soggetti non autosufficienti le cui necessità per varie ragioni non siano fronteggiate da familiari, va messa nel conto una quota di residenzialità non eccessiva, ma incompressibile. Ci si aspetterebbe anche una certa corrispondenza tra la capacità ricettiva nelle diverse regioni e l'entità della popolazione anziana.

Strutture residenziali di accoglienza, strutture non residenziali di accoglienze, centri studio ed università per anziani - Anno 2020

Cod. Regione	Regione	Strutture residenziali				Strutture non residenziali			Strutture culturali		
		N°	Posti letto	Posti letto medi	N° strutt. che accettano anziani non autosuff.	N°	Utenti	Utenti medi	N°	Iscritti	Iscritti medi
1	Piemonte	839	48.487	58	645	791	38.844	49	137	42.264	308
2	Valle d'Aosta	34	996	29	32	16	-	-	4	1.370	343
3	Lombardia	917	68.567	75	680	1.494	119.388	80	170	42.321	249
7	Liguria	405	17.128	42	186	167	8.354	50	43	6.809	158
4	Trentino-Alto Adige	176	10.233	58	135	371	41.786	113	83	6.974	84
5	Veneto	425	38.771	91	334	639	48.030	75	173	30.313	175
6	Friuli-Venezia Giulia	211	12.210	58	100	127	2.636	21	42	13.475	321
8	Emilia-Romagna	898	33.029	37	532	614	62.665	102	86	33.123	385
9	Toscana	445	17.087	38	309	382	24.093	63	55	10.060	183
10	Umbria	135	3.732	28	59	154	18.416	120	40	11.814	295
11	Marche	199	8.589	43	150	374	20.439	55	71	23.425	330
12	Lazio	864	18.387	21	170	778	137.971	177	53	8.070	152
13	Abruzzo	129	5.132	40	72	284	22.111	78	49	5.071	103
14	Molise	69	2.383	35	44	42	1.459	35	2	337	169
15	Campania	356	8.156	23	97	272	7.681	28	33	2.108	64
16	Puglia	313	13.244	42	162	190	8.600	45	84	10.917	130
17	Basilicata	88	2.484	28	53	51	963	19	19	964	51
18	Calabria	196	5.593	29	86	152	7.622	50	15	2.023	135
19	Sicilia	1.324	26.227	20	819	407	34.408	85	71	8.334	117
20	Sardegna	262	7.058	27	125	191	8.962	47	24	2.185	91
Italia		8.285	347.493	42	4.790	7.496	614.428	82	1.254	261.957	209

Fig. D 8 Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

In effetti, come si evince dalla tabella Fig. D 8, nelle regioni del Nord troviamo strutture residenziali e posti letto in numeri relativamente più cospicui. Per di più in alcune si riscontrano tracce di notevoli investimenti economici e sforzi organizzativi, evidenziati dal numero medio di posti letto per struttura (91 in Veneto, 75 in Lombardia, 58 in Trentino-Alto Adige e in Friuli-Venezia Giulia, e così via), il che potrebbe consentire economie di scala ed efficienza gestionale, con rischi (non inevitabili) di spersonalizzazione dell'assistenza. Organizzazioni più piccole invece potrebbero essere, a certe condizioni, più facilmente "a misura d'anziano" e vocate a una cura personalizzata.

In tante altre regioni il numero dei posti letto disponibili nelle strutture residenziali in rapporto alla popolazione anziana evidenzia dotazioni inferiori rispetto a quelle riscontrabili in regioni del Nord quali quelle prima citate. Ciò si riscontra soprattutto in alcune regioni meridionali. Vi sono peraltro alcune differenze tra esse. Ad esempio, la Sicilia presenta un numero di strutture decisamente elevato, sebbene con 20 posti letto in media, e un numero complessivo di posti letto che rapportato alla popolazione anziana la pone in vantaggio rispetto ad altre regioni del Sud.

Di seguito alcuni numeri (ricavati dall'incrocio di dati dalle tabelle Fig. D6 e Fig. D8): in Lombardia si ha un posto letto in strutture residenziali ogni 33 ultrasessantacinquenni; in Emilia-Romagna uno ogni 32; in Toscana uno ogni 55; in Umbria uno ogni 60; in Sicilia uno ogni 41; in Calabria uno ogni 76; in Campania uno ogni 137 ultrasessantacinquenni. Anche potenziando notevolmente l'assistenza domiciliare per ridurre al massimo i ricoveri, a prima vista si direbbe che in certe regioni (in particolare al Sud) l'offerta di residenzialità non sembra tale da soddisfare la quota incompressibile prima menzionata.

In linea teorica la "domanda" di residenzialità da parte degli anziani e dei loro familiari è influenzata, oltre che dal numero degli anziani medesimi, dal loro reddito, dalle condizioni materiali di vita, dai modelli culturali diffusi. Ad esempio, in grandi centri urbani a reddito medio-alto, ove i familiari sono molto impegnati nelle proprie attività lavorative, sicché non hanno molto tempo per gli anziani, e vi è una bassa resistenza culturale a dislocarli nelle residenze, tale "domanda" tenderebbe a salire (il che sarebbe in linea con il quadro di certe regioni del Nord). Viceversa, in aree a basso reddito, con familiari dotati di maggiore disponibilità di tempo, più inclini anche per ragioni culturali a dedicarsi personalmente ai propri anziani, la "domanda" sarebbe di per sé più bassa (il che però non quadra con i numeri relativi all'offerta in Sicilia).

Assumere come presupposta una "domanda" pressoché data sarebbe tuttavia parziale e riduttivo, in quanto le opportunità disponibili (e di conseguenza anche la c.d. "domanda") sono al contempo sensibilmente influenzate dagli interventi pubblici degli enti territoriali, i quali potrebbero ad esempio favorire o meno il moltiplicarsi di strutture private entro una certa soglia, stabilire certi parametri, sostenere economicamente i familiari quando è necessaria la soluzione residenziale ovvero in vista di altre soluzioni, incentivare il più possibile la permanenza degli anziani nelle proprie abitazioni, e così via.

Le informazioni (pur di necessità brevi) fornite fanno intravedere la grande eterogeneità degli approcci riscontrabili all'interno delle diverse province e regioni.

3. Religioni

Per quanto riguarda la presenza di gruppi di residenti caratterizzati dalla condivisione di una religione, nonché al dialogo interreligioso le prefetture hanno espresso una priorità media di 8,43, il che già fa pensare che nella gran parte delle province, attraverso la lente d'osservazione delle prefetture, questo ambito non venga percepito come particolarmente problematico. Eppure, visto che spesso – ma ovviamente non sempre – i fedeli di religioni diverse da quella cattolica in Italia sono immigrati o loro discendenti, qui si tocca con mano il delicato tema delle relazioni interetniche, che a propria volta evoca pericoli quali preconcetti, xenofobia, allarme sociale dovuto a minacce che si presume provengano da chi è diverso, difficoltà di integrazione, chiusura in microcosmi culturali o peggio. Eppure, pressoché tutte le prefetture o non hanno segnalato alcune criticità, o hanno assai

spesso sottolineato in positivo la presenza di atteggiamenti di tolleranza reciproca e – con specifico riferimento ai rapporti interreligiosi – di disponibilità al dialogo, a una convivenza serena, alla realizzazione di iniziative comuni. Talvolta è stata menzionata tutt'al più una difficoltà di ordine organizzativo, facilmente superabile, o comunque pratico, come ad esempio qualche assembramento davanti a luoghi di riunione durante la pandemia. In un paio di occasioni è stata citata l'attività di monitoraggio, con esito negativo, di rischi di infiltrazione da parte di organismi terroristici. Non poche volte si rileva che i luoghi di riunione dei musulmani sovente non sono moschee, bensì altri spazi, quali sedi di associazioni culturali (forse anche al fine di evitare reazioni ostili)³.

4. Alloggi

Anche la situazione degli alloggi, come già ricordato, è tra quelle considerate più critiche (priorità media attribuita 4,87). In generale sono state notate conseguenze della pandemia sulle transazioni relative agli alloggi (vendite e affitti). Il mercato a seconda dei luoghi nel complesso ha conosciuto rallentamenti, che hanno portato con sé pure una ridotta richiesta di mutui finalizzati all'acquisto di case. Talora – ma non tanto spesso – si è avuto un qualche calo dei prezzi delle abitazioni. Com'è noto, nel 2020 per venire incontro sia alla precarietà economica degli inquilini (alcuni dei quali in passato non erano stati morosi, ma si vedevano messi alle strette dalla riduzione o cessazione dei loro introiti), sia alle gravi difficoltà che questi avrebbero incontrato per trovare un nuovo alloggio in pieno *lockdown*, è stato disposto il congelamento degli sfratti, come la maggior parte delle prefetture ha segnalato. Al riguardo si veda la tabella Fig. D 9.

³ Dai dati fornite dalle prefetture (che come già detto coprono 91 province, sicché i dati andrebbero incrementati in relazione alle province mancanti) si ricava che i luoghi di culto islamici sono 687 in totale, in media 7,54 per provincia censita. Quelli dei testimoni di Geova sono 535 in totale (5,87 in media per provincia), mentre quelli buddisti sono 56 in totale (0,6 in media per provincia). Secondo stime del Cesnur (Centro studi sulle nuove religioni), i *cittadini* italiani musulmani sarebbero 493.300, i testimoni di Geova 426.500 e i buddisti 215.500 (M. Introvigne e P.L. Zoccatelli, dir., "Le religioni in Italia – Dimensioni del pluralismo religioso in Italia (2021)", <https://cesnur.com>, ultimo accesso 16 settembre 2022). Tali cifre danno già un'idea, ma ovviamente andrebbero alquanto aumentate aggiungendo i residenti non muniti di cittadinanza. Tra le diverse religioni le pratiche devozionali variano sensibilmente. A un congruo numero di adepti potrebbero talora corrispondere relativamente pochi luoghi d'incontro, perché i riti, la meditazione, la preghiera avvengono per lo più in spazi privati. Viceversa un numero relativamente alto di sedi d'incontro potrebbe dipendere in notevole misura dalle prescrizioni devozionali, e solo in parte dal numero dei fedeli. Così, se ci si attendesse prevalentemente al criterio dei luoghi di culto non si immaginerebbe affatto la reale entità della diffusione del buddismo. Quanto ai musulmani (su cui Openpolis, "La presenza dei musulmani in Italia", 18 giugno 2021, <https://www.openpolis.it>, ultimo accesso 17 settembre 2022), invece, com'è noto in Italia nella percezione comune il loro numero viene erroneamente e fortemente sovrastimato.

Provvedimenti esecutivi di sfratto, richieste di esecuzione, sfratti eseguiti nel periodo 2020 e variazione % rispetto all'anno precedente - Dati regionali

Cod. Regione	Regione	Provvedimenti di sfratto emessi							TOT	Var. % rispetto anno prec.	Richiesta esecuzione (*)	Var. % rispetto anno prec.	Sfratti eseguiti (**)	Var. % rispetto anno prec.
		Necessità del locatore		Finita locazione		Morosità /altra causa								
		capoluogo	resto prov.	capoluogo	resto prov.	capoluogo	resto prov.							
1	Piemonte	0	0	73	79	1488	1391	3031	-40,36	2.640	-71,52	603	-81,62	
2	Valle d'Aosta	0	0	0	2	38	48	88	-5,38	56	-77,95	7	-84,44	
3	Lombardia	0	1	238	256	749	2660	3904	-47,44	3929	-87,19	821	-86,49	
4	Trentino Alto Adige	11	7	23	32	125	201	399	-18,57	95	-78,06	29	-86,06	
5	Veneto	0	0	90	116	641	1168	2015	-24,22	840	-77,76	339	-78,96	
6	Friuli Venezia Giulia	0	0	50	26	311	245	632	-20,50	429	-76,90	80	-83,40	
7	Liguria	47	97	149	179	795	912	2179	-19,80	1538	-61,44	392	-68,00	
8	Emilia Romagna	9	9	110	233	972	1753	3086	-18,23	3907	-64,44	537	-78,53	
9	Toscana	0	0	71	102	618	1390	2181	-33,91	1641	-74,96	407	-81,99	
10	Umbria	0	0	7	13	217	191	428	-34,66	72	-80,22	73	-79,26	
11	Marche	12	43	17	44	192	482	790	-21,47	385	-79,35	375	-26,90	
12	Lazio	84	65	255	200	4229	679	5512	-17,61	1633	-82,12	453	-76,80	
13	Abruzzo	0	0	10	19	264	377	670	-54,48	305	-77,41	110	-83,99	
14	Molise	0	0	0	0	15	22	37	-58,89	334	-59,27	25	-83,55	
15	Campania	29	11	175	181	1079	1329	2804	-45,26	1013	-81,71	327	-83,31	
16	Puglia	0	0	146	132	1243	1017	2538	-36,60	1.550	-77,55	251	-80,57	
17	Basilicata	0	0	18	8	36	25	87	-60,45	124	-66,30	9	-90,11	
18	Calabria	0	5	7	22	54	71	159	-74,68	146	-71,76	65	-73,47	
19	Sicilia	796	14	125	36	368	297	1636	-38,73	2011	-70,18	302	-79,76	
20	Sardegna	0	0	7	21	84	248	360	-36,40	193	-71,41	65	-70,45	
Totale Italia		988	252	1.571	1.701	13.518	14.506	32.536	-34,22	22.841	-77,62	5.270	-80,22	

(*) presentate all'Ufficiale

Giudiziario

(**) con l'intervento dell'Ufficiale

Giudiziario

N.B. A causa dell'emergenza SAR-COV2 i dati riferiti all'anno 2019, diversamente da quelli del 2020 che sono completi, non sono stati forniti in modo totale, per tutte le province e per tutti i mesi dell'anno, così come emerge dai dati pubblicati nell'annuario, relativo all'anno 2019, di questo Ufficio Centrale di Statistica.

Le variazioni percentuali presenti in questa tabella sono state ricavate rispetto ai dati dell'anno 2019 consolidati al mese di agosto 2021, dato che nel periodo intercorso dalla pubblicazione precedente alcune province hanno incrementato gli inserimenti dell'anno 2019.

I dati della provincia di Sondrio, e di conseguenza quelli della Lombardia e del totale Italia, sono stati aggiornati al 31 agosto 2021, in quanto pervenuti in tale data dal Tribunale di Sondrio tramite la locale Prefettura.

Fig. D 9 Elaborazione dati del Ministero dell'Interno

Molte prefetture hanno ricordato anche alcune delle problematiche pregresse che, prescindendo dalla pandemia, interessavano il settore. Queste lasciano prevedere che anche dopo il superamento dell'emergenza, stando così le cose la situazione abitativa resterà tra quelle che destano maggiori preoccupazioni. Com'è noto è più improbabile che nei piccoli centri distanti dalle città vi siano difficoltà nel reperimento di alloggi. Caso mai si pone piuttosto il problema di fare in modo che case vuote da tempo non vadano in decadenza perché non le abita più nessuno, neppure per qualche mese all'anno. Anche a tale riguardo le possibilità di ripopolamento almeno parziale e selettivo dei piccoli comuni offerte dal telelavoro sarebbero considerevoli.

Come si legge in diverse informazioni fornite dalle prefetture (ad esempio quelle relative a Livorno), in alcuni quartieri di agglomerati urbani più grandi, invece, pur in presenza di famiglie che cercano casa si trovano non pochi alloggi vuoti visto che i proprietari, pur essendo orientati a darli in locazione con contratti di lunga durata, non lo fanno perché nella maggior parte dei casi richiedono un canone alquanto elevato, quanto meno per le finanze di molti. Mancano poi spesso interventi di edilizia pubblica, popolare e cooperativa, sicché i meno abbienti sono fortemente svantaggiati (specie quando hanno redditi discontinui che non forniscono garanzie sufficienti ai padroni di casa). Un contributo, per quanto parziale, potrebbe essere fornito dalla messa a disposizione di abitazioni da condividere fra più beneficiari (*cohousing*, citato con riferimento a Reggio Emilia), nonché dalla destinazione mirata di immobili confiscati alle organizzazioni criminali. In vari modi sono quindi chiamati in causa i soggetti pubblici.

5. Nuove povertà

La voce relativa all'esplosione del numero di coloro che a un tratto non ce l'hanno fatta ad arrivare alla fine del mese, come già detto, è quella cui è stata attribuita la seconda più alta priorità media (3,93), immediatamente dopo la sanità. Vi sono state certe categorie di lavoratori dipendenti o autonomi che pur godendo in precedenza di redditi più che sufficienti si sono trovati a dover fronteggiare da un mese all'altro il crollo dei loro introiti, talora a fronte di spese ricorrenti che bisognava continuare a sostenere. D'altro canto, molte situazioni di soggetti che invece vivevano già disagi economici preesistevano alla pandemia. Questa non ha fatto che aggravarle bruscamente, in modo più o meno pesante, diffuso e duraturo a seconda della provincia considerata.

Moltissimi dei rispondenti hanno sottolineato il repentino incremento del numero di persone che entravano in una condizione di forte bisogno. Alcuni hanno rilevato sia che la fruizione del reddito o della pensione di cittadinanza ha contribuito a fronteggiare in parte la situazione, aiutando una quota della popolazione ad attutire il colpo, sia che sono state poi disposte varie misure nazionali di aiuto, alcune delle quali anch'esse hanno sostenuto certe fasce deboli.

Tra gli elementi citati dalle prefetture per dare un'idea della gravità del problema vi è il credito al consumo, che spesso ha conosciuto una riduzione. Ciò sia perché alcuni suoi potenziali beneficiari potrebbero aver optato per una stretta su certi acquisti (come ad esempio gli elettrodomestici), rinviandoli a tempi migliori, ma sia anche perché alcune banche concedenti, a fronte della crisi, potrebbero aver frenato sui prestiti alle persone in difficoltà, ritenendone più improbabile la restituzione.

Assai più frequentemente le prefetture, sottolineando a più riprese il ruolo fondamentale che svolge il terzo settore, hanno menzionato il fatto che cittadini di varie categorie – incluse alcune per le quali ciò era del tutto inusuale – si sono rivolti a istituzioni benefiche (tra cui la Caritas) andando alle mense, richiedendo pacchi spesa e così via.

Solo con riguardo ad alcune province si è dato conto dell'intervento delle amministrazioni comunali, le quali nel nostro ordinamento sono competenti a far fronte al disagio economico delle persone, che si manifesta in quantità e modi differenti nei diversi territori. Secondo la ricostruzione fornita dalle prefetture, dopo lo scoppio della pandemia alcuni comuni sono riusciti a muoversi efficacemente, prevedendo in via d'urgenza linee di attività e stanziamenti di bilancio ad hoc, nonché ove possibile mobilitando risorse aggiuntive ulteriori. Molti no. Qualcuno ha evidenziato una totale carenza di fondi al riguardo.

In effetti, un cittadino potrebbe indirizzarsi direttamente a un'istituzione benefica e non all'amministrazione comunale essenzialmente perché vive un momento di difficoltà temporaneo e intende ricevere un aiuto senza molte formalità. Ma è possibile che lo faccia soprattutto perché prevede che non riceverebbe risposta qualora si rivolgesse ufficialmente al proprio comune. Non è

detto che alla base di ciò vi sia sempre un'insensibilità del comune medesimo verso le esigenze di chi ha bisogno. Anzi, si potrebbe ipotizzare che a livello locale tale sensibilità sussista, foss'anche soltanto per ragioni di consenso. Talora gli ostacoli derivano da inefficienze, sprechi, casi di cattiva gestione. Oppure amministrazioni incolpevoli potrebbero appunto trovarsi prive delle necessarie dotazioni finanziarie, o bloccate quanto al loro utilizzo. Ovvero, a seconda dei territori, potrebbero disporre di risorse largamente insufficienti rispetto alla numerosità endemica dei bisognosi.

Ad esempio, nel 2020 il Comune di Verona ha erogato contributi con una spesa complessiva di 467.343,59 euro, di cui 142.403,05 derivanti dal 5 per mille a 236 nuclei familiari in difficoltà, così come la Regione Umbria in aggiunta al beneficio di carattere nazionale ha varato due nuove misure: "NOINSIEME" con finalità di sostegno al reddito per le persone in difficoltà economica, con l'erogazione di "buoni spesa" destinati all'acquisto di beni di prima necessità, contributi economici per medicinali e utenze domestiche e "FAMILY TECH" per ridurre le diseguaglianze tra le famiglie nell'accesso ai servizi socioeducativi, ludico creativi e socioassistenziali erogati in modalità a distanza attraverso un sostegno economico per l'acquisto o il noleggio di computer. Per la città di Napoli, fondamentale si è rivelato il contributo delle associazioni attive sul territorio che hanno fornito un sostegno significativo alla tenuta del tessuto sociale. Associazioni e comitati, anche attraverso processi di finanziamento collettivi collaborativi come il *crowdfundig* – utilizzo comune di disponibilità finanziarie per sostenere iniziative e sforzi di gruppo – hanno svolto una distribuzione di aiuti capillare, con modalità organizzative utilizzate anche in altre grandi città italiane.

In linea teorica, per dare un'idea di massima dell'andamento della povertà ci sarebbe anzitutto da considerare il numero di richieste di aiuto rivolte ai comuni, specificando poi quante vengono soddisfatte e in quale misura. In concreto, però, per le ragioni appena accennate, nella situazione italiana odierna l'entità e l'eventuale accelerazione del ricorso alle istituzioni benefiche spesso danno in prima approssimazione un'immagine più affidabile della situazione concreta.

6. Minori

I minori vengono fatti oggetto di analisi sia come soggetti passivi che come soggetti attivi di condotte criminali o più genericamente devianti⁴. Rilevano anche le loro condizioni di vita, la presenza di eventuali disagi, lo sviluppo più o meno armonico della loro personalità, la dimensione psicologica in genere, i valori morali e civici, i rapporti con la scuola. Il grado di priorità media attribuito a tale voce è stato di 5,31.

Parlando in termini generali, si riscontra da tempo una tendenza verso la *diminuzione dei delitti* complessivamente considerati⁵. Com'è noto, poi, nel 2020 per la gran parte dei reati si è avuto un ulteriore notevole calo rispetto al 2019 a seguito della pandemia. La loro commissione, infatti, era resa a seconda dei casi ardua o impossibile dalla chiusura di certe attività economiche, dal confinamento delle persone a casa propria, dalle restrizioni alla circolazione e così via. Il medesimo andamento si riscontra anche relativamente alle condotte che coinvolgono i minorenni⁶. Fanno eccezione – tanto con riguardo ai minori, quanto in generale – quei comportamenti che possono essere tenuti non muovendosi da casa (ad esempio tramite internet), e che magari la permanenza e la convivenza forzate per tempi assai più lunghi dell'ordinario rendono addirittura più probabili.

⁴ Sul tema, tra gli altri, Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale della polizia criminale, Servizio di analisi criminale, *La devianza minorile*, documento di sintesi, settembre 2021, www.interno.gov.it.

⁵ Tale tendenza (che riguarda anche periodi più risalenti) è evidenziata rispetto all'arco di tempo tra il 2013 e il 2022 in Ministero dell'interno, *Dossier Viminale 1 agosto 2021 – 31 luglio 2022*, 15 agosto 2022, <https://www.interno.gov.it>, pag. 8.

⁶ Si vedano le trattazioni del tema in Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale della polizia criminale, Servizio di analisi criminale, *Minorenni vittime di abusi*, ottobre 2021 e *I minori nel periodo della pandemia*, novembre 2021, entrambi in <https://www.interno.gov.it>.

Infatti, come si evince dalla tabella Fig. D 10, che si concentra su quattro reati le cui vittime sono minorenni, per tre di essi si ha appunto una riduzione nel 2020 rispetto al 2019, mentre per i maltrattamenti che hanno luogo tra le mura domestiche vi è stato appunto un incremento.

Delitti commessi su minori per tipologia di delitto - Dati Regionali

Cod. Regione	Regione	2019				2020			
		Abbandono di persone minori o incapaci	Atti sessuali con minorenne	Maltrattamenti contro familiari e conviventi	Prostituzione minorile	Abbandono di Persone Minori o Incapaci	Atti Sessuali con Minorenne	Maltrattamenti Contro Familiari e Conviventi	Prostituzione Minorile
1	Piemonte	35	24	151	5	36	16	159	3
2	Valle d'Aosta	0	1	3	0	4	0	12	0
3	Lombardia	102	83	327	8	81	66	367	7
4	Trentino-Alto Adige/Südtirol	18	5	66	3	13	9	71	0
5	Veneto	57	28	144	12	46	19	157	4
6	Friuli-Venezia Giulia	15	8	61	1	7	11	53	0
7	Liguria	23	6	37	2	2	13	49	5
8	Emilia-Romagna	42	50	252	4	53	30	326	7
9	Toscana	35	32	119	3	37	26	152	1
10	Umbria	13	1	45	3	9	3	21	0
11	Marche	6	15	35	2	8	5	42	0
12	Lazio	33	54	182	2	28	29	184	2
13	Abruzzo	6	5	31	0	19	4	44	0
14	Molise	2	2	12	0	2	2	9	1
15	Campania	34	33	138	3	20	31	160	3
16	Puglia	24	18	92	1	29	21	120	1
17	Basilicata	3	2	27	0	1	2	18	0
18	Calabria	15	23	63	0	12	13	82	0
19	Sicilia	39	37	253	6	48	38	315	3
20	Sardegna	8	17	63	1	14	12	36	0
<i>Totale Italia</i>		<i>510</i>	<i>444</i>	<i>2.101</i>	<i>56</i>	<i>469</i>	<i>350</i>	<i>2.377</i>	<i>37</i>

Fig. D 10 Elaborazione su dati del Ministero dell'Interno

Alcuni rispondenti hanno notato che nel periodo della pandemia sono stati accentuati, o magari esasperati, atteggiamenti e comportamenti che nei minori in età scolare erano già significativamente riscontrabili, come certi utilizzi compulsivi e continuativi dei social media, o di certi giochi, tali da provocare dipendenza⁷. È stata rilevata da molti una crescita del fenomeno del bullismo, anche nella sua variante del cyberbullismo. Talvolta vi prendono parte attiva pure le ragazze. Si riscontrano condotte devianti tenute in gruppo (quali ad esempio atti di vandalismo, o in certi casi il predetto bullismo), ma assai raramente – fermo restando che singole province con caratteristiche peculiari, come Napoli, vanno specificamente considerate – secondo i rispondenti si rilevano baby gang in senso stretto.

Infine, va ricordato il serio problema dei minori che scompaiono, non di rado improvvisamente (Fig. D 11). Questi in parte vengono ritrovati, ma in larga parte restano da ritrovare soprattutto quando si tratta di stranieri. Come è stato dichiarato da alcune prefetture (tra i quali quelle di Verona e Modena), certe scomparse seguite a breve da ritrovamenti sono dovute al fatto che alcuni minori ospitati in apposite strutture dalle quali è possibile uscire facilmente talora si allontanano nel fine settimana per poi fare ritorno subito dopo, oppure vanno via senza avvertire

⁷ Alcuni giochi online comportano addirittura pericoli per l'incolumità personale.

quando stanno per compiere 18 anni. Ovvero, quanto in particolare agli stranieri, può avvenire che, essendo appena arrivati in Italia dall'estero e avendo parenti anche in altri paesi dell'Unione Europea, spesso si muovano per raggiungerli, non dando più proprie notizie⁸. Sussiste però anche la possibilità che in parte i minori stranieri scomparsi vengano risucchiati nelle reti di trafficanti di esseri umani⁹.

La tratta di esseri umani e la riduzione in schiavitù esistono anche nei paesi ad economia avanzata (nel nostro sono vigenti norme penali al riguardo) e coinvolgono anche i minori¹⁰. Si può presumere che i casi venuti alla luce siano – come accade per alcuni fenomeni criminali – una frazione di quelli realmente verificatisi.

Nella tabella Fig. D 11 si vede come i numeri delle scomparse di stranieri siano stati maggiori, oltre che ovviamente nelle province più popolose, anche in alcune regioni che si trovano alla "frontiera" dell'immigrazione (nel 2020 soprattutto Sicilia e Friuli-Venezia Giulia).

Cod. Regione	Regione	Totale Scomparsi		Da ritrovare	
		Italiani	Stranieri	Italiani	Stranieri
1	Piemonte	147	226	10	87
2	Valle d'Aosta	4	4	0	3
3	Lombardia	403	454	19	168
4	Trentino-Alto Adige	59	39	1	6
5	Veneto	92	132	5	56
6	Friuli-Venezia Giulia	56	1.333	11	1.205
7	Liguria	64	181	4	119
8	Emilia-Romagna	182	266	6	78
9	Toscana	95	191	7	50
10	Umbria	29	41	4	10
11	Marche	33	81	4	38
12	Lazio	173	247	13	113
13	Abruzzo	41	44	4	25
14	Molise	6	85	3	62
15	Campania	219	179	22	107
16	Puglia	156	276	19	208
17	Basilicata	9	85	2	64
18	Calabria	24	205	7	168
19	Sicilia	251	1.443	69	1.135
20	Sardegna	37	4	1	1
	Ignoto	89	79	1	32
		2.169	5.595	212	3.735

Fig. D 11 Elaborazione su dati del Ministero dell'Interno

⁸ Così anche la *XXIII Relazione del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse*, per il semestre 1 gennaio 2020 – 30 giugno 2020, www.interno.gov.it, p. 37.

⁹ *Ibidem*, p. 38. Un quadro informativo sintetico fornito dal medesimo Commissario straordinario per le persone scomparse – relativo ai casi di minori italiani e stranieri scomparsi e ritrovati nel 2020, distribuiti in base alle diverse cause della scomparsa – si trova in Dipartimento per le politiche della famiglia, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti, *Relazione al Parlamento sull'attività di coordinamento in tema di prostituzione, pornografia, turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di schiavitù*, anno 2020, <https://famiglia.governo.it>, p. 83.

¹⁰ Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale della polizia criminale, Servizio di analisi criminale, *La tratta degli esseri umani in Italia - Focus*, marzo 2021, <https://www.interno.gov.it>

7. Alcool, droghe, dipendenze

Le voci dedicate all'alcolismo (priorità media attribuita 5,25) e alle tossicodipendenze (priorità 4,78) vengono qui commentate congiuntamente sia per la loro intuitiva vicinanza concettuale reciproca, sia perché le prefetture hanno delineato un continuum materiale tra i due ambiti, con elementi di contatto, sovrapposizione, intreccio. In certe circostanze anche l'alcol può essere usato non già con moderazione, per il piacere di gustare la bevanda, accompagnare un pasto, trascorrere del tempo con amici e così via, bensì, a seconda dei casi, per produrre emozioni forti, ottenere un riconoscimento tra i pari, contenere il malessere (spesso finendo poi per provocarlo in misura ben maggiore), ricercare lo stordimento. Com'è noto esistono svariate altre condotte legali che possono dar luogo a forme di dipendenza. Tra queste – anche adesso solo quando si eccedono continuamente i limiti fisiologici – alcune relative a gioco, tabacco, altre sostanze che possono alterare gli stati psichici, shopping, sesso, internet, un certo approccio al lavoro.

Parlando di certe “nuove” modalità di assunzione dell'alcol vengono raffigurati giovani (ma non soltanto) che si spingono al limite delle proprie capacità di tenuta, spesso senza rendersi conto dei danni che ciò comporta, tra l'altro, per la propria salute fisica e psichica. Ci si riferisce al cosiddetto *binge drinking* (espressamente menzionato come fenomeno sempre più diffuso da 25 prefetture), che consiste nell'assumere in stretta sequenza e fino all'ultima goccia più dosi (in genere cinque) di superalcolici; alla tendenza a concentrare nel fine settimana (come già avviene in altri paesi) certe esperienze di consumo di alcol, sovente collettive e votate all'eccesso; alla pericolosa associazione non solo tra più tipi di alcolici, ma anche tra questi e varie droghe e/o psicofarmaci, talora per esaltarne gli effetti, talaltra nella speranza o illusione di mitigarne certuni con certi altri. Peraltro anche il consumo troppo frequente e poco informato di bevande a bassa gradazione alcolica può avere conseguenze nocive (come segnalato a Novara).

Un uso smodato dell'alcol è stato tradizionalmente più frequente da parte dei maschi. Non poche prefetture indicano recenti aumenti anche nella popolazione femminile, nonché un preoccupante incremento dei consumatori in età assai precoce. A ulteriore riprova del fatto che ciò che emerge ufficialmente può essere una porzione minima di ciò che succede realmente, dopo l'arrivo della pandemia il consumo di alcol nei locali si è ovviamente azzerato e le visite

ai centri specializzati si sono rarefatte a seguito delle restrizioni. D'altro canto, varie prefetture hanno rimarcato che il consumo anche in forme eccessive di bevande alcoliche è continuato (ed è presumibilmente aumentato rispetto al 2019, per reazione alle circostanze inconsuete in cui ci si trovava), per l'ovvia ragione che queste restavano acquistabili presso i supermercati.

Quanto alle droghe (per le quali i sequestri e i dati ufficiali in genere fotografano una porzione limitata del fenomeno), è in genere più diffuso il consumo della cannabis e dei suoi derivati, ma si innalza sempre di più quello di cocaina, che in qualche provincia supera il primo in termini di casi rilevati. Per la cannabis in alcuni casi è stata registrata nei consumatori (spesso giovani e giovanissimi, ma non soltanto) la sensazione di tenere un comportamento sostanzialmente normale. Talora è stata sottolineata la notevole pericolosità di certi tipi di cannabis sintetica. Con riguardo alla cocaina, invece, vi sono perfino soggetti che la considerano una sostanza “leggera”, da usare per tenersi su, cimentarsi con le sfide della giornata, o a fini ricreativi. È stato evidenziato più volte che adesso i cocainomani (i quali sovente associano l'assunzione della loro sostanza prediletta con alcol, altre droghe, psicofarmaci) appartengono a fasce d'età più elevate e non di rado occupano posizioni sociali ragguardevoli, svolgendo attività lavorative ben remunerate. Resta alquanto presente l'eroina, consumata con varie modalità (talora nell'erronea convinzione che fumandola sia poco nociva). In alcune grandi città come Palermo e Napoli è stato segnalato il crack.

Dalle prefetture viene ricordato che a ritmi incalzanti vengono messe in circolazione droghe sempre nuove (a Bologna è stata citata anche la “droga dello stupro”), pertanto spesso non ricomprese negli elenchi ufficiali. In genere si tratta di sostanze sintetiche. I vari psicofarmaci reperibili sono legali. Di conseguenza, le segnalazioni ufficiali spesso non danno conto tanto delle prime quanto dei secondi. A tale riguardo, svariate prefetture hanno sottolineato il ruolo essenziale dei colloqui svolti presso i NOT (Nuclei operativi tossicodipendenze), attraverso i quali è stato possibile rilevare informazioni preziose anche circa il ricorso a droghe sintetiche e psicofarmaci. È stato altresì riportato che i NOT, i quali abbisognano dell’apporto di professionalità specialistiche, sono spesso sotto organico. Durante la pandemia per alcuni mesi non è stato ovviamente possibile tenere i colloqui in presenza, sicché sono stati sospesi in tale modalità. La realizzazione in via telematica, come rilevato da qualche prefettura, doveva considerare che nell’interlocutore, a seconda della situazione in casa sua mentre si svolgeva il colloquio, avrebbero potuto insorgere resistenze a parlare di temi molto delicati. Svariate prefetture parlano di modalità innovative che hanno consentito la realizzazione dei colloqui da remoto, indicati come buone pratiche.

L’acquisto di droghe per strada durante il *lockdown* è necessariamente crollato. Alcuni rispondenti hanno però fatto riferito del recapito presso il domicilio dei consumatori da parte degli spacciatori, nonché degli ordini di sostanze fatti tramite la rete, in particolare nel *dark web*. Pertanto, non è detto che il consumo abbia subito un crollo analogo.

In termini più generali, per alcune province sono state rilevate differenze di prezzo a seconda della dimensione delle piazze di spaccio. Ad esempio, da Benevento i tossicomani si recano spesso a Napoli, dove pagano meno. Da alcune prefetture è stato menzionato il ruolo svolto dalle organizzazioni criminali, anche straniere. Com’è noto, le fortune di spietati e potentissimi sodalizi transnazionali si reggono in larga parte sul narcotraffico, anzitutto di cocaina.

8. Prostituzione

La prostituzione ha ricevuto una priorità media di 6,84. Buona parte delle prefetture non segnalano criticità particolari. In non poche province l’attività in questione non viene svolta all’aperto e apparentemente non desta un particolare allarme sociale. In altre, invece, l’esercizio della professione per strada avviene soltanto in certi luoghi e in certe fasce orarie, da parte di soggetti appartenenti a certe etnie, talora di vario orientamento sessuale. Sono state di tanto in tanto evocate le organizzazioni criminali, specie straniere, che gestiscono l’attività di donne connazionali (anche minorenni) e in certi casi le tengono in stato di soggezione o di schiavitù. Quanto al coinvolgimento delle associazioni di stampo mafioso italiane, con riferimento a un litorale ricadente nella provincia di Napoli è stato richiamato un noto accordo tra sodalizi criminali stranieri, che gestiscono direttamente il meretricio, ed esponenti di gruppi camorristici, i quali invece si fanno versare dai primi un pedaggio per lo sfruttamento di spazi che ricadono nel proprio territorio.

Si riscontrano centri di ascolto, associazioni anti-tratta e in genere possibilità offerte alle vittime della tratta di cambiare vita, interrompendo i rapporti con chi le sfrutta¹¹. Anche in questo campo il terzo settore svolge un ruolo di grande rilievo.

9. Volontariato

Al volontariato è stata attribuita una priorità media di 7,02. Come già evidenziato nei sub-paragrafi precedenti, le prefetture hanno mostrato che gli organismi non animati da finalità lucrative nel 2020 hanno svolto un ruolo cruciale rispetto alle esigenze ritenute di massima priorità: quelle di

¹¹ Sull’argomento il già citato *La tratta degli esseri umani in Italia - Focus*, marzo 2021.

malati, vittime di difficoltà economiche, anziani. Ma ciò vale anche con riguardo ad altri temi trattati nella rilevazione (religioni e loro dialogo, minori, alcol, droghe, dipendenze, prostituzione). Pure quando i poteri pubblici sono efficienti e capaci di far fronte ai problemi, il volontariato lavora al loro fianco per coadiuvarli e operare lì dove essi non hanno competenza o hanno più difficoltà ad arrivare. Spesso, anche e in particolare durante le emergenze, il volontariato è in grado di muoversi in modo particolarmente veloce e duttile, così come è venuto in luce durante la pandemia. Come è stato rilevato da molte prefetture, tutte le attività dei volontari avrebbero potuto essere paralizzate, ma invece alcune sono andate avanti, rimodulandosi in base alle emergenze e creando servizi nuovi adatti alle circostanze.

In singole province sono presenti svariate centinaia di associazioni di volontariato (in qualcuna, non delle maggiori, mezzo migliaio). In altre, invece, molte di meno: ad esempio, poco più di una decina. Il che non si correla necessariamente alla dimensione della popolazione. Province con pochi residenti possono avere appunto centinaia e centinaia di organismi di volontari, ovvero appunto una manciata, a seconda delle latitudini alle quali si trovano. D'altro canto, alcune grandi organizzazioni di terzo settore sono presenti in tutto il Paese.

Qualora nelle aree in cui vi fossero acuti problemi sociali e un'incapacità di risposta dei poteri pubblici si avesse una robusta presenza di organismi non lucrativi, questa non sarebbe una condizione ottimale, per via della debolezza del settore pubblico, ma almeno i volontari sopperirebbero in parte alle lacune di quest'ultimo, sicché il benessere e la qualità della vita dei cittadini in buona misura migliorerebbero. Le cose, però, non stanno esattamente così. Infatti, in alcune parti del paese in cui il reddito medio è più elevato, il settore pubblico è più ricco e di consueto – quindi non considerando il periodo pandemico – i servizi funzionano relativamente meglio, si trova meritoriamente moltissimo volontariato. In alcune altre parti più svantaggiate, invece, se ne trova molto di meno, sicché anche lì sarebbe opportuno valorizzarlo, favorirlo economicamente e promuoverlo il più possibile, fermo restando che non lo si può precettare dall'alto, trattandosi di un fenomeno che per definizione o conserva la sua spontaneità o perde la propria natura. D'altro canto, anche avvalendosi delle organizzazioni di terzo settore, la mano pubblica deve fare la propria parte per tutelare adeguatamente i diritti e soddisfare i bisogni primari dei cittadini e dei residenti, oltre che per presidiare sempre e con certezza i livelli essenziali nei servizi e nelle prestazioni delle amministrazioni in genere, così da fronteggiare le necessità esistenti, nella loro vastità e gravità. Diversamente, enormi sacche di bisogno resteranno scoperte in determinate aree del Paese, com'è accaduto finora.

10. Sanità

Come già più volte ribadito, la voce sanità per il 2020 ha ottenuto la massima priorità media (3,51), in evidente connessione con la pandemia. Alcune prefetture hanno fornito la descrizione della situazione delle strutture sanitarie nei vari territori. Molte riferiscono delle tensioni cui queste sono state sottoposte dall'emergenza, delle difficoltà incontrate, dei controlli effettuati (ad esempio in relazione a focolai rilevati in date province e strutture), del ruolo svolto da medici, paramedici, volontari.

11. Comuni e loro forme associative

La voce relativa alle associazioni di comuni si è vista attribuire la priorità media meno elevata (8,93), il che potrebbe significare che nei confronti delle questioni sottostanti non vi sono forti aspettative. Per la voce relativa ai comuni, invece, si ha il valore di 6,9. Anche questa, quindi, non è in cima alle priorità.

I punteggi che assegnano le priorità più elevate alla voce “comuni” appaiono leggermente più frequenti in regioni come Toscana ed Emilia-Romagna, che sono anche quelle in cui si riscontrano aggregazioni e collaborazioni tra comuni un po’ più numerose. D’altro canto, in province in cui dette aggregazioni e collaborazioni sono poche, non tanto spesso pare ritenuto urgente incrementarle. Forse in certe aree territoriali, magari anche in dipendenza della legislazione regionale, dalle amministrazioni tale tema è sentito come più importante di quanto non avvenga altrove. Questo, peraltro, è uno spunto che andrebbe approfondito.

12. Conclusioni

L’area tematica “Territorio e aspetti sociali”, come si è illustrato, contiene tredici voci, tra loro alquanto eterogenee, ma spesso reciprocamente correlate. Il 2020 è stato segnato dall’emergenza pandemica e ciò ha avuto conseguenze sulle realtà trattate in quasi tutte le voci. Alcune priorità si pongono in testa e appaiono tra loro interconnesse: sanità; abitazione e nuove povertà; anziani e demografia. Ciò anche perché, in certi territori più che in altri, in modo strutturale non vengono soddisfatti adeguatamente i corrispondenti bisogni (anche prima dell’arrivo del Covid-19). Segue il gruppo delle voci relative a minori, alcol, droghe e dipendenze, anch’esse oggetto di valutazioni che le collocano tra le questioni da seguire con la massima attenzione. Il ruolo svolto dal volontariato, prescindendo dal valore di priorità attribuito, per come descritto dalle prefetture costituisce un filo rosso che collega molti degli ambiti. Rispetto alla voce relativa alle religioni, al loro dialogo e alla pacifica accettazione delle diversità culturali (con bassa priorità), non sono stati segnalati elementi di allarme. Modesti gradi di priorità sono stati attribuiti anche alle voci restanti (comuni, loro aggregazioni, prostituzione).

I risultati della rilevazione, come emerge già dagli schematici commenti qui formulati, sono di per sé di estremo interesse. Attraverso la lente d’osservazione delle prefetture vengono individuati e messi sul tappeto tanto i punti di forza quanto le criticità, le sfide, le carenze di risorse. Si tratta di un materiale prezioso, non soltanto perché provincia per provincia esso fornisce informazioni sugli aspetti sociali tra loro interrelati, ma anche perché tali informazioni vanno a formare oggetto di uno sguardo d’insieme, che consente di comparare le diverse realtà territoriali, di individuare le difformità, di avvertire i possibili scricchiolii, di mettere meglio a fuoco le stesse priorità e linee di intervento, a partire da un punto di vista che è quello dell’unità nazionale.



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 2020

Protezione civile e ambiente

Protezione civile e ambiente

Indice

1. Rilevanza del tema	2
2. I Rischi sismici, idrogeologici e vulcanici	5
2.1. Rischi sismici.....	5
2.2. Rischi idrogeologici e vulcanici	6
3. Gli incendi	7
3.1 Gli incendi boschivi	7
3.2 Gli incendi non boschivi	9
4. I rischi industriali	10
5. Le esercitazioni.....	12
6. Il volontariato.....	13
6.1 Le associazioni di Protezione civile	13
6.2 Le altre associazioni di volontariato	14
7. L'abusivismo edilizio	16
8. Lo smaltimento dei rifiuti.....	17
8.1 La raccolta differenziata dei rifiuti	17
8.2 Inceneritori e termovalorizzatori.....	20
9. L'inquinamento	21
10. Conclusioni.....	21

1. Rilevanza del tema

L'emergenza pandemica ha avuto inevitabili ripercussioni anche sulle attività esercitate dalle Province e Prefetture, nonché sui dati da queste registrati rispetto alla tutela dell'ambiente della popolazione. A titolo esemplificativo, la pandemia e le successive politiche di quarantena hanno costretto gran parte delle prefetture ad interrompere o, in ogni caso, a rinviare lo svolgimento delle esercitazioni di protezione civile programmate. Inoltre, la temporanea chiusura delle attività commerciali ed industriali, nonché le limitazioni apposte alla libertà di circolazione hanno condotto in molte Province ad una significativa riduzione del livello di inquinamento registrato.

La pandemia, per quanto significativa, non ha tuttavia ridotto l'attenzione che le prefetture hanno dedicato anche nel 2020 alle tematiche della protezione civile e dell'ambiente.

Le tematiche della protezione civile e dell'ambientale rivestono una grande importanza non solo nell'attuale dibattito pubblico, ma anche per l'attività delle pubbliche amministrazioni. Dai giudizi espressi dalle prefetture risulta che la rilevanza riconosciuta a questi temi è complessivamente aumentata tra il 2013 e il 2020, salendo dal valore medio di 6,28 nel 2013 al 7 del 2020.

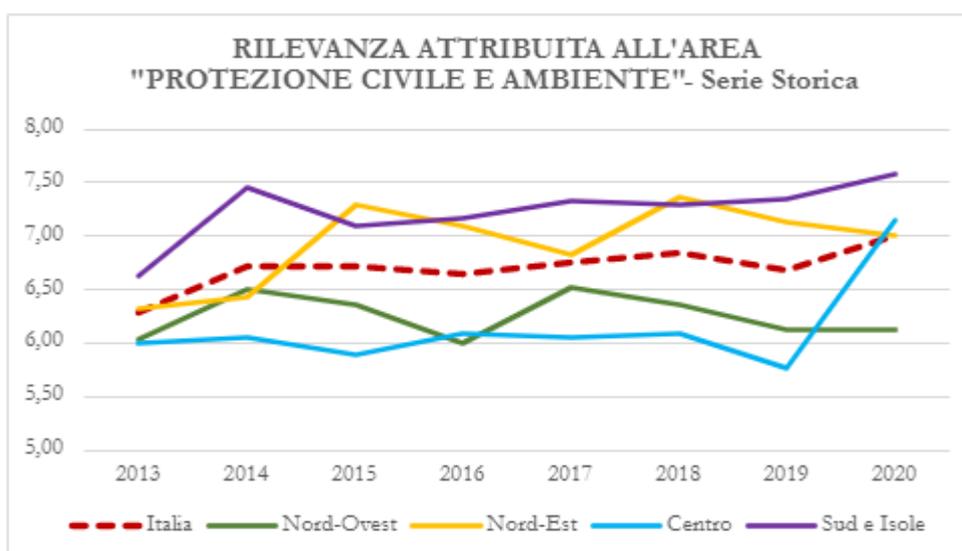


Fig. E. 1

Tale incremento è il risultato dell'accresciuta sensibilità per le predette tematiche in tutte le macroaree del paese, sebbene con diversa intensità. Nel corso di questi ultimi anni, tale sensibilità è accresciuta soprattutto nell'Italia centromeridionale dato che il grado di rilevanza delle tematiche tra il 2013 e il 2020 è passato nel Centro da 6 a 7,14 e nel Sud e nelle Isole da 6,63 a 7,5. Viceversa, tra il 2013 ed il 2020 nel Nord-Est si passa soltanto da 6,33 a 7, mentre nel Nord-Ovest tale incremento è ancor più circoscritto, da 6,04 a 6,13.

Del tutto peculiare è poi l'andamento, piuttosto discontinuo, del Centro dato l'improvviso aumento del grado di rilevanza della Protezione civile e dell'ambiente, passato dal 5,77 del 2019 al già richiamato 7,14 del 2020. Tale significativo incremento è presumibilmente imputabile agli eventi naturali ed antropici che hanno colpito il territorio; si pensi agli incendi evidenziati dalle prefetture con riferimento alle Province di Macerata e Pistoia e alla Città Metropolitana di Roma Capitale.

Inoltre, l'attenzione per le tematiche ambientali è oggi maggiore nel Sud e nelle Isole e, in particolare, in tutte le province della Sardegna, nonché in alcune province della Sicilia e della Puglia.

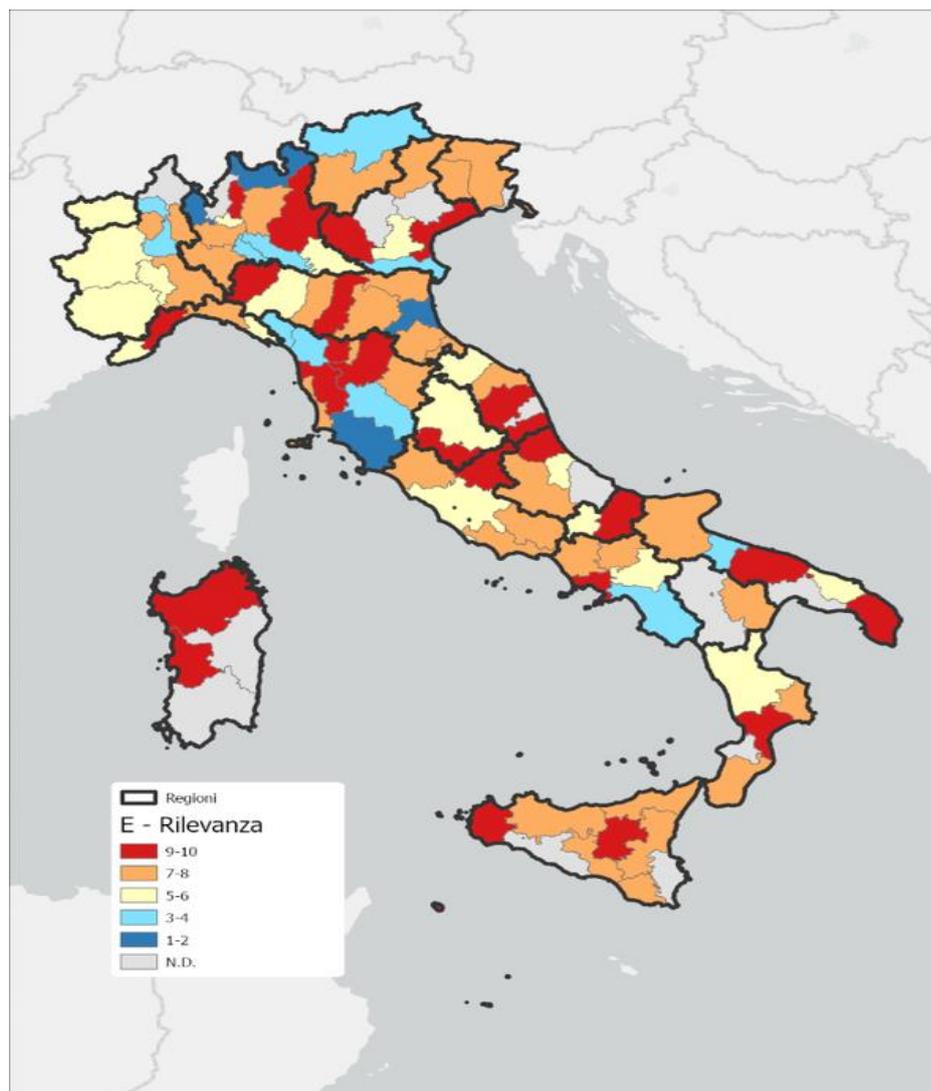


Fig. E. 2

L'attenzione per le tematiche oggetto di esame, difatti, varia sensibilmente all'interno delle singole regioni e non si registrano sensibili differenze tra province costiere o dell'entroterra e tra province montane o pianeggianti.

A titolo esemplificativo, affacciate sulla costa vi sono sia delle prefetture che attribuiscono all'ambiente e alla protezione civile il massimo grado di rilevanza (9-10), come quelle di Savona e Catanzaro, sia quelle che attribuiscono loro un rilievo minimo (1-2), si pensi a Grosseto. Lo stesso può dirsi per le prefetture nell'entroterra, con un grado di rilevanza massimo attribuito da Piacenza o Rieti ed un grado invece minimo indicato da Varese. Similmente, tanto una rilevanza minima quanto una massima sono riportate sia dalle province montane, dal grado minimo espresso da Sondrio al massimo di Lecco, che da quelle pianeggianti, dal minimo di Ravenna al massimo di Lecce.

Al più, può evidenziarsi una certa correlazione tra demografia ed attenzione per le dinamiche ambientali, dato che il grado di rilevanza medio nelle undici province più popolose d'Italia e con più di un milione di abitanti, pari 7,6, è leggermente maggiore a quello di 6,9 riferito alle undici province meno popolose.

Per quanto riguarda il grado di priorità, da un massimo di 1 a un minimo di 10, attribuito dalle prefetture alle singole voci ricomprese nell'area tematica della Protezione civile e dell'ambiente è possibile individuare alcune tendenze di carattere generale.

Media della priorità attribuita dalle prefetture alle singole tematiche. 2020

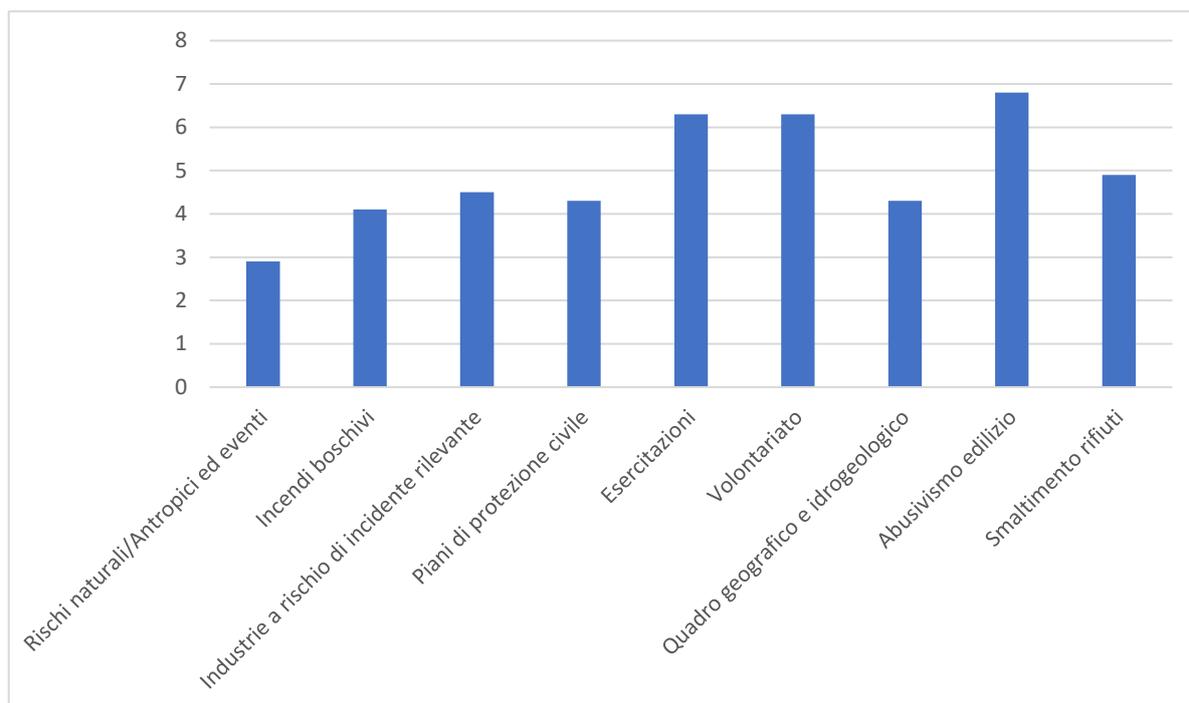


Fig. E. 3

Il tema cui le prefetture attribuiscono maggiore rilievo è quello dei rischi naturali e antropici, con una media di priorità pari a 2,9 e che dipende inevitabilmente dalla particolare morfologia del nostro paese e dal grado di industrializzazione raggiunto che, come noto, porta con sé anche diverse esternalità negative. Invero, a tale tipologia di rischi viene riconosciuta la massima priorità (con un punteggio da 1 a 2) dalla maggior parte delle prefetture intervistate, ben 52 e presenti principalmente nell'Italia settentrionale.

L'attenzione per le calamità che possono verificarsi in conseguenza di cause sia naturali che antropiche è poi dimostrata anche dall'alto grado di priorità attribuito ad altre tematiche più specifiche. Trattasi, in particolare, della prevenzione e del contenimento degli incendi boschivi, con una media di priorità del 4,1, della predisposizione e aggiornamento dei piani di protezione civile, con una media del 4,3, e delle industrie a rischio di incidente rilevante con una media del 4,5.

L'importanza riconosciuta dalle prefetture agli incidenti boschivi dipende dalla significativa percentuale di superficie boschiva che ricopre il territorio di ciascuna regione; tanto è vero che, complessivamente, il 36,4% del territorio italiano risulta coperto da boschi. Non a caso, il tema degli incendi boschivi è riconosciuto come una massima priorità da ben 31 prefetture, la maggior parte delle quali sono presenti nel Meridione e nello specifico in Sicilia, ossia nelle regioni che, come si vedrà, pur avendo una minore superficie boschiva, sono state maggiormente interessate nel 2020 da incendi.

Sono invece 25 le prefetture, presenti in tutto il territorio nazionale ma principalmente nel Settentrione, che attribuiscono una priorità massima alla predisposizione dei piani di protezione civile. Similmente, sono 31 le prefetture che attribuiscono un peso predominante alle industrie a

rischio di incidente rilevante. Anche in tale caso, inoltre, la maggioranza delle Prefetture che si sofferma sui rischi industriali è presente nel Nord-Italia, specie in Lombardia ove si trova circa un quarto delle 13 prefetture (Varese, Brescia e Pavia) che attribuiscono al tema il punteggio massimo di 1. Tale dato verrà in seguito esaminato, ma in ogni caso trova riscontro nella presenza di siti industriali in tutte le regioni del paese e, al contempo, nella loro maggiore concentrazione nel Nord-Italia.

Un significativo grado di priorità è attribuito allo smaltimento dei rifiuti, con una media di 4,9, a differenza dell'abusivismo edilizio, cui è stata attribuita una priorità media di 6,8, tematica riguardo alla quale, peraltro, la maggioranza delle prefetture, nelle risposte al questionario sottoposto, ha escluso l'esistenza di particolari criticità.

Lo smaltimento dei rifiuti costituisce invece una spiccata priorità per 22 prefetture, presenti sia nel Nord-Italia che nel Sud. Tale omogeneità appare spiegabile alla luce dei dati raccolti in materia di raccolta differenziata ed inquinamento che saranno in seguito esaminati. Può però già richiamarsi che, da un lato, la massima rilevanza attribuita ai rifiuti dalle prefetture del Nord è espressione della particolare virtuosità di tali territori, specie quelli del Nord-Est, in tema di raccolta differenziata e di impianti per il trattamento dei rifiuti urbani. Dall'altro, viceversa, l'attenzione riportata dalle prefetture del Sud dipende dalle maggiori difficoltà qui riscontrate, anche se va evidenziato il maggiore impegno recentemente profuso da tutte le regioni meridionali e dalla Sicilia; tanto è vero che nel 2020 la quantità di rifiuti oggetto di raccolta differenziata in tali aree è stata sensibilmente superiore a quella registrata nel 2019

Minore è invece l'attenzione dedicata alle tematiche delle esercitazioni e del volontariato entrambe con un grado medio di priorità del 6,3, e alle quali viene riconosciuta un'attenzione massima rispettivamente solo da 8 e 13 prefetture.

Lo scarso rilievo riconosciuto alle esercitazioni si può agevolmente comprendere dato che le misure di contenimento e prevenzione del contagio da Covid hanno impedito lo svolgimento delle stesse esercitazioni in gran parte del territorio nazionale. Similmente, la scarsa preoccupazione mostrata per il volontariato dipende dal fatto che, da un lato, le misure di contenimento hanno inevitabilmente limitato anche la libertà di circolazione e riunione e, dall'altro, che le associazioni assicurano un fondamentale supporto sul territorio sotto il profilo sociale, economico e culturale, aiutando così l'azione dei pubblici poteri.

Infine, il tema a cui viene attribuito significativo rilievo è quello del quadro geografico/idrogeologico, con un grado medio di priorità pari a 4,3, che è stato riconosciuto da un totale di 29 prefetture, prevalentemente dislocate nelle aree geografiche del nord.

2. I Rischi sismici, idrogeologici e vulcanici

2.1. Rischi sismici

I rischi sismici interessano gran parte del territorio nazionale e, principalmente, le aree che corrono lungo gli Appennini.

Quanto all'Appennino settentrionale, rischi sismici sono stati evidenziati in tutte le province dell'Emilia-Romagna, in gran parte delle province della Toscana, escluse soltanto quelle di Livorno e Siena, e nelle province della Liguria di Imperia e La Spezia. Similmente, nell'Appennino centrale tali rischi sono presenti in tutte le province di Lazio, Abruzzo, Umbria e Marche.

Per di più, per quanto concerne l'Appennino meridionale e siculo, rischi sismici sono evidenziati anche in tutte le province della Basilicata, Campania e Molise, nonché della Calabria e Sicilia con le sole eccezioni rispettivamente della Province di Crotone e Caltanissetta.

Sempre in ragione della morfologia del nostro territorio, non sorprende poi l'assenza di rischi sismici nelle aree pianeggianti e, viceversa, la loro presenza in alcune province alpine. Più precisamente, da un lato, alcun rischio sismico è riportato per diverse province e città metropolitane lungo la Pianura Padana, si pensi a quelle di Milano, Pavia, Vercelli e Venezia, nonché per tutte le province pugliesi, con la sola eccezione di Barletta-Andria-Trani. Dall'altro, sebbene non manchino delle eccezioni, rischi sismici sussistono anche lungo le Alpi, si pensi ad Aosta, Trento e a tutte le province del Friuli Venezia-Giulia.

Guardando ai dati riportati dalle prefetture, il numero degli eventi sismici che nel 2020 hanno effettivamente cagionato danni a cose o persone è piuttosto omogeneo nel Paese sebbene, anche a causa della sua estensione territoriale, si riscontri una maggiore sismicità nel Meridione. Nello specifico, si conta un evento sismico nel Nord-ovest, nella Provincia di Torino, due nel Nord-est, a Trento e Piacenza, uno nel Centro, a Prato, e cinque al Sud e nelle Isole, con tre a Trapani ed uno a Caltanissetta e a L'Aquila.

2.2. Rischi idrogeologici e vulcanici

Ancor più diffusi sono i rischi idrogeologici, dato che sono soltanto quattro le province a non essere state interessate nel 2020 dal fenomeno. Due si affacciano sulla costa, quelle di Rimini e Sassari, mentre le altre due sono entrambe localizzate in Piemonte, ovvero quelle di Torino e Vercelli.

Nonostante i rischi derivanti dal dissesto idrogeologico siano presenti in tutta Italia, gli eventi idrogeologici con danni a cose o persone hanno interessato nel 2020 soltanto alcune aree specifiche. Più precisamente, da un lato, nel 2020 nessuno o, al più, un solo evento idrogeologico è stato riportato da tutte le prefetture di diverse regioni, quali Abruzzo, Calabria, Campania, Friuli Venezia-Giulia e Lazio. Dall'altro, vi sono singole province che hanno registrato nel 2020 decine se non centinaia di eventi; in particolare, ben 151 crisi idrogeologiche sono state riportate nella Provincia di Oristano, 147 nella Provincia di Venezia, 88 nella Provincia di Savona, 80 nella Provincia di Trapani e, sempre in Sicilia, 75 in Provincia di Messina, 70 in Provincia di Varese, 38 nella Provincia di Genova, 33 ad Aosta e 25 nella Provincia di Milano.

Prime 10 Province per eventi idrogeologici. 2020

Provincia	Regione	N. eventi
Oristano	Sardegna	151
Venezia	Veneto	147
Savona	Liguria	88
Trapani	Sicilia	80
Messina	Sicilia	75
Varese	Lombardia	70
Genova	Liguria	38
Aosta	Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	33
Milano	Lombardia	25
Lecce	Puglia	20

Fig. E. 4

Risultano invece assai più circoscritti i rischi vulcanici dato che oggi sono presenti soltanto due vulcani attivi, l'Etna e Stromboli, e otto vulcani quiescenti, ovvero Colli Albani, Campi Flegrei, Ischia, Vesuvio, Lipari, Vulcano, Panarea, Isola Ferdinandea e Pantelleria.

La sussistenza di rischi vulcanici è stata richiamata soltanto dalle prefetture campane e siciliane collocate nei pressi dei predetti vulcani. In Campania, rischi vulcanici sono riportati per la

Città Metropolitana di Napoli e per la Provincia di Salerno in ragione della loro vicinanza ai vulcani quiescenti del Vesuvio, dei Campi Flegrei e di Ischia. In Sicilia, data la presenza del vulcano quiescente dell'Isola di Vulcano, di Stromboli e, in particolare, dell'Etna, rischi vulcanici interessano la Provincia di Trapani e le Città Metropolitane di Messina e, in particolare, Catania, l'unica ad aver registrato nel 2020 degli eventi vulcanici con danni a cose o persone, ben 36.

3. Gli incendi

3.1 Gli incendi boschivi

Dei diversi eventi che possono colpire i nostri territori merita una trattazione a parte quello degli incendi, sia per la sua rilevanza nel territorio nazionale sia per l'attenzione dedicatagli dalle prefetture.

Il fenomeno degli incendi boschivi ha costituito anche nel 2020 una piaga nel nostro paese dati i 4865 incendi registrati in Italia, con una media di più di 10 incendi al giorno, che hanno portato a bruciare 55.656,5 ettari.

Incendi boschivi e superfici percorse dal fuoco. 2020		
Regione	n. incendi boschivi	superficie percorsa dal fuoco (ha)
Piemonte	134	726,8
Valle d'Aosta	43	2,8
Lombardia	143	1.331,7
Trentino-Alto Adige	32	5,7
Veneto	45	112,0
Friuli-Venezia Giulia	66	69,5
Liguria	106	117,0
Emilia-Romagna	82	63,7
Toscana	242	360,4
Umbria	51	199,1
Marche	30	70,8
Lazio	303	3.882,6
Abruzzo	62	1.705,2
Molise	67	1.029,1
Campania	704	5.109,1
Puglia	395	3.591,5
Basilicata	184	1.282,8
Calabria	593	4.564,8
Sicilia	575	23.447,0
Sardegna	1.008	7.985,0
<i>Totale Italia</i>	<i>4.865</i>	<i>55.656,5</i>

Fig. E. 5. Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'interno

La problematica degli incendi investe maggiormente l'Italia centro-meridionale e le Isole piuttosto che il Settentrione. Nel Nordovest il Piemonte e la Lombardia hanno registrato rispettivamente soltanto 134 e 143 incendi boschivi e 726,8 e 1.331,7 ettari percorsi dal fuoco, similmente nel Nordest l'Emilia-Romagna ed il Veneto contano rispettivamente 82 e 45 incendi e 63,7 e 112 ettari bruciati.

Ben diversi sono, invece, i dati registratisi nel Centro e nel Meridione. Ad esempio, in Toscana e nel Lazio vi sono stati 242 e 303 incendi, con 360,4 ettari bruciati in Toscana e ben 3.882,6 nel Lazio; similmente, nel Sud, la Puglia ha registrato 394 incendi e 3.591,5 ettari bruciati, mentre in Campania si contano financo 704 incendi e 5.109,1 ettari percorsi dal fuoco. Ancor più allarmanti, infine, sono i dati fatti registrare dalle Isole, dati i 575 incendi della Sicilia con ben 23.447 ettari bruciati e i più di mille incendi della Sardegna che hanno esposto al fuoco ben 7.985 ettari.

Il più elevato numero di incendi nell'Italia centromeridionale non dipende, tuttavia, dalla prevalenza in queste aree di superfici boschive. Invero, salvo alcuni picchi in positivo, come in Liguria, ovvero in negativo, come in Puglia, gran parte delle regioni, sia nel Nord che nel Sud Italia, presentano la medesima percentuale di superficie coperta da boschi che oscilla tra il 52,1% della Toscana al 33,1% delle Marche. Per di più, la Sicilia e la Campania risultano particolarmente colpite dagli incendi boschivi nonostante la percentuale di boschi che ricoprono i loro territori sia al di sotto della media italiana del 36,4%, essendo pari soltanto al 14,8% in Sicilia e al 35,6% in Campania.

Percentuale superficie regionale ricoperte da terre boscate. 2015

REGIONI	Bosco 2005	Bosco 2015	Totale 2005	Altre terre boscate 2015	Totale 2015
Liguria	62,6	66,3	69,3	7,1	73,4
Trentino-Alto Adige	52,3	53,0	57,3	5,0	58,0
Toscana	44,2	45,9	50,1	6,2	52,1
Sardegna	24,2	24,2	50,3	27,3	51,5
Umbria	43,9	46,8	46,1	2,4	49,2
Friuli-Venezia Giulia	41,2	42,0	45,4	4,4	46,5
Calabria	30,8	33,6	40,3	10,5	44,1
Abruzzo	36,1	39,1	40,5	4,7	43,9
Basilicata	26,1	28,8	35,4	10,3	39,1
Lazio	31,6	34,8	35,2	4,0	38,7
Molise	29,7	34,4	33,3	4,2	38,6
Piemonte	34,3	34,8	37,0	2,9	37,6
Campania	28,1	30,7	32,6	4,9	35,6
Valle d'Aosta	30,2	31,8	32,5	2,4	34,3
Marche	31,0	31,3	32,8	1,8	33,1
Emilia-Romagna	25,1	25,9	27,1	2,1	28,0
Lombardia	25,4	25,2	27,9	2,6	27,8
Veneto	21,6	22,5	24,3	2,8	25,3
Sicilia	9,9	11,2	13,1	3,6	14,8
Puglia	7,5	7,9	9,2	1,8	9,7
Italia	29,0	30,3	34,7	6,0	36,4

Fig. E. 6 Elaborazione dati forniti da Arma dei Carabinieri, CREA (INFC) e Istat

Sotto il profilo amministrativo, invece, guardando alle informazioni fornite dalle prefetture, non si rinvencono peculiari divergenze tra il Settentrione e Meridione, posto che in entrambi si

rinvengono le prime 10 Province per numero di Comuni che hanno provveduto a predisporre, ex art. 10, c. 1, della l. 21 novembre 2000, n. 353, il “Catasto delle aree percorse dal fuoco”.

Cosenza	Calabria	146
Bolzano/Bozen	Trentino-Alto Adige/Südtirol	116
Cremona	Lombardia	113
Messina	Sicilia	108
Alessandria	Piemonte	99
Lecce	Puglia	96
Napoli	Campania	92
Cuneo	Piemonte	81
Catanzaro	Calabria	80

Fig. E. 7

Infine, può essere utile ricapitolare alcune delle *best practices* individuate dalle Prefetture per una più efficiente lotta agli incidenti boschivi e che possono sintetizzarsi in:

a) la cooperazione tra i diversi enti operanti sul territorio, come indicato dalle Prefetture di Lecce, Pistoia, Livorno e Sassari, anche grazie al coinvolgimento dei volontari della Protezione Civile e dei Vigili del fuoco;

b) l’adozione di ordinanze sindacali aventi ad oggetto misure volte a prevenire gli incendi boschivi, come indicato dalla Prefettura di Messina;

c) un’attenta attività di informazione nei confronti dei cittadini, promossa ad esempio nella Provincia di Savona e nella Città Metropolitana di Bologna;

d) la meticolosa predisposizione dei piani antincendio, come riportata dalla Prefettura di Pisa;

e) la sollecitazione, da parte di diverse Prefetture come quella di Reggio Calabria, nei confronti dei Comuni affinché provvedano costantemente all’aggiornamento del Catasto e alla predisposizione di Piani comunali di Emergenza;

f) la promozione di attività di pattugliamento per il repentino avvistamento di incendi come avviene, ad esempio, nella Provincia di Pescara, Bergamo e Arezzo.

3.2 Gli incendi non boschivi

Un discorso speculare va fatto per gli incendi non boschivi dato che, a differenza di quelli boschivi, sono diffusi soprattutto, se non esclusivamente, nel Settentrione.

Nel Nord Italia si trovano, difatti, ben 16 delle 19 Province che nel 2020 sono state interessate da incendi presso gli insediamenti produttivi. Tale fenomeno presenta poi particolari criticità nel Nord-Est dato che se la maggioranza delle Province è stata interessata soltanto da un numero limitato di incendi, le Province di Verona, Piacenza, Forlì-Cesena e Reggio nell’Emilia hanno invece registrato rispettivamente ben 927, 468, 211 e 155 incendi.

Numero incendi in insediamenti produttivi. 2020

Verona	Veneto	927
Piacenza	Emilia-Romagna	468
Forlì-Cesena	Emilia-Romagna	211
Reggio nell'Emilia	Emilia-Romagna	155
Brescia	Lombardia	17
Milano	Lombardia	10
Torino	Piemonte	8
Parma	Emilia-Romagna	8
Brindisi	Puglia	4
Bergamo	Lombardia	4
Varese	Lombardia	3
Benevento	Campania	3
Udine	Friuli-Venezia Giulia	2
Bologna	Emilia-Romagna	1
Padova	Veneto	1
Alessandria	Piemonte	1
Novara	Piemonte	1
Rovigo	Veneto	1
L'Aquila	Abruzzo	1

Fig. E. 8

Similmente, si trovano nel Nord- Ovest (12) e nel Nord-Est (12) la maggior parte delle 39 Prefetture che nel 2020 hanno registrato incendi in insediamenti residenziali e con conseguenze alle persone. Inoltre, come già accertato per gli incendi negli insediamenti industriali, il numero di incendi che hanno coinvolto le residenze private è notevolmente più alto nelle Province del Nord-Est, anche se è significativo il numero di incendi registrati da alcune province e città metropolitane del Nord-Ovest, come Imperia con 64 incendi, Torino con 47, Brescia con 32, Bergamo con 26 e Milano con 22. In particolare, guardando al Nord-Est, nelle Province di Reggio nell'Emilia, Verona, Forlì-Cesena e Piacenza gli incendi che hanno interessato insediamenti residenziali nel 2020 sono rispettivamente ben 447, 346, 303 e 132.

In 24 Province sono poi stati riportati incendi che hanno interessato insediamenti con destinazioni diverse da quelle residenziali e produttive. Anche in tal caso, la maggioranza degli stessi si è verificata nel Nord Italia e, soprattutto, nelle Province di Forlì-Cesena con 254 incendi, Imperia, con 50, Reggio nell'Emilia con 49 e nella Città Metropolitana di Milano con 32.

In conclusione, nel 2020 gli incendi non boschivi hanno riguardato principalmente gli impianti industriali e meno le residenze private o altri edifici, anche se gli incendi tristemente rivelatisi mortali hanno invece coinvolto principalmente le abitazioni. Nel 2020 sono ben 72 gli incendi mortali che hanno coinvolto insediamenti residenziali, di cui 26 solo in Imperia, mentre sono soltanto 2 quelli che hanno interessato insediamenti industriali, uno nella Provincia di Bergamo ed uno in quella di Alessandria, e 7 quelli che hanno riguardato insediamenti con altre destinazioni urbanistiche.

4. I rischi industriali

In ragione del livello di industrializzazione raggiunto dal nostro Paese, il timore per eventuali incidenti nell'ambito di attività industriali è presente pressoché in tutta la penisola. In Italia, vi sono

ben 985 stabilimenti a rischio di incidente rilevante, ovverosia a rischio, ex art. 3, c. 1, lett. o), d.lgs. 26 giugno 2015, n. 105, di un “evento quale un'emissione, un incendio o un'esplosione di grande entità, dovuto a sviluppi incontrollati che si verificano durante l'attività di uno stabilimento (...) e che dia luogo a un pericolo grave, immediato o differito, per la salute umana o l'ambiente, all'interno o all'esterno dello stabilimento, e in cui intervengano una o più sostanze pericolose”.

Detti stabilimenti, dei quali è redatto apposito inventario a cura dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra) e con il coordinamento del Ministero della transizione ecologica, sono presenti in ogni regione italiana sebbene la maggioranza si collochi nel Nord Italia, specie nel Nord-ovest che da solo ospita più di un terzo degli impianti a rischio. Nello specifico, seguendo un ordine crescente, vi sono 95 stabilimenti nelle Isole della Sardegna e della Sicilia, 142 nell'Italia centrale, 166 nel Meridione, 210 nel Nord-Est e ben 372 nel Nord-Ovest.

Impianti a rischio di incidente rilevante. 2020

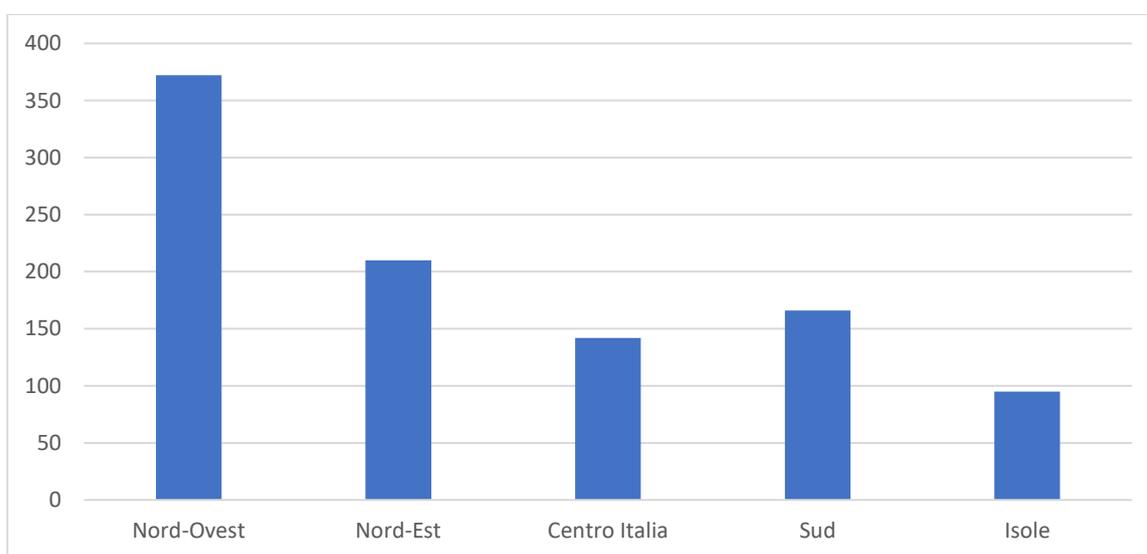


Fig. E. 9 Elaborazione dati forniti da Ispra

La capillare diffusione sul nostro territorio di impianti a rischio di incidente rilevante trova riscontro anche nelle informazioni fornite dalle prefetture, posto che la sussistenza di rischi industriali è stata esclusa soltanto in 11 Province, di cui 7 solo nell'Italia settentrionale, ma nelle quali sono comunque presenti degli impianti a rischio di incidente rilevante.

Il contenuto specifico di tali rischi ovviamente varia a seconda delle diverse tipologie di industrie presenti sul territorio. A titolo esemplificativo, quanto alle industrie a rischio di incidente rilevante, la Prefettura di Terni richiama le imprese siderurgiche, quella di Latina alcune imprese farmaceutiche, quelle di Napoli, Enna e Frosinone menzionano imprese operanti nel settore dello stoccaggio e trattamento dei rifiuti, quella di Cuneo fa riferimento ad una nota multinazionale produttrice di plastica e gomma, mentre la prefettura di Caserta sottolinea l'attenzione per un'impresa di articoli pirotecnici. Ad ogni modo, resta sicuramente prevalente l'attenzione in Italia per le imprese chimiche e petrolchimiche come emerge, ad esempio, dalle risposte fornite dalle Prefetture di Alessandria e Biella, Grosseto, Prato, Livorno, Avellino, La Spezia, Imperia, Pesaro e Urbino e Ferrara.

Nonostante siano presenti in tutta Italia i timori di incidenti industriali, sono soltanto 10 le Prefetture (Prefetture di Milano, Verona, Venezia, Prato, Torino, Brindisi, L'Aquila, Piacenza, Cremona e Messina) ad evidenziare il verificarsi nel 2020 di eventi dannosi per cose e persone. Trattasi nel

complesso di 749 incidenti industriali, di cui fortunatamente solo tre hanno interessato impianti a rischio di incidente rilevante, uno nella Città Metropolitana di Torino, uno nella Città Metropolitana di Messina ed uno in quella di Venezia.

Incidenti industriali. 2020

Provincia	Regione	N. incidenti
Milano	Lombardia	510
Verona	Veneto	112
Venezia	Veneto	78
Prato	Toscana	39
Torino	Piemonte	3
Brindisi	Puglia	3
Cremona	Lombardia	1
Piacenza	Emilia-Romagna	1
L'Aquila	Abruzzo	1
Messina	Sicilia	1

Fig. E. 10

La ridistribuzione del numero degli incidenti, peraltro, è particolarmente interessante in quanto, da una parte, 6 prefetture riportano soltanto uno o, al massimo, tre eventi dannosi mentre, dall'altra, vi sono 4 prefetture che hanno dichiarato il verificarsi di decine se non centinaia di incidenti industriali. Nello specifico, 39 eventi si sono verificati nella Provincia di Prato, 78 nella Città Metropolitana di Venezia, 112 a Verona e ben 510 nella Città Metropolitana di Milano; ciò può giustificarsi alla luce dell'elevato numero di industrie presenti in tali aree geografiche. D'altronde, va ricordato che solo in Lombardia si contano più di 250 stabilimenti a rischio di incidente rilevante, con più di 60 soltanto nella Città metropolitana di Milano, mentre in Veneto ve ne sono quasi 90, con più di 30 nella Città Metropolitana di Venezia ed una quindicina nella Provincia di Verona.

5. Le esercitazioni

In merito al tema delle esercitazioni nessun dato è stato comunicato da circa la metà delle 92 Prefetture che hanno fornito informazioni a tal riguardo. Il minore rilievo delle esercitazioni nel corso del 2020 è anche dimostrato dal fatto che ben 29 prefetture, soprattutto nell'Italia centrale e settentrionale, hanno dichiarato di non aver svolto o comunque interrotto le esercitazioni, anche se 19 prefetture hanno espressamente motivato ciò in ragione dell'irrompere della pandemia (Cuneo, Prato, Alessandria, Cremona, Milano, Novara, Ancona, Rovigo, Asti, Verona, Lucca, Enna, Terni, Savona, Salerno, Perugia, Ravenna, Brescia e Bergamo).

Quanto alle tipologie di esercitazioni effettivamente svoltesi, possono menzionarsi quelle antincendio nella Provincia di Livorno, le esercitazioni legate ad eventi alluvionali nelle province di Aosta e Lecco o, ancora, quelle per il soccorso ad aeromobile incidentato nelle province di Pescara e Ragusa.

Infine, con riferimento a *best practices* si può fare riferimento all'utilizzo, in modo più strutturato da parte della Prefetture di Reggio nell'Emilia ed Asti e incidentalmente da quella di Aosta, delle videoconferenze per lo svolgimento a distanze di docenze o di esercitazioni. Le Prefetture di Bolzano e di Lecco, invece, richiamano la necessità di porre attenzione anche alle attività di comunicazione delle relative esercitazioni, mentre altre Prefetture, come quelle di Pesaro e Urbino,

Livorno, Lodi e Savona, sottolineano l'importanza, ai fini della buona riuscita delle esercitazioni, della collaborazione con tutti gli enti presenti nel territorio.

6. Il volontariato

6.1 Le associazioni di Protezione civile

L'Italia vanta una ricca tradizione di volontariato e di associazionismo, la cui concreta presenza sul territorio varia però sensibilmente a seconda degli ambiti di attività: Protezione civile; Protezione e salvaguardia; Ambiente; Animazione; Popolazione in generale; Servizio d'ordine/gestione manifestazioni; Prevenzione eventi eccezionali; Soccorso alpino.

Secondo le informazioni fornite dalle prefetture, le associazioni di volontariato di protezione civile operano in tutte le province del nostro paese. Tali associazioni sono maggiormente presenti nei principali centri urbani del paese, sia nel Nord Italia come a Torino o Milano, sia nell'Italia centromeridionale e nelle Isole, si pensi a Roma, Bari o Palermo.

Prime 10 Province per numero di associazioni di protezione civile. 2020.

Provincia	Regione	N. associazioni
Torino	Piemonte	450
Bolzano/Bozen	Trentino-Alto Adige/Südtirol	439
Roma	Lazio	423
Bari	Puglia	251
Udine	Friuli-Venezia Giulia	215
La Spezia	Liguria	190
Cuneo	Piemonte	176
Palermo	Sicilia	145
Bergamo	Lombardia	130

Fig. E 11

In relazione ai settori di intervento delle associazioni di protezione civile, risulta particolarmente rilevante, soprattutto nell'Italia centromeridionale, l'attenzione per il dissesto idrogeologico, la quale viene sottolineata dalle Prefetture di Matera, Benevento, Pesaro e Urbino, Asti, Oristano e Firenze. La Prefettura di Enna si è soffermata sui rischi sismici del territorio, mentre quella di Venezia ha posto l'accento su un incendio che ha interessato un impianto industriale.

Nel 2020, ha poi assunto un grande rilievo anche l'emergenza pandemica che ha dirottato l'attenzione e le risorse sia delle prefetture che delle associazioni di volontariato. In particolare, i molteplici interventi per affrontare la pandemia, dalle misure di contenimento del contagio all'allestimento di strutture per la campagna di vaccinazione ovvero ai trasporti di carattere sanitario, sono stati rilevati dalle Città Metropolitane e dalle prefetture di Reggio nell'Emilia, Parma, Piacenza, Udine, Savona, Milano, Ascoli Piceno, Campobasso, Vercelli, Bari, Pisa, Prato, Terni e Aosta.

6.2 Le altre associazioni di volontariato

Meno capillare, sebbene comunque significativa, è la diffusione delle associazioni operanti in altri settori di interesse.

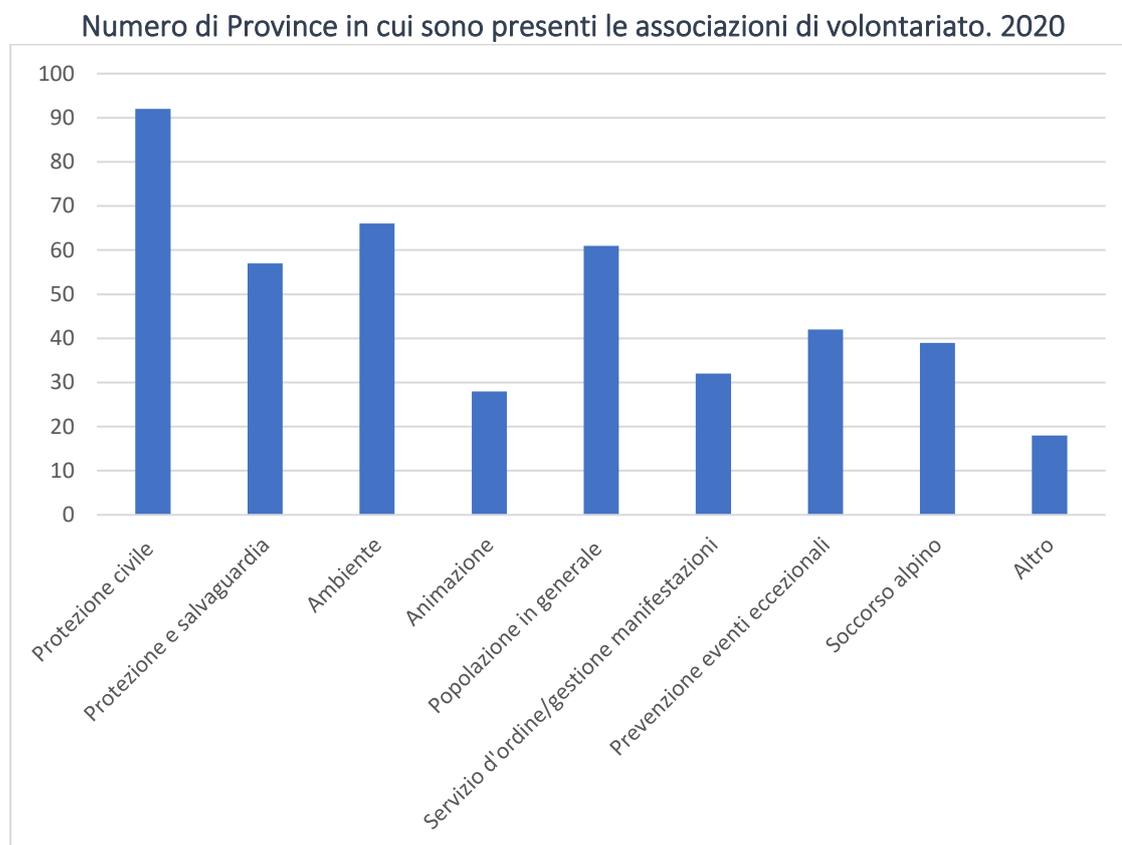


Fig. E. 12

La presenza delle associazioni operanti nell'ambito della "Protezione e Salvaguardia" è riportata da più della metà delle Prefetture che hanno partecipato alla rilevazione e, in particolare, da quelle maggiormente popolate. Tanto è vero che tra le province in cui non operano tali associazioni ve ne sono soltanto 3, quelle di Milano, Torino e Catania, che ricoprono il territorio delle 11 Province e Città Metropolitane più popolate d'Italia, ovverosia tutte le città metropolitane e le province con più di un milione di abitanti.

Le associazioni del settore ambientale e della popolazione in generale sono presenti in più dei 2/3 delle province relative alle prefetture che hanno partecipato alla rilevazione e, soprattutto, nelle province più popolate dato che, guardando sempre alle aree territoriali con più di un milione di abitanti, soltanto la Prefettura di Torino esclude l'operatività nel proprio territorio di entrambe le tipologie di associazione.

Piuttosto significativa è anche la presenza delle associazioni di soccorso alpino, registrate da 39 prefetture, e delle associazioni che svolgono funzioni di servizio d'ordine e gestione di manifestazioni, le quali sono presenti in circa un terzo delle province relative alle prefetture che hanno partecipato alla rilevazione, più precisamente 32. Maggiore è invece la diffusione delle associazioni per la prevenzione di eventi eccezionali, presenti in 42 province. Infine, risulta piuttosto circoscritta la diffusione delle associazioni che si occupano di animazione e di "altro", ossia di tutti quegli altri settori che non rientrano nelle categorie in precedenza esaminate, ad esempio quello

sanitario ed educativo. Invero, la presenza di associazioni che si occupano di animazione e “altro” è riportata rispettivamente soltanto da 28 e 18 prefetture.

Quanto, invece, al puntuale numero di associazioni operanti sul territorio nazionale è interessante osservare come nella Città Metropolitana di Roma Capitale si registri, probabilmente in ragione della sua popolazione, il maggior numero di associazioni operanti in gran parte dei settori in precedenza elencati. Nello specifico, la Città Metropolitana di Roma Capitale riporta il maggior numero di associazioni operanti nei settori della protezione civile e salvaguardia (con ben 295 associazioni), dell’ambiente (con 346 associazioni), dell’animazione (283) e della popolazione in generale (827).

Prime 10 Province per associazioni di protezione civile. 2020

Provincia	Regione	N. associazioni
Roma	Lazio	295
Trento	Trentino-Alto Adige/Südtirol	122
Padova	Veneto	119
Novara	Piemonte	95
Reggio Calabria	Calabria	84
Bologna	Emilia-Romagna	80
Livorno	Toscana	67
Cosenza	Calabria	66
Savona	Liguria	40
Firenze	Toscana	40

Fig. E. 13

Prime 10 Province per associazioni ambientaliste. 2020

Provincia	Regione	N. associazioni
Roma	Lazio	346
Padova	Veneto	119
Bologna	Emilia-Romagna	112
Palermo	Sicilia	90
Reggio Calabria	Calabria	84
Viterbo	Lazio	49
Ferrara	Emilia-Romagna	47
Cosenza	Calabria	44
Lucca	Toscana	35
Firenze	Toscana	30

Fig. E. 14

Prime 10 Province per associazioni di animazione. 2020

Provincia	Regione	N. associazioni
Roma	Lazio	283
Bologna	Emilia-Romagna	128
Perugia	Umbria	86
Cosenza	Calabria	62
Lucca	Toscana	38

Rieti	Lazio	14
Barletta-Andria-Trani	Puglia	10
Firenze	Toscana	6
Pistoia	Toscana	6
Vercelli	Piemonte	5

Fig. E. 15

Prime 10 Province per associazioni in generale. 2020

Provincia	Regione	N. associazioni
Roma	Lazio	827
Perugia	Umbria	477
Novara	Piemonte	276
Bologna	Emilia-Romagna	221
Trento	Trentino-Alto Adige/Südtirol	170
Padova	Veneto	119
Bergamo	Lombardia	93
Rieti	Lazio	88
Reggio Calabria	Calabria	84
Verona	Veneto	73

Fig. E. 16

7. L'abusivismo edilizio

Di particolare interesse è anche la percezione dell'abusivismo edilizio che emerge dai dati forniti dalle Prefetture.

Come noto, l'abusivismo edilizio costituisce una diffusa piaga del nostro paese. Secondo l'ultimo rapporto Bes dell'Istat, l'indice di abusivismo edilizio nel 2021, ovvero sia il numero di costruzioni abusive ogni 100 costruzioni autorizzate nell'anno di riferimento, è pari a 15,1 in Italia e sale vertiginosamente, per oscillare tra 35 e 40, nel Sud e nelle Isole. Inoltre, secondo il Report "Abbatti l'abuso" di Legambiente per l'anno 2021, tra il 2004 ed il 2020 soltanto il 32,9% degli immobili oggetto di un'ordinanza di demolizione è stato poi effettivamente ridotto in pristino. Anche sotto tale profilo i dati più allarmanti si rinvengono nel Sud e nelle Isole in quanto, sempre secondo il rapporto dell'associazione, è stato eseguito soltanto il 17,4% delle 14.485 ordinanze di demolizione emanate in Campania Sicilia, Puglia e Calabria.

La rilevanza del fenomeno ha, peraltro, indotto recentemente il legislatore ad adottare alcune prime misure di contrasto. Ad esempio, con l'art. 10-bis della legge 11 settembre 2020, n. 120, di conversione del decreto legge n. 76/2020, è stato modificato l'art. 41 del d.p.r. n. 380/2001, prevedendo che in caso di mancato avvio delle procedure di demolizione entro il termine di centottanta giorni dall'accertamento dell'abuso, la competenza è trasferita all'ufficio del prefetto. Inoltre, con decreto del Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile, pubblicato in Gazzetta ufficiale il 12 marzo 2022, è stata istituita la Banca dati nazionale sull'abusivismo edilizio (Bdnae) volta al censimento delle costruzioni illegittimamente realizzate nel territorio nazionale.

Le prefetture, a prescindere dalla loro collocazione geografica, non riportano particolari osservazioni rispetto all'abusivismo edilizio. Alcune prefetture, pur ribadendo l'attenzione dedicata al fenomeno, ne ha sottolineato il carattere contenuto se non del tutto assente nel proprio territorio.

Ad esempio, l'abusivismo edilizio è descritto come un fenomeno contenuto nelle Province di Benevento in Campania, Ferrara e Rimini in Emilia-Romagna, Bergamo e Lecco in Lombardia, Ancona nelle Marche, Novara in Piemonte, Catania ed Enna in Sicilia, Firenze in Toscana, Trento in Trentino-Alto Adige, Perugia in Umbria e Trieste nel Friuli-Venezia Giulia.

Le uniche eccezioni sono rappresentate dalle Prefetture di Caserta, Latina e Napoli, le quali hanno sottolineato il legame esistente tra l'edilizia e la criminalità organizzata locale. A questo proposito, è particolarmente significativa la testimonianza relativa alla Città Metropolitana di Napoli, ove è stato sottolineato lo stretto legame esistente tra il crimine organizzato e l'abusivismo edilizio dato che la maggior parte dei comuni campani sciolti per infiltrazione mafiosa, dal 1991 al 2020, registra un elevatissimo numero di abusi edilizi.

8. Lo smaltimento dei rifiuti

8.1 La raccolta differenziata dei rifiuti

Un ulteriore tema rilevante è quello dello smaltimento dei rifiuti e in particolare della raccolta differenziata, rispetto alla quale si registra la maggiore virtuosità dell'Italia settentrionale, specie del Nord-Est, così come può desumersi dalle due diverse statistiche relative alla percentuale di rifiuti oggetto di raccolta differenziata e alla quantità pro-capite di rifiuti oggetto di differenziata.

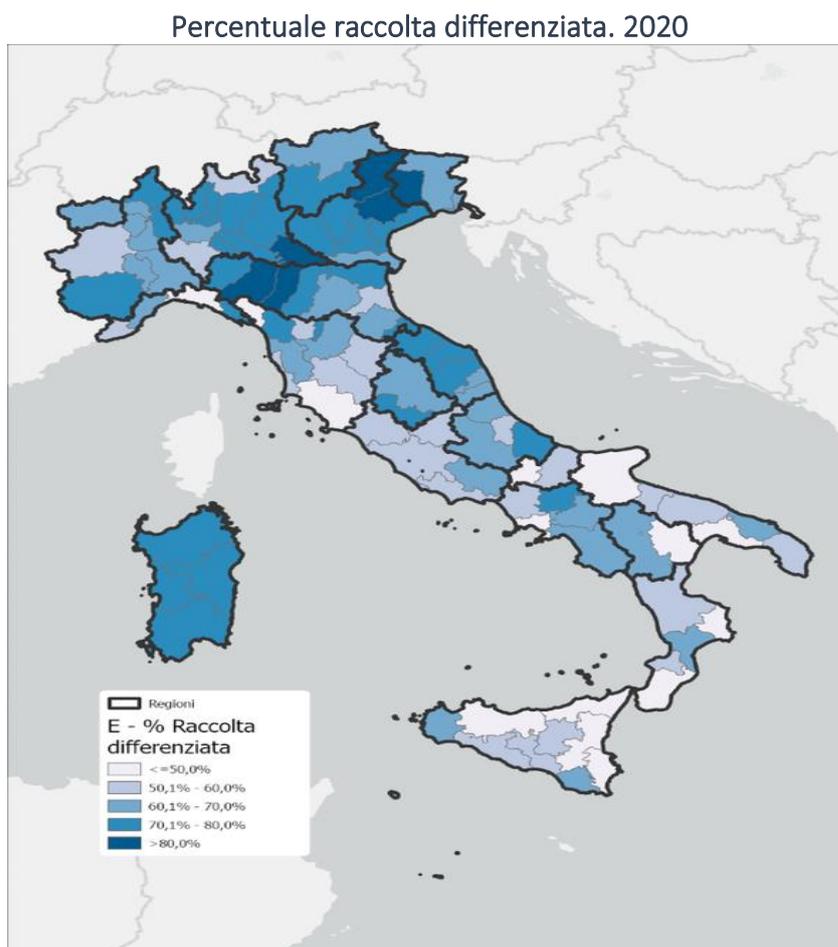


Fig. E. 17 Elaborazioni dati forniti da ISPRA

Raccolta differenziata pro-capite. 2020

Regione	Raccolta differenziata pro-capite (kg)		
	2020	2019	Diff.
Piemonte	314,83	314,45	0,1%
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	394,30	391,36	0,8%
Lombardia	343,59	347,90	-1,2%
Trentino-Alto Adige/Südtirol	347,62	370,73	-6,2%
Veneto	362,71	367,94	-1,4%
Friuli-Venezia Giulia	338,43	335,83	0,8%
Liguria	278,27	287,91	-3,3%
Emilia-Romagna	462,51	467,96	-1,2%
Toscana	362,40	371,28	-2,4%
Umbria	335,88	344,88	-2,6%
Marche	359,82	369,88	-2,7%
Lazio	257,71	266,07	-3,1%
Abruzzo	296,82	290,67	2,1%
Molise	205,81	186,72	10,2%
Campania	246,19	239,65	2,7%
Puglia	256,35	239,50	7,0%
Basilicata	195,22	175,99	10,9%
Calabria	200,80	194,10	3,5%
Sicilia	188,16	176,47	6,6%
Sardegna	333,50	335,54	-0,6%
<i>Totale Italia</i>	<i>308,02</i>	<i>308,47</i>	<i>-0,1%</i>

Fig. E. 18 Elaborazione dati forniti da Ispra

La maggiore attenzione del Settentrione per la raccolta differenziata emerge sia dal numero di province in cui la percentuale di rifiuti oggetto di differenziata è inferiore al 50%, sia dal numero di province in cui tale dato è invece superiore all'80%.

Da un lato, vi è nel Settentrione una sola provincia, quella di Genova, in cui la percentuale di rifiuti oggetto di differenziata è inferiore al 50%, mentre se ne contano due nell'Italia centrale, entrambe in Toscana (Province di Massa Carrara e Grosseto), sette nell'Italia meridionale (Province di Isernia in Molise, Foggia e Taranto in Puglia, Matera in Basilicata, Croton e Reggio Calabria in Calabria e alla Città Metropolitana di Napoli) e ben quattro soltanto in Sicilia (Province di Siracusa e Messina e le Città Metropolitane di Catania e Palermo). Dall'altro lato, invece, le province in cui si procede alla raccolta differenziata di più dell'80% dei rifiuti sono tutte settentrionali, trattandosi delle

Province di Mantova in Lombardia, Parma in Emilia-Romagna, Belluno in Veneto e Pordenone in Friuli Venezia-Giulia. Va evidenziata l'attenzione mostrata anche dalla Sardegna per una corretta raccolta dei rifiuti, dato che in tutte le sue Province la percentuale di rifiuti soggetta a differenziata si assesta tra il 70,1% e l'80%.

A conclusioni analoghe si giunge anche se si analizza la raccolta differenziata di rifiuti pro-capite in ciascuna regione.

Nel 2020 in tutte le regioni del Settentrione, fatta salva soltanto la Liguria, viene superata la soglia di 300 kg di rifiuti raccolti in modo differenziato per abitante, passando dal valore minimo di 278,27 kg registrato appunto dalla Liguria al massimo di 462,51 kg in Emilia-Romagna (il dato più basso nell'Italia settentrionale si rinviene nella Provincia di Genova, con una raccolta differenziata pari soltanto a 224,74 kg di rifiuti pro-capite; il dato più alto si registra invece in Reggio nell'Emilia con una raccolta differenziata di rifiuti per 634,5 kg). Lo stesso andamento, inoltre, si riscontra anche nell'Italia centrale in quanto tutte le regioni, escluso il Lazio, superano la soglia dei 300 kg che, peraltro, viene ampiamente superata anche dalla Sardegna. Diversamente, in nessuna regione dell'Italia meridionale viene raggiunta la soglia predetta ed anzi in Basilicata e in Sicilia nemmeno viene raggiunta la soglia del 200 kg di rifiuti raccolti pro-capite, dato che la raccolta in tali Regioni si assesta rispettivamente a 195,22 e 188,16 kg (il dato più basso nell'Italia Meridionale e, più in generale, in tutto il paese è fatto registrare da Reggio Calabria con soli 135,52 kg pro-capite raccolti in modo differenziato).

La fotografia della situazione esistente nel 2020 non deve però indurre a sottovalutare gli sforzi che le regioni del Sud stanno compiendo per colmare anche sotto tale profilo il *gap* con il Nord.

Una prova di questa maggiore attenzione oggi dedicata alla raccolta differenziata nel Meridione si rinviene comparando i dati registrati nel 2019 e nel 2020. Invero, se in gran parte delle regioni dell'Italia centrale e settentrionale la quantità di rifiuti oggetto di raccolta differenziata è risultata nel 2020 inferiore a quella del 2019 o, in ogni caso, è rimasta invariata, nell'Italia meridionale si registra invece una tendenza opposta. Nello specifico, in tutte le regioni del Sud la raccolta differenziata di rifiuti in un solo anno è aumentata di oltre il 3%, arrivando sino ai picchi del 10,2% e 10,9% rispettivamente in Molise e in Basilicata. Fanno eccezione soltanto l'Abruzzo e la Campania, le quali hanno fatto registrare un aumento più contenuto pari rispettivamente al 2,1% e 2,5%, e la Sardegna che, invece, ha visto nel 2020 ridursi del 0,6% i rifiuti raccolti in modo differenziato.

I dati richiamati trovano poi conferma anche nelle informazioni fornite dalle prefetture. Salvo talune eccezioni, le prefetture del Nord-Ovest e Nord-Est hanno richiamato la virtuosità dei propri territori, come ad esempio a quelle di Belluno, Ravenna, Reggio nell'Emilia, Pordenone, Monza e della Brianza. Le prefetture del Meridione e della Sicilia, viceversa, hanno evidenziato delle gravi criticità nella raccolta e lo smaltimento dei rifiuti (Provincia di Reggio Calabria e Città Metropolitane di Napoli e Palermo).

Nei dati comunicati dalle prefetture si rinviene una traccia anche dell'andamento generale già fotografato dai dati generali e, cioè, dell'aumento nel 2020 della produzione di rifiuti differenziata nel Sud e, in modo speculare, della sua riduzione nel Nord. Da una parte, le Prefetture di Cremona e Verona hanno fatto riferimento alla riduzione della produzione di rifiuti nel 2020, la quale è stata però motivata dalla Prefetture di Verona facendo riferimento all'improvviso esplodere della pandemia. Dall'altra, invece, alcune Prefetture del Sud, come Avellino, Trapani e Matera, hanno giustamente sottolineato il miglioramento nei loro territori delle *performances* in materia di raccolta differenziata.

8.2 Inceneritori e termovalorizzatori

Rispetto al numero e alle tipologie di impianti per il trattamento di rifiuti urbani presenti in Italia nel 2020 è possibile fare riferimento ai dati messi a disposizione dell'Ispra.

Tipologie impianti rifiuti urbani. 2020

Regioni	Compo- staggio	Compostaggio e digestione anaerobica	Digestione anaerobica	Trattamento meccanico biologico	Incenerimento	Coincenerimento	Discarica
Piemonte	18	5	1	10	1	1	11
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	0	0	0	0	0	0	2
Lombardia	64	7	8	10	13	5	10
Trentino-Alto Adige/Südtirol	11	1	4	1	1	0	5
Veneto	53	5	5	7	3	1	11
Friuli-Venezia Giulia	15	2	0	3	1	1	2
Liguria	6	1	0	5	0	0	7
Emilia-Romagna	10	9	2	7	7	1	6
Toscana	18	1	0	14	4	1	7
Umbria	2	4	0	5	0	0	5
Marche	6	0	0	7	0	0	9
Lazio	17	2	0	12	1	0	5
Abruzzo	6	0	0	4	0	0	8
Molise	2	0	2	3	1	1	3
Campania	4	3	0	6	1	0	2
Puglia	7	0	1	12	1	1	8
Basilicata	0	0	0	4	1	1	5
Calabria	11	1	0	9	1	1	6
Sicilia	22	1	0	8	0	0	13
Sardegna	21	1	0	5	1	0	6
<i>Totale Italia</i>	<i>293</i>	<i>43</i>	<i>23</i>	<i>132</i>	<i>37</i>	<i>14</i>	<i>131</i>

Fig. E. 19 Elaborazione dati forniti da Ispra

In Italia sono presenti 673 impianti dedicati al trattamento dei rifiuti urbani, i quali sono presenti su tutto il territorio nazionale, sebbene si registri una leggera prevalenza nel Nord Italia.

Nello specifico, nel solo Nord-Ovest si rilevano 185 impianti, mentre ve ne sono 174 nel Nord-Est, 120 nel Centro, 116 nel Sud e 78 nelle Isole della Sicilia e della Sardegna. Guardando invece alle tipologie di rifiuti, la categoria impiantistica più diffusa nel nostro paese è quella degli impianti di compostaggio, con 293 sparsi in tutta Italia e, in particolare, in Lombardia e Veneto che da sole contano rispettivamente 64 e 53 impianti.

Seguono poi gli impianti per il trattamento meccanico/biologico dei rifiuti, 132 in tutta Italia e particolarmente diffusi nell'Italia centrale e meridionale, e le discariche, pari a 131 e

omogeneamente diffuse sul territorio. Difatti, le tre regioni con il maggior numero di impianti meccanici/biologici sono la Toscana, con 14, e il Lazio e la Puglia, entrambi con 12; diversamente, le regioni con più discariche sono la Sicilia, con 13, ed il Piemonte e il Veneto con 11.

Piuttosto circoscritto, infine, è il numero di: a) impianti di compostaggio e digestione anaerobica, 43 in Italia di cui quasi un quarto solo in Emilia-Romagna; b) di inceneritori, solo 37 in Italia e con ben 13 in Lombardia; c) di impianti destinati soltanto alla digestione anaerobica, 23 in tutta Italia; d) di impianti di coincenerimento, soltanto 14 in tutto il territorio nazionale.

9. L'inquinamento

I rischi derivanti dalle attività industriali in precedenza esaminati sono poi strettamente connessi con il tema dell'inquinamento, come evidenziano anche le prefetture. Invero, sotto il profilo dell'inquinamento, la principale fonte di preoccupazione per le prefetture risulta essere l'impatto delle industrie sull'ambiente circostante. Ad esempio, la Prefettura di Rovigo sottolinea il legame esistente tra l'inquinamento atmosferico ed alcuni impianti produttivi e allevamenti zootecnici localizzati nei pressi di aree abitate e nei medesimi termini si esprime anche la Prefettura di Livorno con riferimento ad alcuni stabilimenti metalmeccanici, chimici e petrolchimici presenti sul suo territorio. L'attenzione per i siti industriali emerge, inoltre, nelle risposte di numerose altre prefetture, soprattutto nel Nord Italia, tra le quali possono ricordarsi quelle di Torino, Novara, Brescia, Sondrio, Mantova, Lecco e Brescia, Arezzo, Massa Carrara e Sassari.

L'altra principale fonte di inquinamento, accanto alle attività industriale, è costituita dalle esternalità negative derivanti dai processi di urbanizzazione. A titolo esemplificativo, il traffico veicolare viene individuato come particolare fonte di inquinamento nelle Province di Piacenza, Trieste, Frosinone, Cremona, Livorno, Terni e dalla Città Metropolitana di Catania. Per di più, alcune Prefetture, come quelle di Alessandria, Trieste, Aosta e Terni, sottolineano la natura inquinante anche del riscaldamento domestico. L'incidenza delle attività industriale e della vita urbana sull'inquinamento è poi dimostrata *a contrario* dal fatto che, come riportato dalle Prefetture di Verona, Pisa, Reggio Calabria e Pescara, la chiusura degli impianti industriali e la riduzione del traffico veicolare in conseguenza delle politiche di quarantena hanno condotto ad una significativa riduzione del livello di inquinamento nel 2020. Un ulteriore fattore d'allarme è poi individuato nell'illecito smaltimento ed abbandono dei rifiuti, richiamato da diverse prefetture, soprattutto nell'Italia Centromeridionale, quali ad esempio quelle di Pescara, Napoli, Caserta, Avellino, Pordenone, Latina, Ascoli Piceno, Lecce, Brindisi, Cuneo e Catania.

10. Conclusioni

Gli elementi comuni a gran parte delle province del paese sono principalmente quelli riconducibili a profili morfologici. Ad esempio, tutte le prefetture italiane hanno riportato nel 2020 l'esistenza di rischi idrogeologici, fatta eccezione soltanto per le Prefetture di Rimini, Sassari, Torino e Vercelli. Inoltre, da un lato, gran parte delle prefetture ha registrato rischi sismici, escluse prevalentemente quelle situate presso le aree pianeggianti come in alcune Province della Puglia e della Lombardia. Dall'altro, vi sono soltanto alcune prefetture della Campania e della Sicilia che, viceversa, registrano anche dei rischi vulcanici. Quanto invece al numero effettivo di calamità naturali che nel 2020 hanno cagionato danni a cose o persone, le prefetture hanno riportato il verificarsi soltanto di 9 eventi sismici, di cui 5 solo al Sud, mentre ben più numerose sono state le crisi idrogeologiche. Basti pensare che nella sola Provincia di Oristano si sono registrate 151 crisi idrogeologiche nel 2020.

Minori sono invece gli elementi comuni riscontrabili rispetto a tutti quei profili ambientali e di protezione civile che riflettono l'attività antropica e i tessuti socioeconomici dei territori di riferimento. Invero, le uniche affinità riscontrabili in quasi tutte le province del paese attengono alla diffusione delle associazioni di volontariato e alla percezione dell'abusivismo edilizio e dei rischi derivanti dall'inquinamento.

In primo luogo, sono presenti su tutto il territorio nazionale le associazioni di volontariato, specie quelle della protezione civile che sono operative in ogni provincia italiana. Tuttavia, va registrato che la Città Metropolitana di Roma Capitale, in ragione sia della sua particolare estensione territoriale che del rilevante dato demografico, è il territorio in cui sono più diffuse gran parte delle diverse tipologie di associazioni, quali quelle ambientali, di animazione e di protezione e salvaguardia.

In secondo luogo, pressoché tutte le prefetture descrivono l'abusivismo edilizio come un fenomeno contenuto salvo alcune prefetture, quali quelle di Napoli, Caserta e Latina, che diversamente sottolineano la diffusione del fenomeno e le interrelazioni con la criminalità organizzata. Similmente, in tutte le province italiane sono presenti anche i rischi per il territorio e la popolazione legati all'inquinamento, in particolare in conseguenza delle attività industriali anche se alcune prefetture del Sud individuano un'ulteriore causa di inquinamento nell'illecito abbandono di rifiuti.

Ben maggiori sono invece le divergenze riscontrabili lungo il territorio rispetto agli specifici profili degli incendi, boschivi e non, degli incidenti industriali e dello smaltimento dei rifiuti.

Procedendo per ordine, benché gran parte delle regioni italiane presenti in percentuale la medesima superficie boschiva, gli incendi boschivi hanno principalmente interessato il Sud e le Isole, specie la Sicilia che è risultata la regione più colpita nel 2020 con 575 incendi e 23.447 ettari percorsi dal fuoco. Gli incendi non boschivi, viceversa, sono più diffusi nel Nord, in particolare nel Nord-Est, in ragione del maggiore tasso demografico e di industrializzazione del Settentrione. Invero, nel Nord Italia vi sono 16 delle 19 province che nel 2020 hanno subito degli incendi presso insediamenti produttivi, tra le quali si segnala la Provincia di Verona che è stata interessata da ben 927 incendi, e vi è altresì la maggioranza delle province che ha registrato incendi presso insediamenti residenziali.

Inoltre, nel Nord risultano più diffusi anche gli incidenti industriali, sebbene i relativi rischi siano comunque presenti in gran parte del paese. Più precisamente, in tutte le regioni italiane sono presenti degli impianti a rischio di incidente rilevante, tanto è vero che soltanto 11 prefetture escludono la sussistenza di rischi industriali. Detti impianti sono tuttavia maggiormente diffusi nel Nord tenuto conto che ve ne sono ben 372 nel Nord-Ovest, 210 nel Nord-Est, mentre gli impianti sono solo 95 stabilimenti nelle Isole della Sardegna e della Sicilia, 142 nel Centro e 166 nel Meridione. Parimenti, nel 2020 la maggior parte degli incidenti industriali si è verificata nel Nord, con ben 78 incidenti nella Città Metropolitana di Venezia, 112 nella Provincia di Verona e 510 nella Città Metropolitana di Milano. Simili differenze si registrano, inoltre, anche con riferimento al trattamento dei rifiuti, tenuto conto che il Nord si differenzia dalle altre macroaree per la maggiore percentuale di rifiuti raccolti in modo differenziato, per la quantità di rifiuti differenziati raccolti per abitante e per il maggior numero di impianti dedicati al trattamento di rifiuti urbani.

Richiamate le principali tendenze riscontrabili nel paese, va sottolineato che l'attenzione in Italia, soprattutto nel Sud e del Centro, per le tematiche della protezione civile e dell'ambiente è particolarmente alta ed è inoltre aumentata rispetto a quanto registrato nel 2019. Cionondimeno, nel corso del 2020 tutte le prefetture, a prescindere dalla loro collocazione geografica e dalle peculiarità del loro territorio, hanno però inevitabilmente concentrato la propria attività sul contenimento della pandemia e sulla gestione delle fasi di *lockdown*, come dimostra ad esempio il mancato svolgimento di esercitazioni da parte delle stesse prefetture.



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 2020

Economia ed occupazione

Economia ed occupazione

Indice

1. Rilevanza del tema	<i>Errore. Il segnalibro non è definito.</i>
2. Mercato del lavoro	5
3. Settori produttivi	6
4. Settore bancario e finanziario	6
5. Sistema sanzionatorio prefettizio	7
6. Procedure concorsuali.....	8
7. Scioperi nei servizi pubblici essenziali	8
8. Ammortizzatori sociali e crisi aziendali.....	9
9. Sicurezza sul lavoro.....	10
10. Appalti.....	13
11. Opere pubbliche e infrastrutture strategiche.....	14
12. Conclusioni	15

1. Rilevanza del tema

È inevitabile registrare che la pandemia dovuta al diffondersi del Covid-19 ha fortemente influito sul settore economico: questa, infatti, nata come emergenza sanitaria, ben presto si è tradotta in una grave crisi economica e del mercato del lavoro, con un enorme impatto su tutto il territorio nazionale.

Dalla rilevazione emerge che nel 2020 su tutto il territorio nazionale vi è un leggero calo, rispetto all'anno 2019, dell'interesse che le prefetture hanno dedicato a tale tema. L'analisi per ripartizioni territoriali ci offre, rispetto alla visione d'insieme, ulteriori interessanti elementi. Sono i territori dell'Italia Settentrionale di cui fanno parte le regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Valle d'Aosta a registrare un calo di interesse per l'area sottoposta a rilevazione. Il Nord-Est e il Centro Italia hanno mantenuto gli stessi valori mentre è interessante notare come il Sud e le Isole hanno attribuito una maggiore importanza ai temi dell'economia e dell'occupazione nel 2020.

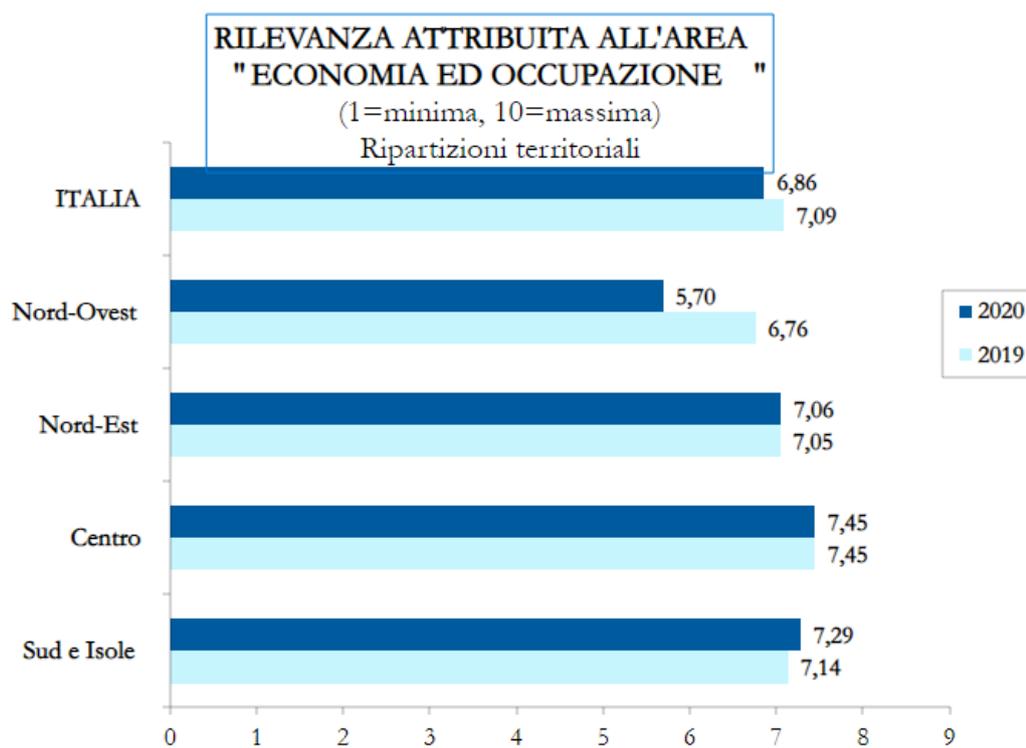


Fig. F 1

La graduatoria delle priorità delle voci ricomprese nell'area "Economia ed occupazione" è coerente con quelle indicate nel 2019 e ci mostra come sicurezza sul lavoro, settori produttivi e mercato del lavoro rivestono una importanza centrale.

Graduatoria delle priorità

Voci	2019	2020
Mercato del lavoro	2,57	3,02
Settori produttivi	3,84	3,63
Sicurezza sul lavoro	4,38	3,98
Ammortizzatori sociali e crisi aziendali	4,50	4,41
Settore finanziario e bancario	6,42	5,30
Scioperi nei servizi pubblici essenziali	6,67	5,65
Opere pubbliche ed infrastrutture strategiche	5,53	5,67
Appalti	5,98	5,90
Sistema sanzionatorio prefettizio	7,70	5,94
Procedure concorsuali	7,45	6,39

Fig. F 2

Comune denominatore tra le prefetture di tutto il territorio nazionale è la consapevolezza che l'anno 2020 venga considerato "l'anno della pandemia". La crisi globale sanitaria, poi diventata economica, ha posto in secondo piano ogni altro tema. Molte province del Nord, come ad esempio la provincia di Verona, pur presentando una condizione economico-finanziaria fiorente, hanno risentito della crisi registrando una notevole contrazione nei settori della produzione, del commercio, delle esportazioni e delle occupazioni. Da Nord a Sud le Prefetture segnalano le serie ripercussioni che l'emergenza pandemica ha avuto in tutti i settori produttivi evidenziando come il turismo sia stato uno dei settori più colpiti.

Le limitazioni alle attività economiche dovute all'emergenza sanitaria hanno indotto un forte calo della domanda interna, non compensato dalla crescita delle esportazioni nel settore automobilistico e alimentare. Nel corso dei mesi estivi sono emersi segnali di un parziale recupero dei livelli di attività ma l'evoluzione della situazione economica è apparsa condizionata, soprattutto nel comparto dei servizi, dal peggioramento del quadro epidemiologico. Nel settore industriale è stato rilevato un diffuso calo delle vendite nei primi nove mesi del 2020. Nel mercato del lavoro il numero di occupati è tornato a diminuire.

Al Nord il mercato del lavoro è al centro degli interessi per la maggior parte delle prefetture. Inoltre, molti aspetti legati alla sicurezza durante l'emergenza pandemica sono stati in parte trascurati: si tratta, dunque, di un settore che certamente necessita di maggiore attenzione. Seguono poi le opere pubbliche e le infrastrutture strategiche, le procedure concorsuali e il sistema sanzionatorio prefettizio.

Al Sud gli appalti rappresentano una priorità, così come la sicurezza sul lavoro e il mercato del lavoro. Le prefetture di Catanzaro e Messina attribuiscono ad ogni settore il massimo grado di priorità.

Nelle prefetture dell'Italia centrale gli appalti, gli scioperi nei servizi pubblici essenziali sono i settori di maggiore interesse.

In sintesi, il mercato del lavoro presenta una situazione differenziata fra territori. Durante la pandemia, in un primo momento, un numero elevato di lavoratori è entrato in disoccupazione; in una seconda fase però è emersa una certa difficoltà a uscire dallo stato di disoccupazione determinando poi una inoccupazione. Le domande di accesso al sussidio di disoccupazione si sono sensibilmente ridotte.

Le opere pubbliche e le infrastrutture strategiche necessitano di investimenti, così come alcuni settori produttivi, in particolare il turismo e l'agricoltura.

Dai dati fornite dalle prefetture emerge inoltre che, attraverso il dialogo e una buona attività di concertazione, gli scioperi nei servizi pubblici essenziali sono stati contenuti, non creando particolari disagi, anche grazie alla costante collaborazione delle associazioni sindacali.

Infine, nonostante vi siano delle differenze culturali, geografiche, demografiche tra i vari territori del Paese, l'emergenza pandemica ha certamente determinato in linea generale da Nord a Sud una riduzione dell'interesse per i temi che rientrano nell'area economica e dell'occupazione. Al tempo stesso, però, dalle informazioni fornite dalle

prefetture emerge la necessità di attribuire nuovamente rilievo ai temi legati all'economia e all'occupazione per favorire una rapida ripresa del Paese.

Priorità per provincia. 2020

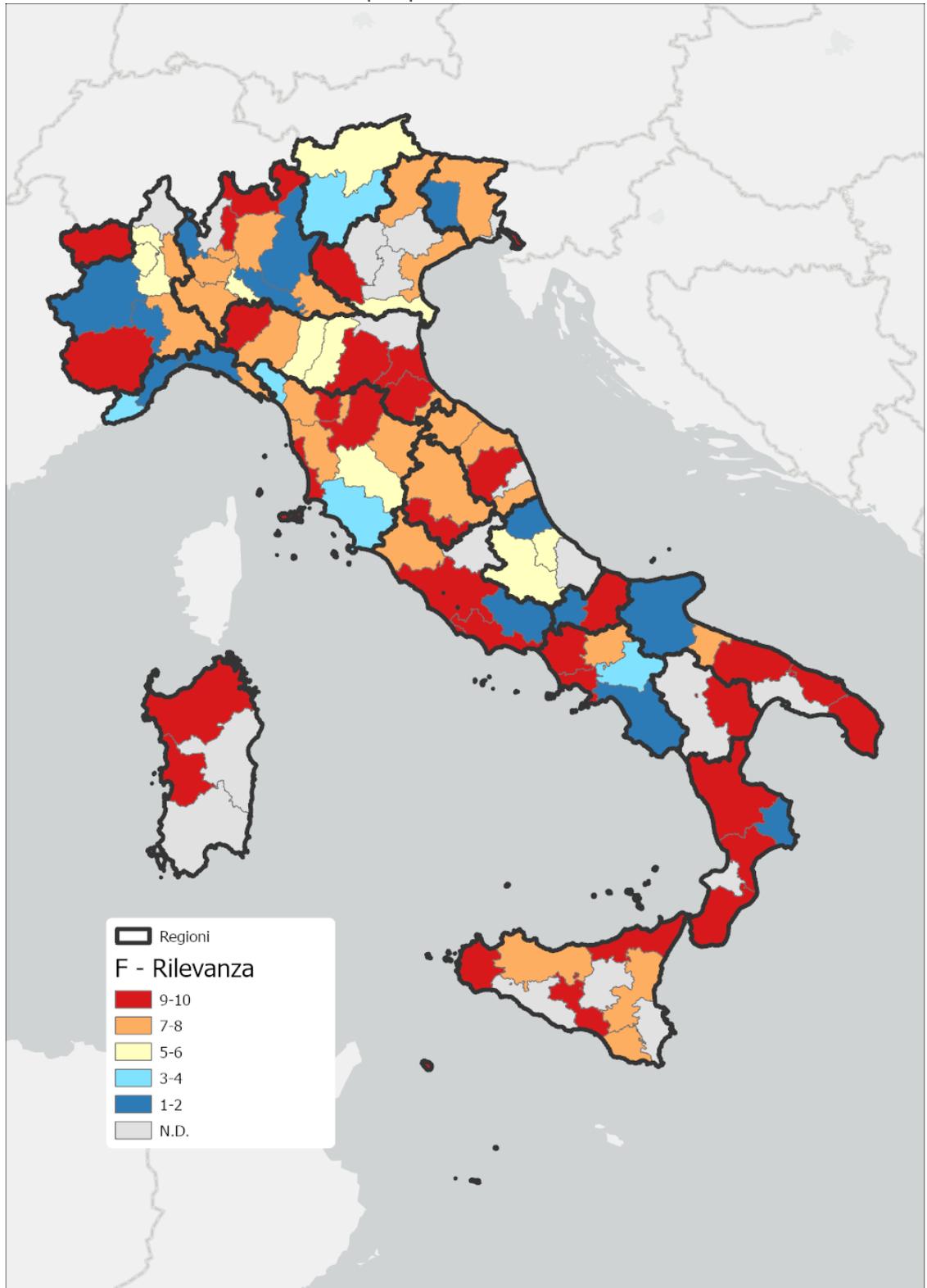


Fig. F 3

2. Mercato del lavoro

Dalla rilevazione emerge, con particolare riguardo all'occupazione giovanile nelle regioni Settentrionali, che pur essendoci una omogenea distribuzione tra maschi e femmine, nel corso del 2020 vi è stata una evidente contrazione del settore. Ad incidere, segnalano le prefetture, sono proprio gli effetti della pandemia: le limitazioni negli spostamenti imposte nel primo lockdown e le conseguenti difficoltà del mercato del lavoro nel periodo di crisi economica. In Lombardia, la prefettura di Lecco dichiara che il tasso di occupazione è rimasto stabile come nel 2019. Tale stabilità ha riguardato sia il tasso di occupazione femminile (attestato al 60,5%), che quello relativo alla componente maschile (dal 76,8% del 2019 al 76,9% nel 2020).

La Provincia di Lodi ha conservato i livelli occupazionali grazie agli ammortizzatori sociali, ristabilendo un *trend* in salita alla fine del 2020. La Provincia di Rimini mostra una situazione di netta difficoltà, risultando il tasso di occupazione inferiore al dato regionale. Nelle regioni del centro Italia il tasso di occupazione è in leggero aumento rispetto al 2019, in Abruzzo permane la tendenza di una più bassa partecipazione al lavoro delle donne rispetto agli uomini. Interessante la riflessione realizzata dalla prefettura di Viterbo, che ritiene non trascurabile e da porre in evidenza il dato demografico. Difatti, le dinamiche della popolazione hanno precisi effetti sulla domanda di beni e servizi. In particolare, la densità della popolazione nella provincia è molto inferiore alla media regionale e nazionale e, oltre all'elevata frammentazione territoriale, è possibile registrare un'elevata anzianità. Le regioni del Sud e le Isole, in linea con il *trend* nazionale, hanno risentito delle ripercussioni dell'emergenza sanitaria nel settore occupazionale.

La provincia di Salerno si presenta come esempio virtuoso, avendo ottenuto una crescita degli occupati nei primi nove mesi del 2020.

Su tutto il territorio nazionale, per quanto concerne il settore dell'occupazione giovanile, prevalgono i contratti a tempo determinato e vi è una certa difficoltà per i giovani a inserirsi nel mondo del lavoro. La prefettura di Salerno, invece, in merito alle criticità, evidenzia la presenza – seppur non nei drammatici aspetti caratterizzanti altre zone della regione – del fenomeno dello sfruttamento dei minori. Risulta, però, difficile valutarne la dimensione effettiva, svolgendosi al di fuori dell'economia ufficiale: resta, quindi, un fenomeno sommerso e probabilmente sottostimato.

In merito all'attività di vigilanza e alle irregolarità nel settore occupazione, emerge che vi è un leggero calo dell'attività di vigilanza sul lavoro, previdenziale e assicurativa rispetto al 2019.

Accessi effettuati nell'attività di vigilanza e irregolarità riscontrate. Dati Nazionali			
		2019	2020
Vigilanza Lavoro	N. Ispezioni	128.376	83.421
	N. Pratiche definite	106.509	61.942
	N. Pratiche irregolari	72.255	40.705
	% Irregolarità	67,8%	65,7%
Vigilanza Previdenziale	N. Ispezioni	16.456	13.181
	N. Pratiche definite	16.048	10.524
	N. Pratiche irregolari	12.999	8.477
	% Irregolarità	81,0%	80,5%
Vigilanza Assicurativa	N. Ispezioni	14.973	7.255
	N. Pratiche definite	15.503	7.486
	N. Pratiche irregolari	13.832	6.481
	% Irregolarità	89,2%	86,6%
<i>Totale</i>	<i>N. Ispezioni</i>	<i>159.805</i>	<i>103.857</i>
	<i>N. Pratiche definite</i>	<i>138.060</i>	<i>79.952</i>
	<i>N. Pratiche irregolari</i>	<i>99.086</i>	<i>55.663</i>
	<i>% Irregolarità</i>	<i>71,8%</i>	<i>69,6%</i>

Fig. F 4 Elaborazione su dati forniti da INAIL

3. Settori produttivi

Al Nord, in provincia di Verona, il settore turistico è stato particolarmente colpito dalla pandemia, registrando un sensibile calo. Stesso dato per il Trentino Alto Adige. In Provincia di Venezia il tessuto produttivo registra variazioni negative per l'industria, le attività agricole, il commercio e i trasporti. Al Centro, le aree in cui si sono riscontrate le maggiori criticità sono il settore turistico, manifatturiero e il comparto agricolo. Al Sud e nelle Isole è il settore turistico a essere in maggiore sofferenza; in particolare, in provincia di Barletta-Andria-Trani risulta forte il peso della crisi nel comparto agricolo, seguito dall'attività industriale. Da Nord a Sud l'imprenditoria giovanile registra una decrescita.

4. Settore finanziario e bancario

L'accesso al credito sia per famiglie che per imprese è aumentato per far fronte alle difficoltà causate dall'emergenza pandemica ma sono diminuite le domande di credito per contrarre mutuo.

Il numero di sportelli bancari è molto ridotto al Sud ma, ad esempio, la Prefettura di Lecce evidenzia che a fronte della riduzione del servizio vi sia stata una maggiore efficienza.

Evidente è il divario tra Nord e Sud.

Sportelli bancari

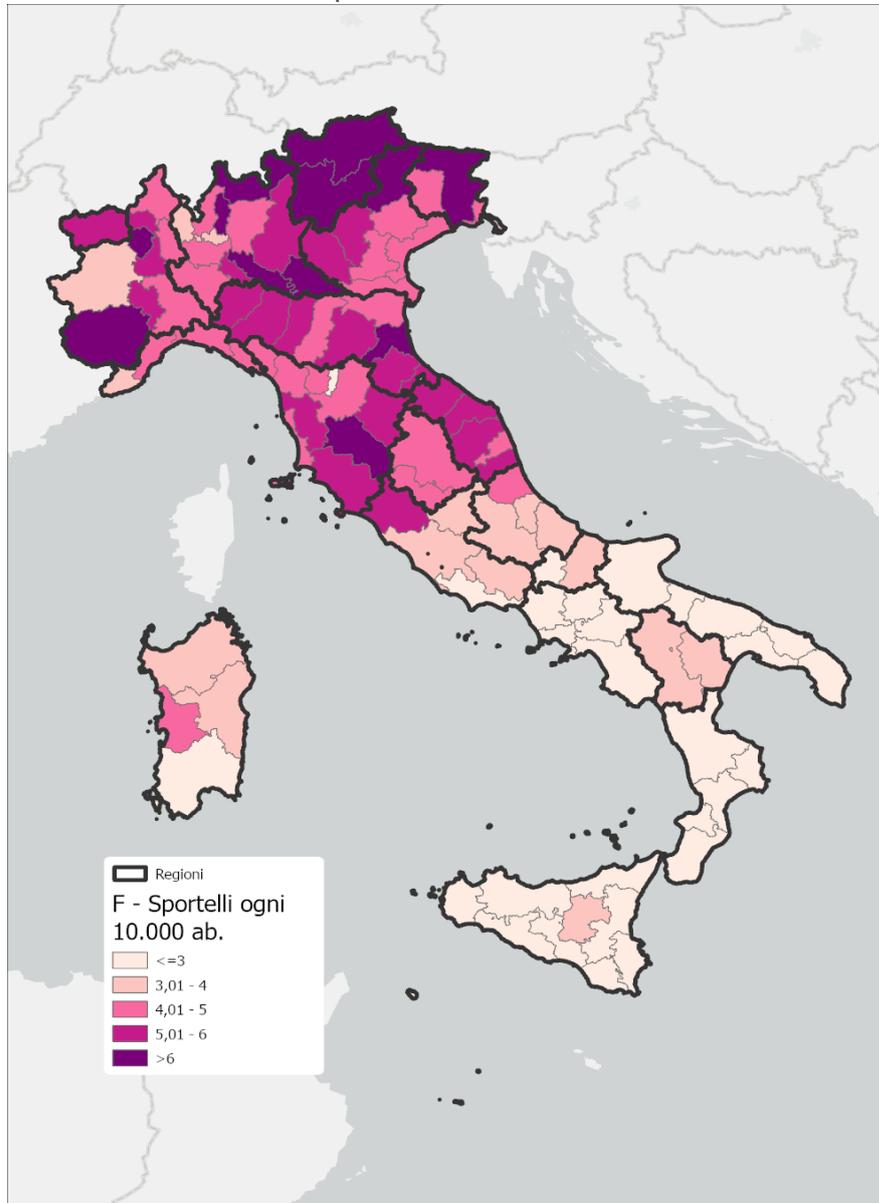


Fig. F 5

5. Sistema sanzionatorio prefettizio

Per quanto concerne il sistema sanzionatorio prefettizio, rispetto al 2019, su tutto il territorio vi è stata una drastica riduzione del numero di assegni emessi senza autorizzazione e senza provvista. Ne consegue che, anche per l'anno 2020, prosegue il *trend* in diminuzione delle violazioni amministrative in materia di assegni ex legge n. 386/1990, sia per quanto riguarda le contestazioni di assegni emessi senza l'autorizzazione del trattario (art. 1) che per le violazioni degli assegni emessi in difetto di provvista (art. 2). Sebbene il raffronto degli assegni senza autorizzazione e degli assegni senza provvista tra il 2019 e il 2020 indichi una decisa flessione, tale risultanza

va contestualizzata nel particolare momento storico in quanto riflette le misure adottate dal Governo per fronteggiare la crisi economico/finanziaria dovuta al Covid-19. In merito a questo aspetto risulta una certa omogeneità su tutto il territorio nazionale.

6. Procedure concorsuali

Il settore relativo alle procedure concorsuali riveste una importanza residuale. Nel 2020 il dato delle procedure concorsuali (concordati, fallimenti, scioglimenti, liquidazioni) è stato inferiore a quello del 2019. Tale risultato è riconducibile, innanzitutto, all'introduzione della moratoria per le domande di fallimento – dal 9 marzo al 30 giugno 2020 – relativamente sia alla dichiarazione di fallimento sia all'accertamento giudiziale dello stato di insolvenza. Inoltre, le forti limitazioni alle attività dei tribunali durante il periodo di *lockdown* nel corso della primavera e quelle finalizzate a limitare i rischi di contagio del virus nel periodo di riapertura dei tribunali hanno rallentato l'attività di definizione dei procedimenti. Il dato dei protesti riflette le misure adottate dal Governo per fronteggiare la crisi economico-finanziaria dovuta al Covid-19. È stata infatti disposta la sospensione dei termini di scadenza di cambiali e di ogni altro titolo di credito o atto avente forza esecutiva. Ad esempio, in provincia di Udine sono stati cancellati 997 protesti (0 nel periodo aprile-agosto e 0 a dicembre per effetto della legislazione di emergenza che ha sospeso le scadenze degli effetti) per un totale di 598.431,85 euro. Nel 2019 erano stati 1.191 per un totale di 1.321.990,39 euro.

7. Scioperi nei servizi pubblici essenziali

Secondo i dati resi disponibili dalle prefetture nei questionari, al Nord 86 settori sono stati interessati da procedure di raffreddamento, al Centro 29 mentre al Sud e nelle Isole 72. Al Sud il settore dei servizi pubblici essenziali, nello specifico sanità e trasporti pubblici, è stato colpito da procedure di raffreddamento. Sono state registrate solo 2 procedure di conciliazione, nel settore sanità, per questioni salariali e contrattuali. Al Nord, la prefettura di Verona segnala che le criticità rilevate nei comparti sanitario e degli enti locali sono state seguite per evitare iniziative di sciopero nei servizi pubblici essenziali che avrebbero assai negativamente impattato sulla cittadinanza, già provata dalla pandemia.

Il settore che ha fatto maggiore ricorso alle procedure di raffreddamento è quello del trasporto pubblico locale (TPL) per la presenza di maggiori criticità dovute sia a pregresse situazioni di crisi economica, patrimoniale e finanziaria delle aziende di trasporto, sia all'emergenza Covid-19, che ha comportato un notevole ridimensionamento dei servizi offerti a causa della chiusura di scuole e attività economiche.

In Piemonte, nel corso del 2020 è proseguita l'opera di mediazione svolta dalla Prefettura di Alessandria nell'ambito delle procedure di raffreddamento e conciliazione nei confronti di diverse aziende del territorio, finalizzata a dirimere controversie e situazioni di conflittualità, a garanzia dei diritti costituzionalmente sanciti. Diversi sono stati anche gli incontri in cui la prefettura ha svolto una importante funzione di ascolto e di raccordo fra le istanze del territorio e gli organi di governo a livello centrale.

In Liguria, la prima parte dell'anno ha visto la sospensione di tutte le procedure di raffreddamento. La Provincia di Genova è stata interessata quasi esclusivamente da

procedure nel settore sanitario. Nel corso dell'autunno le procedure sono ricominciate e hanno riguardato premi, distribuzione personale e riorganizzazioni dovute alla pandemia.

Il Covid-19 ha accentuato le difficoltà già presenti nelle case di riposo, che per rispettare i protocolli sanitari hanno dovuto impegnare risorse finanziarie non previste, appesantendo i rispettivi bilanci. Principalmente i costi sono ricaduti sul personale in quanto tutte le strutture hanno dovuto esternalizzare i servizi a cooperative, con conseguenti proteste sindacali.

8. Ammortizzatori sociali e crisi aziendali

Le prefetture evidenziano come la crisi economica causata dalla diffusione della pandemia abbia reso necessario un rafforzamento degli ammortizzatori sociali e ne abbia accresciuto il ricorso da parte di imprese e lavoratori. I lavoratori dipendenti hanno beneficiato delle disposizioni sul blocco dei licenziamenti e dell'estensione delle misure di integrazione salariale. Le ore autorizzate di cassa integrazione guadagni (CIG) e di fondi di solidarietà, destinati a lavoratori dipendenti non coperti dalla CIG, sono cresciute intensamente nel corso del 2020. Il numero di ore è risultato particolarmente elevato tra aprile e luglio, si è ridotto nel bimestre successivo, ed è quindi tornato a crescere nell'ultimo trimestre dell'anno.

Da notare però che in Campania e nello specifico nella provincia di Napoli, il numero di domande di sussidio di disoccupazione è diminuito (-7,4 per cento, -3,5 in Italia). Vi ha influito la riduzione delle cessazioni di rapporti di lavoro dipendente, riconducibile al blocco dei licenziamenti e al minor numero di rapporti stagionali e a termine in scadenza. Inoltre, sempre nella provincia di Napoli le sospensioni o riduzioni delle attività lavorative causate dall'emergenza sanitaria hanno incrementato richieste di interventi attraverso la Cassa Integrazione Guadagni (Cig) e i fondi di solidarietà: nel 2020 le ore autorizzate sono state oltre dieci volte quelle dell'anno precedente. Gli interventi per la CIG con causale Covid-19 hanno infatti consentito di estendere le tutele a categorie non raggiunte dagli strumenti ordinari e di alleviare notevolmente il costo per le aziende. A parità di altre condizioni, il regime di integrazione salariale è stato significativamente meno diffuso tra gli occupati nei settori e nelle imprese che hanno avuto la possibilità di ricorrere al lavoro da remoto.

Al Nord, la prefettura di Genova evidenzia che nei primi otto mesi del 2020 il numero di domande per il sussidio di disoccupazione (nuova assicurazione sociale per l'impiego, Naspi, destinata ai dipendenti privati del settore non agricolo) è aumentato del 4,9 per cento, un valore leggermente inferiore alla media nazionale. Secondo i dati INPS, nei primi nove mesi del 2020 i nuclei familiari che in Liguria hanno beneficiato del Reddito o della Pensione di cittadinanza (RdC e PdC) sono stati più di 30.000, in aumento del 28,2 per cento rispetto alla fine del 2019. L'incidenza sul totale delle famiglie è stata di circa il 4 per cento, un valore minore della media nazionale ma superiore a quella delle regioni nord-occidentali. Il Reddito di emergenza (Rem), introdotto a seguito dell'emergenza sanitaria come strumento di sostegno per i nuclei familiari non beneficiari di altri sussidi (compresi RdC e PdC), interessava alla fine dello scorso luglio 2019 lo 0,7 per cento delle famiglie liguri (1,1 per cento in Italia). La provincia di Lecco, invece, pone l'accento sul settore manifatturiero, in chiara difficoltà insieme ai comparti

commercio e servizi. Le gravi difficoltà di questi comparti avrebbero dovuto favorire l'estensione degli ammortizzatori sociali con causale Covid-19.

Al Centro sottolineano la forte preoccupazione, più volte portata all'attenzione dell'opinione pubblica da parte delle organizzazioni sindacali locali con manifestazioni, incontri e dibattiti, determinata dalla scadenza degli ammortizzatori sociali. Il ruolo degli ammortizzatori sociali e il blocco dei licenziamenti hanno svolto un ruolo determinante nell'attenuare le ricadute della crisi sui posti di lavoro; gli effetti della crisi si sono manifestati in particolare sulle ore lavorate. Con il proseguimento del blocco dei licenziamenti le cessazioni di lavoro sono rimaste "basse", ma allo stesso tempo le attivazioni non sono partite. Il divieto di licenziamento potrebbe infatti generare effetti avversi sull'occupazione, scoraggiando le imprese dall'effettuare nuove assunzioni a tempo indeterminato. Il numero di persone rimaste senza lavoro è comunque considerevole, soprattutto a seguito delle cessazioni dei contratti a termine non rinnovati e al venir meno di nuove assunzioni. Il calo dell'attività e dell'occupazione si è concentrato nei servizi, in particolare nei settori legati al turismo e al commercio, mentre ha avuto effetti più ridotti nell'industria e nel settore delle costruzioni.

Da Nord a Sud il comune denominatore rimane la pandemia da Covid-19 che ha avuto un impatto devastante sul mercato del lavoro. Nel primo semestre 2020, a causa della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, sono state introdotte diverse misure straordinarie di sostegno salariale. Nel secondo semestre 2020, le ore autorizzate di cassa integrazione guadagni sono aumentate di oltre sei volte rispetto allo stesso periodo del 2019.

Vi è un evidente divario tra Nord, Centro e Sud per quanto concerne il numero di erogazioni per sussidi di disoccupazione.

Al Nord vi sono state 92415 erogazioni, così distribuite nelle seguenti province: La Spezia 5843, Vercelli 1646, Cremona e Belluno 9999, Forlì-Cesena 14260, Bergamo 26546, Asti 4930, Mantova 9211, Lodi 1442, Novara 10924, Piacenza 7100, Rovigo 514. Al Centro del Paese, vi sono state in totale 44825 erogazioni per sussidi di disoccupazione, nel dettaglio: Siena 8508, L'Aquila 15207, Arezzo 5427, Viterbo 15683. Interessante rilevare che al Sud, dove si registrano solo 13961 erogazioni, molte prefetture non hanno risposto o hanno indicato "dato non pervenuto". La prefettura di Matera indica che vi sono state 5829 erogazioni mentre la prefettura di Caltanissetta ne ha registrate 8132.

9. Sicurezza sul lavoro

Il tema della sicurezza sui luoghi di lavoro è oggetto di attenzione da parte delle prefetture, le quali, in concerto con le organizzazioni sindacali e gli enti con competenza diretta in materia, svolgono un costante controllo. Prima di procedere con l'analisi dei dati è opportuno fare delle riflessioni più generali.

Nel corso del 2020, l'attività di vigilanza, soprattutto nei settori dell'edilizia e dell'agricoltura, anche se pesantemente condizionata dalla pandemia da Coronavirus, è stata comunque intensa.

In Toscana, ad esempio, durante l'anno di riferimento sono stati ispezionati 334 cantieri – 62 dei quali sono risultati non a norma al primo sopralluogo –, 603 aziende

edili, 53 aziende agricole e 548 aziende di altri settori. Sono state riscontrate 335 violazioni e sono stati elevati complessivamente 193 verbali.

Grosseto è una delle province più esposte, nella realtà toscana, a rischio infortuni sul lavoro per le peculiarità della propria economia basata essenzialmente su attività quali l'edilizia, il taglio dei boschi e l'agricoltura. In questo senso si sono mossi gli interventi ispettivi, da parte degli organi istituzionalmente preposti, mirati soprattutto ai settori maggiormente esposti. Notevole l'attività preventiva, con iniziative formative e di sensibilizzazione al problema anche attraverso la comunicazione. Anche l'anno 2020 ha seguito il trend degli anni precedenti, confermando un numero di infortuni che, seppur in costante calo (-18,82%), rimane comunque abbastanza elevato, con 2002 denunce di incidenti (2466 nel 2019), di cui 4 mortali (6 nel 2019).

Nel 2020 con la pandemia da Covid-19 vi sono stati riflessi sulle condizioni di sicurezza, nel senso di un'osservata riduzione dell'attenzione prestata alla sicurezza soprattutto nel settore delle costruzioni. Peraltro, anche l'attività di vigilanza e controllo è stata condizionata, in quanto i servizi sanitari forniti dalle ASL sono stati per lo più orientati all'emergenza Covid-19. La Prefettura di Prato evidenzia come l'alta percentuale di aziende con irregolarità rilevate e con lavoratori in nero, rispetto al totale di quelle ispezionate, sia indice di una situazione di netto miglioramento delle condizioni di igiene e sicurezza delle aziende a conduzione cinese, ove si registra una crescente e importante riduzione delle violazioni rilevate e delle relative prescrizioni impartite. Il Gruppo Interforze ha comunque riscontrato irregolarità di lavoro nero, constatando la presenza di soggetti senza permesso di soggiorno. Le aziende ispezionate nell'anno 2020 sono state 986 con una variazione del -27% rispetto all'anno 2019 (a causa della pandemia e chiusura delle aziende), di cui 493 con irregolarità rilevate (con una variazione di +3% rispetto all'anno 2019). Al Nord, la Prefettura di Alessandria indica che il numero di aziende ispezionate nell'anno 2020 è stato di 430, di cui 56 in materia di vigilanza, salute e sicurezza sul lavoro. Le irregolarità accertate nello stesso anno risultano 277 e i lavoratori in nero accertati sono stati 214, di cui 4 clandestini. Le variazioni percentuali rispetto all'anno precedente (2019) registrano -45% dovuto soprattutto al periodo pandemico Covid-19. Dal confronto con il 2019 risulta +64,41% di irregolarità rilevate e -0,4% di lavoratori in nero accertati.

La Prefettura di La Spezia attribuisce una importanza prioritaria al tema della sicurezza nei luoghi di lavoro. Gli interventi posti in essere negli ultimi anni da parte delle Istituzioni competenti, dai datori di lavoro e dai lavoratori, sono stati improntati al miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori attraverso un'attività di prevenzione degli infortuni, informazione, formazione e controllo ispettivo. In Provincia di Pavia, invece, le attività di prevenzione hanno subito una battuta d'arresto in connessione con il perdurare della pandemia da Covid-19 particolarmente sentita nel territorio. La valorizzazione del ruolo sociale del personale ispettivo è stata, altresì, assicurata anche attraverso una adeguata implementazione dell'attività di informazione, prevenzione e promozione della legalità, cui fanno riferimento gli articoli 7, lett. c) e 8 del D.lgs. n. 124/2004.

Al Sud, la Prefettura di Trapani indica che nel corso del 2020 l'attività di prevenzione, a causa del proclamato stato di emergenza, ha subito un forte rallentamento dovuto alla chiusura di molte attività e al concomitante coinvolgimento del personale dei servizi in attività volte alla gestione pandemica. In Provincia di Napoli

nel 2020 sono state ispezionate dal personale dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Napoli 1506 aziende (il 69,16% in meno del 2019). Sono state rilevate 624 irregolarità (58,6% sul totale dei controlli), con l'accertamento di 714 lavoratori in nero, di cui 49 stranieri. In Provincia di Lecce, nell'ambito della vigilanza ispettiva, finalizzata a prevenire e contrastare gli incidenti sul lavoro, la direzione regionale INAIL – Direzione Regionale Puglia, attesta che sono stati effettuati nel 2020 n. 7.232 ispezioni, che nel 66% dei casi hanno condotto a rinvenire delle irregolarità. I settori che presentano la peggiore incidenza, in rapporto tra controlli effettuati e criticità rilevate, sono: trasporto e magazzinaggio (81,68%); alloggio e ristorazione (76,23%); costruzioni (72,03%).

Al Nord, la Prefettura di Verona, ha sottoscritto con altri soggetti istituzionali nell'ambito della Sicurezza sul Lavoro i seguenti Protocolli di Intesa:

- 17 luglio 2006: Protocollo d'intesa volto a promuovere una maggiore garanzia della sicurezza nel lavoro nel settore dell'edilizia, attraverso l'istituzione di un sistema di controlli sinergici e coordinati tra tutti gli Enti pubblici preposti istituzionalmente a tale compito e l'implementazione dell'attività di formazione e informazione dei lavoratori;

- 28 novembre 2008: "Protocollo per la sicurezza nei luoghi di lavoro nel comparto edile-artigianato", analogo al precedente ma rivolto a piccole imprese ed artigiani presenti nel comparto edile;

- 2 dicembre 2008: "Protocollo per la sicurezza nei luoghi di lavoro nel settore agricoltura" nato dalla condivisa esigenza di assumere impegni mirati a perseguire gli obiettivi di conoscenza, prevenzione e controllo dei rischi nel settore.

La Prefettura di Sondrio, in concerto con l'Ispettorato del lavoro e l'ATS della Montagna, ha sottoscritto nel 2020 un protocollo d'intesa con l'intento di rafforzare la vigilanza sui fenomeni del lavoro "nero" e irregolare, nonché per favorire il rispetto delle norme a tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro nei cantieri temporanei o mobili della provincia e per il contenimento e la gestione della diffusione del Covid-19, per finalità di controllo sulle modalità di attuazione, da parte dei datori di lavoro, delle procedure organizzative e gestionali del Protocollo Governo-Parti sociali del 14 marzo 2020 e, più in generale, per l'osservanza delle precauzioni dettate per la messa in sicurezza dei luoghi di lavoro e la sussistenza di adeguati livelli di protezione dei lavoratori.

Gli infortuni sul lavoro, rispetto all'anno 2019, sono in diminuzione su tutto il territorio nazionale. La Lombardia è la regione con maggior numero di infortuni sul lavoro.

Per quanto concerne la sicurezza degli edifici scolastici sono pervenute poche risposte e nessun elemento particolarmente rilevante. Gli edifici risultano essere sottoposti ad un continuo monitoraggio e strutturalmente si trovano in un buono stato di conservazione.

10. Appalti

In relazione al settore degli appalti la prefettura di Cosenza ritiene che il settore rappresenti una problematica molto rilevante, considerato che la provincia di Cosenza comprende 150 Comuni. L'utilizzo della spesa pubblica da parte dei comuni, come modalità di finanziamento degli appalti, ha fatto registrare un incremento esponenziale delle commesse (a valere spesso su risorse regionali).

La prefettura di Benevento segnala il protocollo di legalità stipulato con la Rete Ferroviaria Italiana, sottoscritto nell'anno 2018 ed ancora in essere ai fini del contrasto di tentativi di infiltrazione mafiosa relativa ai lavori di raddoppio della linea Frasso Telesino della tratta Napoli Bari. Il Protocollo prevede 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.

Nella provincia di Avellino, invece, nell'anno 2020 sono stati pubblicati 101 bandi di gara per un importo complessivo pari ad € 127.078.860,48.

Il 13 febbraio 2020 la Prefettura di Palermo ha sottoscritto con la Fondazione Rimed e il Comune di Torretta il Protocollo d'Intesa per la legalità e la prevenzione dei tentativi di infiltrazione criminale.

Nelle regioni del Centro non risulta la stipula di particolari protocolli.

Al Nord, in provincia di Verona è stata accertata una forte presenza della criminalità organizzata di stampo mafioso e in particolare dell'associazione mafiosa denominata "ndrangheta", come emerso dall'indagine "Isola Scaligera", con il sequestro preventivo di beni per un valore di 15 milioni di euro e l'applicazione delle misure cautelari nei confronti di 26 soggetti. La suddetta organizzazione mafiosa si è resa responsabile della commissione di reati quali spaccio di sostanze stupefacenti, estorsione, intestazione fittizia di beni, riciclaggio, traffico illecito di rifiuti, emissione ed utilizzazione di fatture per operazioni inesistenti, favoreggiamento, illecita detenzione di armi, minacce e lesioni, simulazione di reato, truffe, corruzione, turbata libertà degli incanti. Dalle risultanze investigative è emerso come spesso le stesse vittime dei reati si siano rivelate essere imprenditori che si sono rivolti consapevolmente all'associazione, o a soggetti ad essa contigui, al fine di ottenere i relativi benefici in cambio della propria collaborazione.

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

In provincia di Reggio Emilia sono attivi 24 protocolli di legalità per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata sia negli appalti pubblici che in quelli privati, stipulati con gli enti locali e con altri enti pubblici.

In provincia di Lecco il settore dei lavori pubblici è da tempo all'attenzione delle istituzioni per le forti esposizioni a esso connaturate al pericolo di infiltrazioni da parte della criminalità organizzata.

In provincia di Piacenza nel 2020 sono state rinnovate 18 Intese per la Legalità e la prevenzione dei tentativi d'infiltrazione criminale negli appalti pubblici (già Protocollo Antimafia), tra cui il Comune capoluogo, secondo un testo profondamente riveduto e

aggiornato, approvato dal Ministero dell'Interno, e con soglie di valore degli appalti pubblici di opere, servizi e forniture sensibilmente ridotte, al fine di rendere effettivi ed efficaci i controlli antimafia sulle società che contrattano con la pubblica amministrazione.

Nelle regioni del Centro Italia non si rilevano particolari criticità, né la sottoscrizione di nuovi protocolli.

Dai dati, in merito ai provvedimenti antimafia, emerge che vi è stata una riduzione di nuove imprese censite rispetto al 2019 ma sono aumentate sia le certificazioni rilasciate che i nulla osta non rilasciati per la presenza di un provvedimento interdittivo.

Provvedimenti Antimafia. Dati Nazionali

		2019	2020
Totale delle richieste protocollate		656.715	595.205
Certificazioni rilasciate	Comunicazione Antimafia	372.437	337.704
	Informazione Antimafia	122.755	128.243
Nulla osta non rilasciati per la presenza di provvedimento interdittivo	Comunicazione Antimafia	880	1.169
	Informazione Antimafia	661	961
Nuove imprese censite		140.040	112.797

Fig. F 6 Elaborazione dati forniti dal Ministero dell'Interno

11. Opere pubbliche e infrastrutture strategiche

Le prefetture pongono interesse al comparto dei trasporti pubblici non solo nella dimensione locale ma anche in ragione delle grandi infrastrutture strategiche che consentono con efficienza di mettere in rete tutto il Paese.

Tutte le prefetture mettono in evidenza le criticità relative all'efficienza dei trasporti pubblici locali. Al Nord, nello specifico in Lombardia, a causa dell'emergenza pandemica, i trasporti pubblici non sono stati ritenuti un mezzo efficiente per gli spostamenti e per raggiungere i luoghi di lavoro perché considerati luoghi di contagio del virus. Al Sud e al Centro si evidenzia la necessità di rinforzare la rete infrastrutturale.

In merito alle opere pubbliche, nell'anno 2020, permangono le problematiche di natura finanziaria che rendono di difficile attuazione gli importanti interventi programmatici.

12. Conclusioni

La gestione dell'emergenza sanitaria ha, per l'anno 2020, ridotto l'interesse delle prefetture per l'area "Economia ed occupazione".

Dai dati rilevati emerge che la crisi pandemica ha avuto un forte impatto per la suddetta area: infatti ogni singola voce - ovvero mercato del lavoro, settori produttivi, sistema sanzionatorio prefettizio, appalti, opere pubbliche ed infrastrutture strategiche, scioperi nei servizi pubblici essenziali, settore finanziario e bancario, ammortizzatori sociali e crisi aziendali, procedure concorsuali - ha risentito, da Nord a Sud, in maniera evidente delle ripercussioni di una crisi che, in un primo momento, è apparsa solo di carattere sanitario.

Il mercato del lavoro, come per l'anno 2019, rappresenta la principale priorità per le prefetture per l'anno 2020.

Sebbene nel primo semestre del 2020 siano state introdotte diverse misure straordinarie di sussidio salariale si registra un forte divario tra Nord, Centro e Sud per quanto concerne il numero di erogazioni per sussidi di disoccupazione. E' stato altresì evidenziato un calo dell'attività di vigilanza sul lavoro, previdenziale e assicurativa.

Il turismo è tra i settori produttivi più colpiti dalla pandemia, ma non sono meno trascurabili le criticità rilevate nel manifatturiero e nel comparto agricolo.

Evidente è il divario tra Nord e Sud per il settore bancario e finanziario. Dai dati rilevati si registrano le difficoltà di famiglie e imprese, le quali, se da un lato hanno richiesto un maggiore accesso al credito, dall'altro sono diminuite le domande per contrarre un mutuo. Questo elemento ci consente di rilevare come la crisi sanitaria ed economica ha ridotto la capacità di famiglie e imprese di avviare una progettualità a lungo termine. Il sistema sanzionatorio prefettizio, dai dati rilevati, appare virtuoso, considerata la drastica riduzione del numero di assegni emessi senza autorizzazione.

I servizi pubblici essenziali sono stati interessati da procedure di raffreddamento. Il settore del trasporto pubblico locale è stato il più colpito, segue poi il settore sanitario.

Le opere pubbliche, settore fondamentale per la ripresa economica del Paese, rimangono bisognose di un adeguato quadro programmatico e di una intensa attività di progettazione.



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 2020

Prefettura - UTG

Prefettura - UTG

Indice

1. Rilevanza del tema.....	1
2. Argomenti di interesse nell'anno 2020	4
3. Personale	5
4. Logistica.....	6
5. Informatizzazione	7
6. Urp.....	8
7. Comunicazione interna.....	8
8. Ufficio stampa	9
9. Servizio civile	9
10. Conclusioni	9

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, considerando che il valore 1 indica la massima priorità, secondo una gradazione ascendente delle priorità, l'area di minor rilevanza è quella del Servizio civile (con un valore medio rilevato di 5,47), seguito dalla voce "URP" (valore medio rilevato 4,03), dalla voce "Comunicazione interna" (valore medio rilevato 3,94), dalla voce "Logistica" (valore medio rilevato 3,90), dalla voce "Ufficio Stampa" (valore medio rilevato 3,60) dalla voce "Informatizzazione" (valore medio rilevato 2,70) e, per la rilevanza maggiore, si deve segnalare la voce "Attività istituzionale" (valore medio rilevato 1,77) (Fig. G .1).

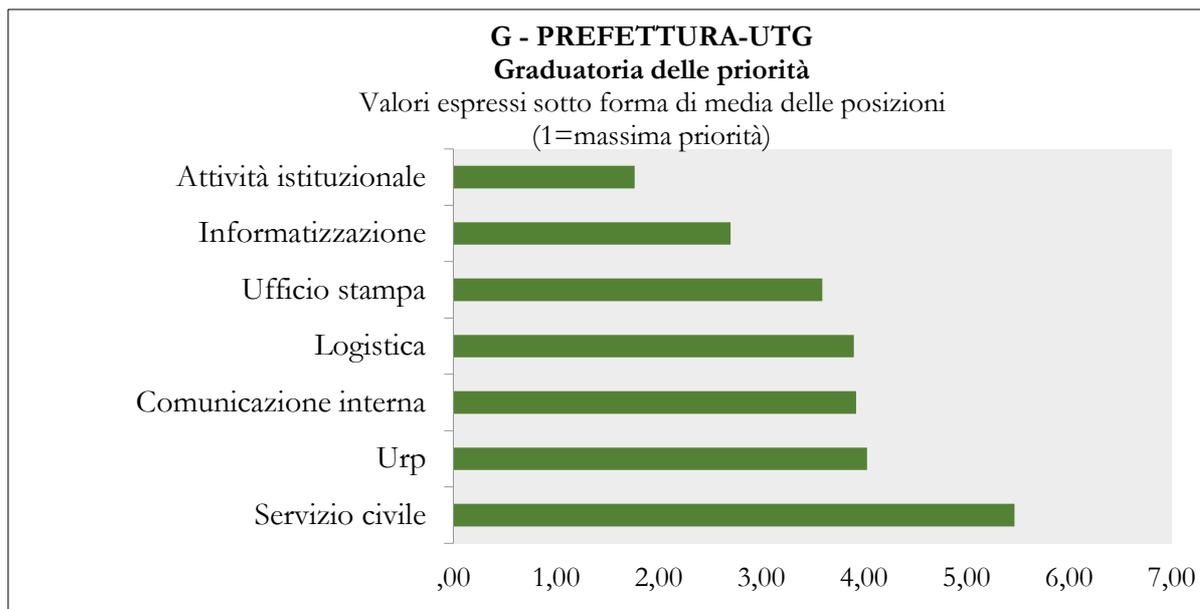


Fig. G. 1

I dati espressi in relazione alle priorità dalle prefetture in ciascuna delle aree indicate - considerando che il valore 1 indica la massima priorità - mostrano un'accentuata eterogeneità sul territorio nazionale. Si consideri, a titolo esemplificativo, come la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e la Regione Molise manifestino, in relazione all'area "Informatizzazione", l'indicazione della massima priorità (1 punto) laddove, nella medesima area, le altre regioni indicano una rilevanza minore sino ai 4,2 punti espressi della Regione Puglia.

I dati relativi alle priorità, raccolti su base regionale, mostrano 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 e finanziarie, tra le stesse.

Analogo discorso può essere proposto in relazione alla valutazione circa il grado di rilevanza della presente area tematica.

I dati elaborati sulla base delle indicazioni espresse dalle prefetture coinvolte, suddivise per macroaree geografiche, hanno portato ad una valutazione dell'area di riferimento piuttosto omogenea. La media nazionale, stabilita a 6,18 punti, è determinata dalle valutazioni espresse dall'area Nord-Ovest che hanno stimato la rilevanza più bassa, con una media di 4,52 punti, e dal picco registrato dalle valutazioni fornite dall'area Centro che ha rappresentato la rilevanza più alta dell'area, con una media di 7,57 punti. Sud e Isole e Nord Est hanno stimato una rilevanza pari ad una media simile di 6,35 e 6,37 punti, rispettivamente (Fig. G. 2).

RILEVANZA ATTRIBUITA ALL'AREA

"PREFETTURA-UTG"

(1=minima, 10=massima)

Ripartizioni territoriali

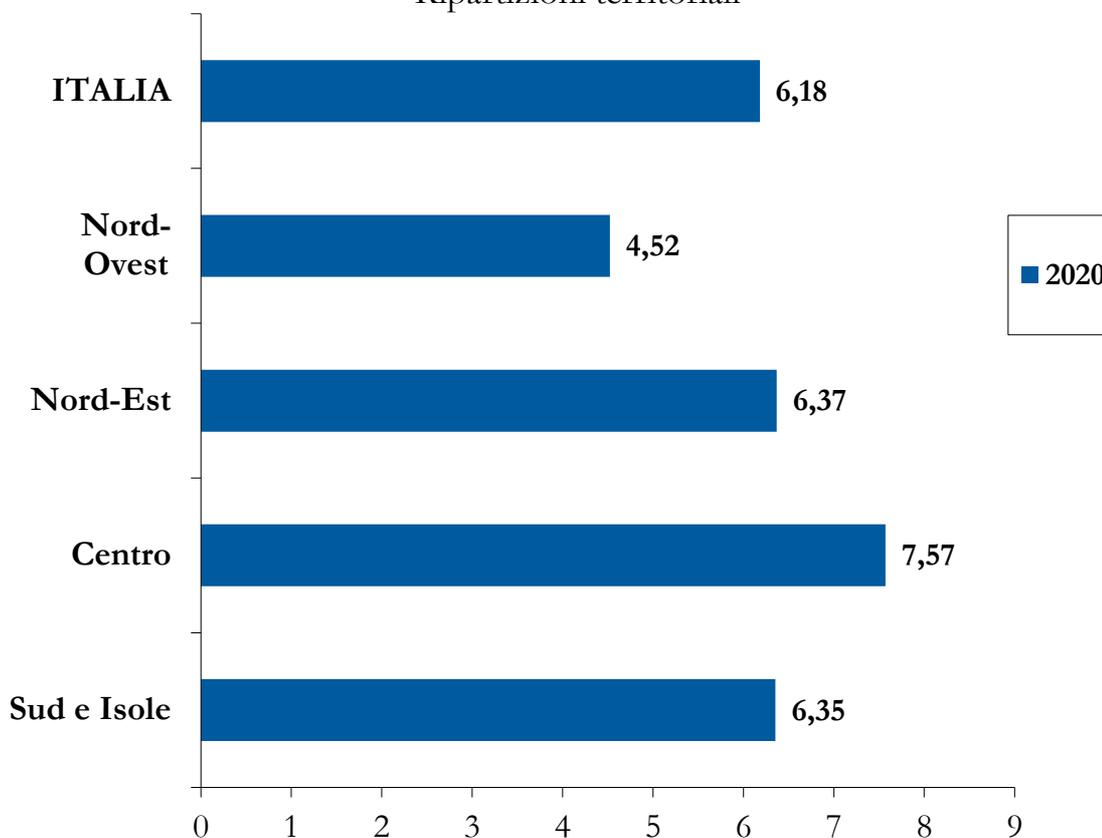


Fig. G. 2

Nonostante la tendenziale omogeneità rilevata in ambito nazionale, dall'analisi dei dati emerge, al contrario, una forte eterogeneità delle 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.

I risultati emersi dalle valutazioni espresse dalle prefetture della Regione Umbria, invece, manifestano un'assoluta omogeneità con un'indicazione dell'attribuzione di una massima rilevanza all'area oggetto di indagine.

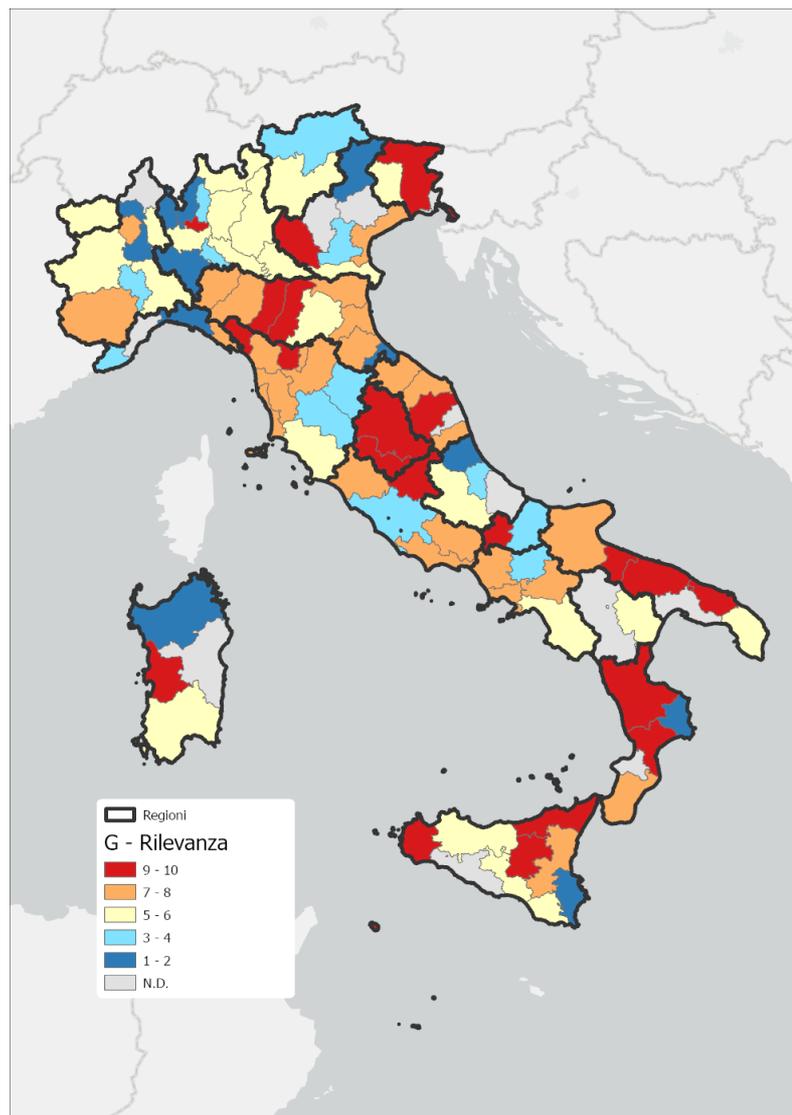


Fig. G. 3

2. Argomenti di interesse nell'anno 2020

L'anno 2020, come noto, è stato interessato dall'emergenza pandemica da Covid-19. L'impatto della pandemia è stato maggiore nel Nord-ovest, dove nell'anno 2020 si è registrato il tasso di ricovero sulla popolazione residente con il maggior valore sul territorio nazionale (82,6 ricoveri per 10.000 a fronte di una media nazionale di 48 ricoveri per 10.000)¹. L'emergenza pandemica, però, non ha prodotto effetti esclusivamente in ambito sanitario, ma ha avuto importanti ripercussioni a livello socio-economico su tutto il territorio nazionale, accentuando anche le differenze economiche territoriali già esistenti.

L'analisi delle informazioni fornite dalle singole prefetture rende evidente l'impatto avuto sull'attività amministrativa dalla differente diffusione territoriale dell'emergenza pandemica, inizialmente contenuta nel Nord e poi estesa alle regioni del Centro-sud.

In questi termini la pandemia, pur accentuando in alcuni casi le difficoltà organizzative (viene spesso lamentata la "carezza di personale" acuita da pensionamenti e trasferimenti), ha contribuito

¹ Fonte dati ISTAT e Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (Agenas) nel rapporto 2020 "Impatto dell'epidemia covid-19 sul sistema ospedaliero italiano", pubblicato il 21 luglio 2022.

a dare notevole impulso all'informatizzazione, ad una maggiore automazione dei procedimenti e, in generale, alla diffusione di modelli di lavoro agile al fine di garantire il buon andamento dell'ufficio, anche se viene lamentata un'azione non sempre fluida e spedita.

L'attività posta in essere dalle prefetture si è concentrata, nelle fasi emergenziali di maggior diffusione dei contagi, nel controllo sul territorio del rispetto delle misure di contenimento da parte di cittadini e imprese, nonché nell'inedita funzione "informativa" rivolta a cittadini e imprese in relazione all'attuazione delle prescrizioni governative e regionali, e, successivamente, nella gestione delle conseguenze dell'emergenza pandemica, indicate principalmente nella cd. "emergenza sfratti", dovuta alla disposta interruzione delle procedure esecutive immobiliari, e, con maggior frequenza, alle questioni occupazionali conseguenti all'imposta sospensione delle attività produttive.

L'emergenza pandemica, coinvolgendo l'intero tessuto sociale, è stato motivo anche dell'adozione di misure di coordinamento istituzionale e di raccordo degli organi periferici dello Stato, nonché occasione di apertura – in ambiti ben delimitati quali la sensibilizzazione e il coinvolgimento di associazioni datoriali ed organizzazioni sindacali per un confronto continuo in relazione alle misure di sicurezza per il contenimento della diffusione del virus Sars-CoV-2 sui luoghi di lavoro - ai privati.

Nonostante la maggior concentrazione sull'attività connesse all'emergenza pandemica, dovuta anche all'attribuzione di nuove e diverse competenze - vengono indicate, ad esempio, l'attivazione di centri di coordinamento dei soccorsi, la vigilanza e le verifiche sulle imprese rimaste operative durante la fase del *lockdown*, l'applicazione delle sanzioni amministrative per violazione della normativa in materia di contenimento della diffusione del virus Sars-CoV-2 -, le prefetture hanno continuato a svolgere le attività proprie nei tradizionali ambiti di intervento, con particolare riferimento, tra tutti, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, al contrasto alla povertà ed al fenomeno migratorio. Viene indicato, in particolare, l'impegno profuso nel rapporto con gli enti locali e nell'esercizio da parte del Prefetto del ruolo di garante dei diritti dei cittadini, così come nei nuovi settori di intervento legati al fenomeno dell'immigrazione, con particolare riferimento alla gestione delle strutture di accoglienza per richiedenti protezione internazionale e alle procedure di competenza dello sportello unico per l'immigrazione.

In alcuni territori, interessati da fenomeni alluvionali, le prefetture sono state impegnate anche nella gestione dell'emergenza idrogeologica.

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. Tale carenza di organico si ripercuoterebbe inevitabilmente sul carico di lavoro dei dirigenti e dei funzionari in servizio, la cui età media è elevata.

L'anno 2020 si è poi caratterizzato per la doverosa applicazione di modelli lavorativi da remoto ("*smart working*") e per l'adeguamento dei locali e delle postazioni di lavoro del personale.

Tuttavia, in termini assoluti, possiamo osservare che la media nazionale del personale afferente alla carriera prefettizia è di circa 4 Viceprefetti (1), cui poco meno della metà (48,16%), in reggenza (2). I Viceprefetti aggiunti sono meno di 2 per Ufficio (3), con funzioni di reggenza per quasi il 69,73% dei casi (4).

La media nazionale del personale afferente alla carriera dirigenziale contrattualizzata è pari allo 0,88 unità per sede (5).

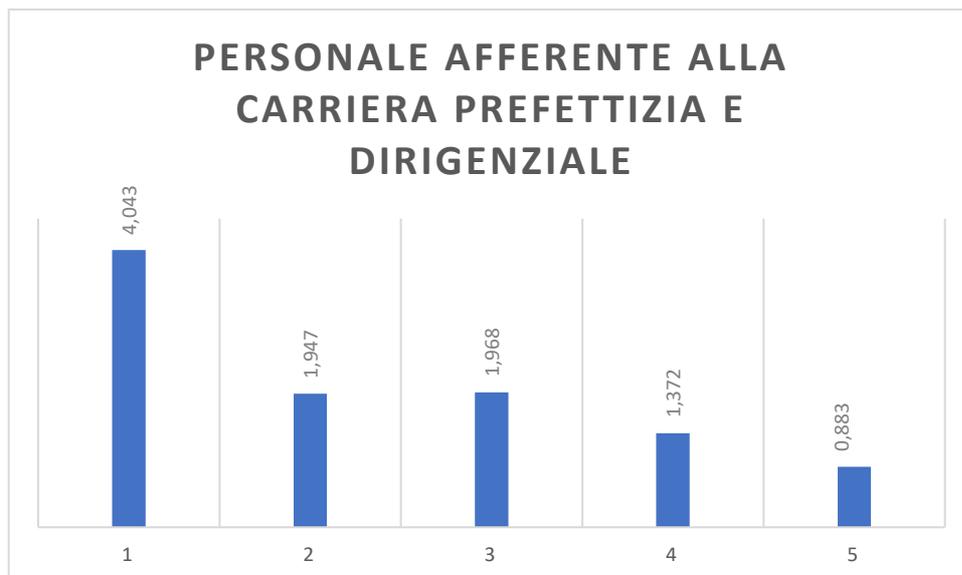


Fig. G 4

La media nazionale del personale riferibile alla “terza area” è pari a circa 30 unità per sede, di cui 2,73 unità in regime di *part-time*. Nella “seconda area” la media nazionale delle unità di personale sale a 35 per sede, di cui 4,03 unità in regime di *part-time*. La “prima area”, invece, registra una media nazionale del 3,57 per sede, di cui 0,19 unità in regime di *part-time*.

Gli istituti del distacco e del comando in entrata e in uscita non sono molto diffusi: la media nazionale rileva che è pari a 2,36 unità di personale in distacco nella singola prefettura e 1,56 unità di personale in distacco dalla singola prefettura; 1,32 unità di personale sono in comando nella singola prefettura e 0,54 unità di personale sono in comando dalla singola prefettura.

Le *best practises* 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. 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 una sede principale. I luoghi di lavoro della Prefettura della Valle d’Aosta, invece, stanti le peculiarità ordinamentali di tale regione, per le quali le funzioni prefettizie sono attribuite al Presidente della Regione, sono quelli dell’amministrazione regionale.

Delle prefetture intervistate 38 riferiscono la disponibilità di almeno una sede distaccata. Le prefetture ad avere la disponibilità di più di una sede distaccata sono Milano (5) e Roma (4), seguite poi da Teramo, Caserta, Salerno, Brescia e Bari con 2 sedi.

Alcune prefetture lamentano, specialmente nelle sedi distaccate, problemi di adeguatezza all’uso pubblico dei locali, specialmente per la riorganizzazione degli spazi dovuta all’emergenza pandemica. La presenza di più sedi distaccate viene indicata da alcune prefetture come fonte di disagi

per l'utenza così come per l'organizzazione dell'attività, resa complessa dalla gestione logistica delle pratiche e della corrispondenza, anche in conseguenza della cronica carenza di personale.

Le iniziative intraprese dalle prefetture per far fronte alle descritte problematiche si riferiscono in larga parte all'utilizzo delle risorse tecnologiche tanto per l'attivazione di portali per la gestione degli appuntamenti dell'utenza (e, in generale, per le attività di *front office*) quanto per la migliore organizzazione degli spazi in vista del maggior ricorso a modalità di lavoro e incontro da remoto.

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'analisi dei dati raccolti - 53 prefetture non hanno fornito informazioni - ha offerto un risultato disomogeneo sul territorio nazionale: solamente 41 prefetture (variamente distribuite ma con una netta concentrazione nel Centro-Nord) ne hanno almeno una, di queste, 25 ne hanno due o più.

Le banche dati utilizzate, in alcuni casi, sono gestite anche da altri enti, principalmente le amministrazioni locali presenti sul territorio. L'utilizzazione è, però, prevalentemente interna.

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", base dati nazionale antimafia). La banca dati con maggior diffusione è la banca dati nazionale antimafia denominata (B.D.N.A.).

Le banche dati funzionali all'organizzazione interna alla prefettura si rivolgono principalmente alla gestione delle presenze dei dipendenti (sistema JUPPITER), protocollazione degli atti e per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria.

Quanto alla criticità riscontrate dalle prefetture in relazione alle principali procedure informatizzate, in particolare il sistema di gestione documentale Webarch, si osservano rallentamenti e interruzioni nella gestione del servizio, soprattutto in assenza di connessione di rete o in caso di malfunzionamento dei sistemi centralizzati, problematiche riscontrate anche dall'utenza esterna (stazioni appaltanti). In termini generali, le prefetture hanno implementato l'informatizzazione e la semplificazione dei sistemi amministrativi e delle relative procedure al fine di garantire la massima trasparenza e interoperabilità tra gli stessi in un'ottica di modernizzazione e innovazione dei servizi.

Gli applicativi per le procedure informatizzate maggiormente utilizzati sono: Webarch 4.0 (protocollo), SISA (Sistema Sanzioni Amministrative), SANA - Sistema informativo sanzionatorio amministrativo delle Prefetture; GR - Sistema Gestione Ruoli; CIVES - Sistema Cittadinanza; 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.

In conformità con le direttive ministeriali, tutte le prefetture dispongono di un sito web istituzionale sul portale del Ministero dell'Interno, adeguato ai criteri di omogeneità indicati a livello centrale. Tuttavia, si lamentano con frequenza difficoltà di gestione (vincoli redazionali, poca flessibilità nella differenziazione dei contenuti) e di aggiornamento dello stesso. Nonostante tali criticità la disponibilità di un sito web istituzionale viene ritenuto un valido strumento per soddisfare le esigenze informative dell'utenza, specialmente nel corso dell'anno 2020 in cui ha rappresentato

un punto di incontro ed aggiornamento dell'utenza anche tramite l'indicazione delle novità normative sopraggiunte e dell'organizzazione degli uffici (aperture al pubblico e orari).

Sebbene le prefetture hanno la possibilità di utilizzare l'intranet ministeriale (INTRAPERSCIV) dal quale è possibile scaricare documentazione, modulistica, *software* ed inoltre accedere alle applicazioni WEB ministeriali, alcune prefetture, 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.

Nel corso dell'anno in esame, le prefetture hanno dovuto incrementare le possibilità di creare collegamenti da remoto così da consentire la piena operatività del personale in "smart working", anche tramite l'attivazione di piattaforme informatiche per lo svolgimento di riunioni a distanza.

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) e nelle attività di *back-office* (come la gestione delle comunicazioni interne). In alcune prefetture, non vi è un URP autonomo, risultando incardinato presso altri uffici o presso i singoli uffici, spesso per ottimizzazione nella gestione del personale.

Nel corso dell'anno 2020 l'attività svolta dagli URP delle prefetture si è dovuta adeguare ai cambiamenti imposti dall'emergenza pandemica, in uno con l'aumento delle richieste di informazioni da parte dell'utenza. In tal senso, infatti, l'apertura degli sportelli al pubblico si è sensibilmente ridotta e, quando possibile, i contatti con l'utenza sono stati svolti principalmente previo appuntamento telefonico ovvero tramite modalità di comunicazione asincrona. Alcune prefetture hanno sospeso l'attività dell'URP durante l'emergenza pandemica.

Le modalità di gestione delle prenotazioni per gli appuntamenti durante l'emergenza pandemica ha rappresentato un modello di organizzazione utile tanto per gli uffici stessi quanto per l'utenza: da una parte, gli addetti conoscevano in anticipo l'oggetto della richiesta, così preparandosi adeguatamente, e, dall'altra, l'utenza vedeva una ottimizzazione dei tempi di attesa e permanenza negli uffici. In ragione di tali aspetti, riscontrati positivamente, in alcune prefetture è stata mantenuta tale modalità anche oltre il periodo emergenziale.

7. Comunicazione interna

Nel corso dell'anno 2020, stante il mutato paradigma di organizzazione del lavoro da remoto, la posta elettronica, certificata e non, ha rappresentato lo strumento ordinario di trasmissione di informazioni e notizie, oltre che per lo svolgimento di tutte le attività e gli adempimenti d'ufficio. L'utilizzo di una rete intranet, di cartelle condivise e della posta elettronica (in uno con specifiche mailing list) sono indicati, per l'anno 2020, come il principale strumento per la gestione della comunicazione interna. Nel 2020 l'attività di comunicazione interna ha rappresentato una risorsa strategica per lo svolgimento delle attività delle prefetture, specialmente laddove vi era una gestione mista delle modalità di lavoro, da remoto ed in presenza, portando gli uffici a sperimentare 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.

Le modalità operative acquisite durante l'emergenza pandemica sono state mantenute anche successivamente in virtù della loro efficacia in termini di riduzione dei tempi procedurali e di impatto ambientale (minor dispendio di carta e materiali di consumo). Nonostante il maggior utilizzo delle tecnologie della comunicazione e dell'informatica, ove possibile, si svolgono incontri periodici,

riunioni operative e di servizio per favorire il dialogo interpersonale tra i dipendenti, favorendo l'accrescimento anche dello spirito di appartenenza all'istituzione e la motivazione al lavoro.

8. Ufficio stampa

Nel corso dell'anno 2020, la rinnovata centralità del ruolo delle prefetture nella gestione dell'emergenza pandemica ha portato ad un mutamento delle forme ed occasioni di comunicazioni esterne con la stampa. In tal senso, infatti, i compiti affidati all'ufficio stampa - in alcune prefetture incardinato presso l'ufficio di gabinetto, se necessario con il supporto dell'URP - hanno riguardato 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 e la gestione e l'aggiornamento del sito istituzionale, divenuto puntuale ed esauriente canale informativo. 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, nel corso dell'emergenza pandemica, 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.

9. Servizio Civile

Nel corso dell'anno 2020, sono stati segnalati i progetti "*La cittadinanza italiana*", "*Cittadini stranieri: un approccio diretto ed efficace finalizzato all'integrazione*" e "*Governance dell'accoglienza e procedure di Rimpatrio Assistito Volontario*" per mezzo dei quali le prefetture hanno usufruito dell'ausilio dei volontari del Servizio Civile Universale di cui al bando pubblicato in data 21 dicembre 2018 per la selezione di n. 613 volontari da impiegare nell'ambito delle finalità istituzionali individuate dal Ministero dell'Interno. In particolare, l'ambito di tali progetti è stato legato al settore dell'immigrazione, rientrando nell'ambito dell'Accordo di Programma tra il Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile nazionale ed il Ministero dell'Interno-Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione.

In alcuni casi l'attività dei volontari è stata sospesa a causa dell'emergenza epidemiologica, in altri hanno continuato a prestare servizio in modalità da remoto.

10. Conclusioni

Nel corso dell'anno 2020, i dati raccolti hanno rivelato come l'emergenza pandemica abbia determinato un inedito ed impreveduto mutamento delle ordinarie modalità di svolgimento dell'attività delle prefetture. Nonostante ciò, da un lato, essa ha contribuito al rafforzamento del ruolo istituzionale di coordinamento e ha valorizzato la presenza delle prefetture sul territorio, anche tramite nuove attribuzioni; dall'altro, ha evidenziato le criticità risalenti ed endemiche dovute alla carenza di personale, in uno con l'età avanzata dell'organico. Le informazioni fornite dalle 94 prefetture hanno attribuito nel 70% dei casi la massima priorità alla voce relativa al personale. Non è un caso, infatti, che l'attività istituzionale delle prefetture sia stata indicata come la priorità principale

nell'anno 2020: si ricordi, infatti, come alla voce "Attività istituzionale" sia stato riconosciuto un valore medio rilevato 1,77 (in una scala in cui 1 rappresenta la massima priorità).

Il maggior utilizzo degli strumenti di informatizzazione delle attività amministrative, in parte dovuto all'emergenza pandemica ed in parte dovuto alla già necessaria digitalizzazione, ha rappresentato la seconda voce cui si sono concentrate le priorità espresse dalle prefetture, con valore medio rilevato pari a 2,70. In proposito, tuttavia, deve essere evidenziato il dato per il quale solamente 42 prefetture dispongono di almeno una banca dati (53 prefetture non hanno indicato alcuna informazione a tal riguardo).

Con un valore medio rilevato pari a 3,60, il dato sulla rilevanza della voce relativa all'ufficio stampa, terzo per priorità indicato dalle prefetture, si pone in linea di continuità con le osservazioni relative all'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).

La logistica non presenta profili di particolare criticità: essa non ha rappresentato una delle priorità principali per l'anno 2020 e si è osservato un valore medio di 3,90. Il dato sulla priorità varia in aumento per quelle prefetture che hanno lamentato l'inidoneità della sistemazione attuale ovvero la carenza di spazi (Isernia, Modena, Como, Udine), situazione accentuata dalla necessità di riorganizzare gli spazi in funzione del distanziamento sociale e delle ulteriori limitazioni imposte dalla normativa emergenziale.

La comunicazione interna, influenzata anch'essa dall'emergenza pandemica, non è stata indicata tra le principali priorità dell'anno 2020 e si è riscontrato un valore medio di 3,94. Nonostante tale dato, è bene osservare come le modalità operative acquisite durante l'emergenza pandemica siano state mantenute anche successivamente in virtù della riscontrata efficacia.

Il dato rilevato sulla priorità della voce URP è pari a 4,03. Sulla base dei dati analizzati si può osservare come in quelle prefetture dove la funzionalità dell'ufficio è stata ridotta o inesistente la priorità indicata è stata massima (17 voti espressi). Altrove, dove l'ufficio è stato in grado di mantenere la propria operatività in maniera efficace, pur riadattando le modalità di contatto con l'utenza, le prefetture hanno indicato una valutazione di priorità sempre minore.

Da ultimo, per priorità attribuita, si colloca la voce relativa al servizio civile, con un valore medio rilevato di 5,47. Tale dato deve essere letto unitamente alle assegnazioni dei volontari che, in alcune sedi, non ci sono state o, comunque, la cui attività è stata fortemente ridimensionata, se non addirittura sospesa, a causa dell'emergenza epidemiologica. Nelle sedi in cui sono stati assegnati volontari del Servizio Civile Nazionale, la presenza di questi ultimi è stata valutata positivamente con una "*completa assimilazione*" con il personale della Prefettura (Lodi).



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 2020

Emergenza pandemica da Covid-19

Emergenza pandemica da Covid-19

Indice

1.	<i>Rilevanza del tema</i>	2
2.	<i>L'esercizio dei poteri di ordinanza</i>	4
3.	<i>Le requisizioni in uso e in proprietà</i>	6
4.	<i>L'utilizzo delle strutture del sistema di protezione internazionale</i>	6
5.	<i>Il coordinamento dei servizi pubblici e delle attività economiche</i>	8
	5.1 LE ATTIVITÀ NELL'AMBITO DELLE FILIERE ESSENZIALI E DEI SERVIZI PUBBLICI	8
	5.2 GLI IMPIANTI A CICLO PRODUTTIVO CONTINUO	10
	5.3 LE AUTORIZZAZIONI NEL SETTORE DELL'AEROSPAZIO, DELLA DIFESA E DELLE ALTRE ATTIVITÀ A RILEVANZA STRATEGICA.....	12
	5.4 LO SVOLGIMENTO COATTO DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE NON SOGGETTE A SOSPENSIONE ..	13
	5.5 LE PRINCIPALI CRITICITÀ E LE BUONE PRATICHE EMERSE DAL COORDINAMENTO DELLE PREFETTURE.....	14
6.	<i>I tavoli di coordinamento per la didattica in presenza</i>	14
7.	<i>Sanzioni e controlli</i>	15
	7.1 LE SANZIONI.....	15
	7.2 LA PIANIFICAZIONE DEI CONTROLLI E IL MONITORAGGIO SULLE ALTRE AMMINISTRAZIONI.....	17
	7.3 LE PRINCIPALI CRITICITÀ E LE BUONE PRATICHE	18
8.	<i>Le misure per il contenimento del contagio negli ambienti di lavoro</i>	18
	8.1 LA COSTITUZIONE DI SPECIFICI NUCLEI ISPETTIVI	18
	8.2 I PROGRAMMI DI MONITORAGGIO PER L'ATTUAZIONE DEL PROTOCOLLO DI SICUREZZA AZIENDALE.....	19
	8.3 LE INIZIATIVE A SOSTEGNO E ACCOMPAGNAMENTO DEI DATORI DI LAVORO	19
	8.4 OSSERVATORI PROVINCIALI SULL'ESECUZIONE DEI PROTOCOLLI SANITARI.....	21
9.	<i>Il confronto e il dialogo con le categorie produttive e le parti sociali</i>	21
10.	<i>Le iniziative per la legalità</i>	22
11.	<i>Conclusioni</i>	23

1. Rilevanza del tema

Il 2020 è stato caratterizzato dallo scoppio della pandemia e dalle conseguenti misure adottate per contenere e mitigare i rischi di contagio. In quest'ottica, le prefetture hanno svolto un importante ruolo: da un lato, hanno esercitato funzioni di amministrazione attiva (nei campi dell'ordine pubblico, della promozione della legalità, della gestione delle attività economiche ecc.); dall'altro lato, hanno assicurato il coordinamento fra gli indirizzi unitari impartiti dallo Stato e le attività svolte dalle amministrazioni locali.

Nel 2020, le prefetture hanno attribuito un'importanza tendenzialmente elevata a tale area di intervento. In base alle informazioni pervenute a livello nazionale è stata data una rilevanza di circa 7,85 punti su 10. Il dato, disaggregato per macro-area geografica, rivela alcune differenze a livello territoriale (Fig. H. 1).

Le prefetture situate nelle regioni del Nord-Ovest hanno attribuito una rilevanza al tema ben inferiore alla media nazionale (6,38 punti), mentre quelle del Nord-Est sono risultate in linea con il dato nazionale (7,87 punti). La pandemia è stata invece considerata leggermente più rilevante per le province del Centro Italia (8 punti), mentre al Sud e nelle Isole è stata data una rilevanza ben al di sopra della media nazionale (8,92 punti).

La rilevanza della pandemia per le prefetture



Fig. H 1

Il grado di rilevanza attribuito alla pandemia non ricalca l'andamento dei contagi registrato su base regionale (Fig. H. 2). In base ai dati forniti dall'Istituto Superiore di Sanità, al 31 dicembre 2020 le regioni più colpite dalla pandemia erano state quelle del

Nord-Ovest (in totale 737.166 contagi), subito seguite da quelle del Nord-Est (in totale 513.272 contagi), mentre i contagi erano stati più contenuti nel Sud/Isole (in totale 471.699 contagi) e nelle regioni del Centro Italia (in totale 351.238 contagi).

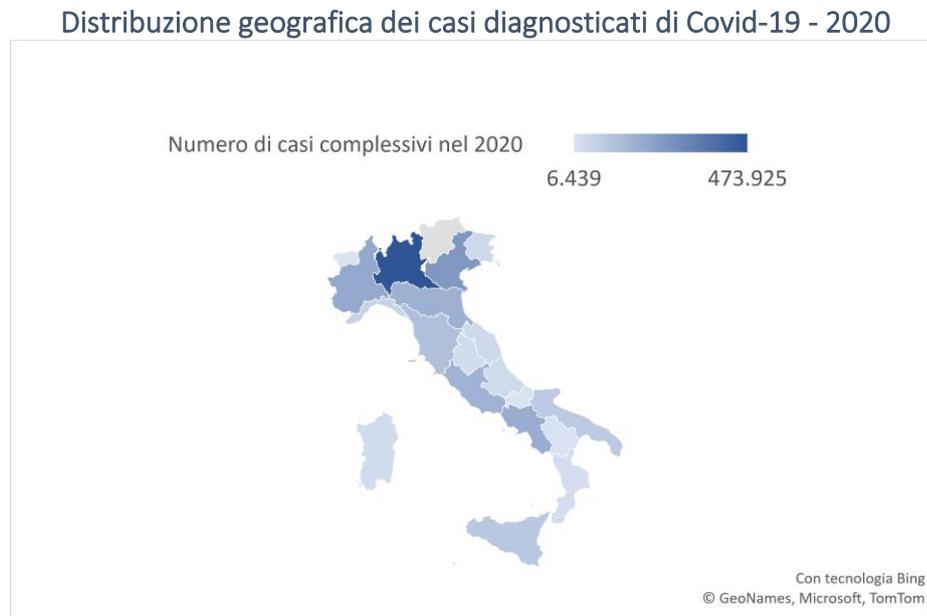


Fig. H.2 Elaborazione dati forniti dall'Istituto Superiore di Sanità

In relazione al grado di priorità dei diversi interventi adottati dalle prefetture durante la pandemia è emerso che, a livello nazionale, è risultato mediamente prioritario per le prefetture adottare le misure per contenere il numero dei contagi. È stato quindi considerato più importante istituire appositi Nuclei ispettivi, monitorare l'attività delle aziende per il rispetto delle misure anticontagio, prevedere dei programmi di accompagnamento per i datori di lavoro, e così via.

Scarsa priorità ha avuto invece l'attività connessa alle requisizioni in uso o in proprietà per pubblica utilità. Come visto, si è trattato di un fenomeno del tutto marginale (registrato solo a Bari, Bergamo, Caserta e Cosenza).

Gli altri tre settori che sono stati percepiti come altamente prioritari da parte delle prefetture sono stati quelli del coordinamento dell'attività degli enti locali, delle sanzioni e del controllo sulle attività economiche.

Nello specifico la sensibilizzazione delle autorità locali per l'adozione di misure coerenti con le prescrizioni statali ha rivestito grande importanza nei territori del Nord-est, benché anche in tale macroarea le differenze siano state marcate: per esempio, in Emilia-Romagna, tale attività è stata considerata la seconda più importante dopo quella di contenimento dei contagi; di tutt'altro avviso sono state le prefetture del Trentino-Alto Adige, che invece hanno dato molta più importanza all'esercizio dei poteri di ordinanza.

In secondo luogo il tema delle sanzioni e dei controlli ha ricevuto ampia attenzione in tutta Italia, anche se in misura maggiore nei territori del Nord-est. Qui, le province di Ferrara, Bologna, Ravenna e Modena hanno dato massima priorità al tema. Si è trattato però di un settore particolarmente seguito anche al Sud e nelle Isole, come

dimostrato dall'importanza attribuitagli dalle prefetture di Teramo, Catanzaro, Oristano, Sassari, Messina e Catania.

Infine, in ordine di priorità si è collocata l'attività di coordinamento sulle attività economiche, prevista per la gestione delle chiusure e aperture dei plessi aziendali. Anche in tal caso risulta trainante il dato registrato nelle prefetture del Nord-est, in cui è stata data una priorità più alta rispetto che altrove a questo specifico tema. Nondimeno, anche nelle restanti macroaree geografiche tale settore ha assunto un'importanza strategica (a partire dai territori del Nord-ovest e del Centro, cui fanno seguito quelli del Sud/Isole).

2. L'esercizio dei poteri di ordinanza

In relazione all'esercizio dei poteri di ordinanza da parte dei sindaci e dei prefetti a livello nazionale, sono state emanate circa 34.571 ordinanze sindacali in forza degli artt. 50 e 54 T.U.E.L.

In particolare le ordinanze adottate in base all'art. 50 del T.U.E.L., non dovendo essere comunicati preventivamente al Prefetto, possono aver destato problemi di monitoraggio da parte delle prefetture durante i periodi più critici della pandemia.

Il 55,46% del totale delle ordinanze è stato adottato dai sindaci del Sud e delle Isole, il 27,85% da quelli del Nord-Est, l'8,15% dai sindaci del Centro e il restante 8,54% dai sindaci del Nord-Ovest (Fig. H. 3). Al Sud i sindaci più attivi sono stati quelli delle province di Cosenza e Catanzaro, che hanno emanato rispettivamente 8.100 e 3.352 ordinanze in base all'art. 50 T.U.E.L., corrispondenti a circa il 70% dei provvedimenti appartenenti a tale categoria (ossia, 11.452 su 16.245). Nel Nord-Est, invece, la maggior parte delle ordinanze ex art. 50 T.U.E.L. è stata adottata in provincia di Trento (94%). I sindaci della zona, infatti, hanno emanato ordinanze a valore provvedimento nei confronti degli individui trovati positivi per comunicare il divieto assoluto di allontanarsi dal proprio domicilio per questioni sanitarie.

Ordinanze sindacali ex artt. 50 e 54 T.U.E.L.

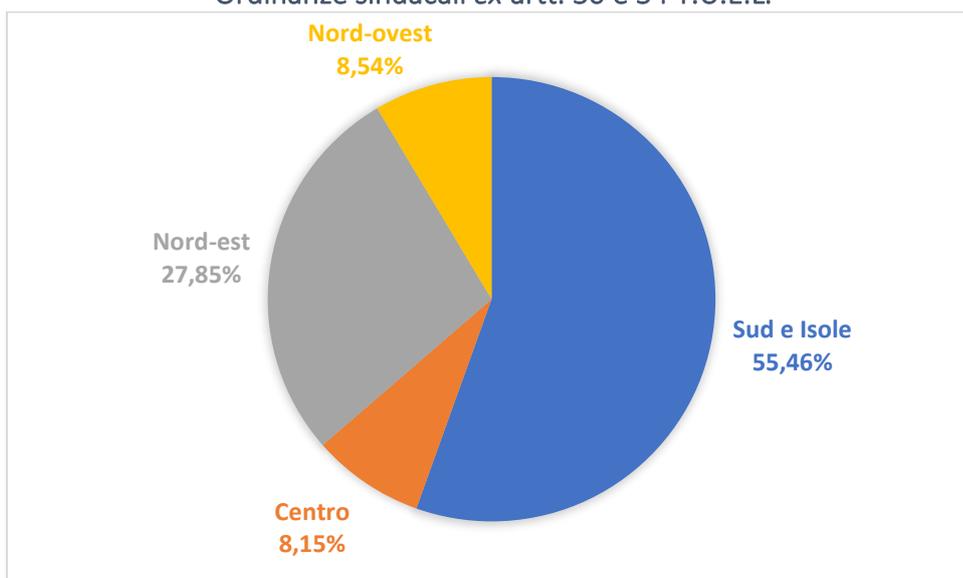


Fig. H. 3

Confrontando i dati relativi alle diverse norme attributive del potere di ordinanza, emerge che circa l'86% delle ordinanze sono state adottate in virtù dell'art. 50 T.U.E.L., mentre le ordinanze basate sull'art. 54 T.U.E.L. sono state meno frequenti (14%). Di queste ultime, il 23,22% è stato emanato dai sindaci in provincia di Catanzaro.

È stato poi chiesto alle prefetture di comunicare il numero di ordinanze che sono state adottate dai sindaci sulla base di una pluralità di norme attributive del potere. Anche in questo caso, su un totale di 5.738 provvedimenti, la netta maggioranza è stata registrata al Sud (86%).

L'esercizio dei poteri di ordinanza da parte dei prefetti è invece stato molto eterogeneo sul territorio nazionale. Nelle province del Sud e delle Isole sono state registrate 857 ordinanze prefettizie, in quelle del Centro meno della metà, ossia 401. Risulta differenziata la situazione nel Nord Italia: nelle province del Nord-ovest, infatti, sono state emanate 9.999 ordinanze prefettizie, di cui 9.856 soltanto nella provincia di Torino; nelle province del Nord-Est, invece, le ordinanze sarebbero state soltanto 6, tutte distribuite fra Piacenza (5) e Trieste (1).

È stato inoltre marginale l'esercizio del potere di annullamento delle ordinanze sindacali da parte dei prefetti. Nel 2020, infatti, esso non è mai stato esercitato nel Nord Italia. Al Centro si segnalano invece i casi dei prefetti di Firenze, Livorno e Viterbo, che hanno annullato un'ordinanza ciascuno. Al Sud, infine, vanno richiamati i casi avvenuti nelle province di Salerno (2), Sassari (1) e Messina (1).

Nel complesso molte prefetture hanno evidenziato l'enorme mole di lavoro derivante dallo scoppio della pandemia che ha richiesto uno sforzo di aggiornamento e monitoraggio continui e prolungati. Le criticità maggiori sono state segnalate in provincia di Trento, dove i sindaci avevano inizialmente optato per un utilizzo improprio dello strumento dell'ordinanza.

Alcune prefetture hanno poi riscontrato dei problemi nel monitorare le ordinanze sindacali adottate in base all'art. 50 T.U.E.L., le quali, a differenza di quelle fondate sull'art. 54 T.U.E.L., non devono essere comunicate preventivamente al prefetto. Ciò ha reso impossibile per alcune prefetture calcolare il numero esatto di provvedimenti adottati dai sindaci. In alcune province è stato riscontrato un utilizzo improprio delle ordinanze ex art. 50, T.U.E.L., spesso confondendole con quelle previste dall'art. 54 T.U.E.L. o invadendo le prerogative delle Asl (Venezia, Bologna, Brescia, Lucca).

In risposta a tali problematiche si è tentato di fare leva sul principio di leale collaborazione. Per esempio, in provincia di Imperia, i sindaci sono stati invitati a trasmettere anche gli schemi di ordinanza ex art. 50 T.U.E.L., benché tale adempimento non sia previsto dalla legge. Sono state poi create delle sedi apposite per il coordinamento delle funzioni esercitate dai sindaci e dalle autorità sanitarie (Cabine di Regia, Tavoli Tecnici, Comitati). Di particolare interesse risultano essere le soluzioni sperimentate ad Oristano, dove è stato istituito un servizio di ascolto telefonico per la gestione delle esigenze della cittadinanza e per fornire chiarimenti sulle misure restrittive in atto, nonché ad Aosta, dove è stata creata una piattaforma condivisa tra i diversi soggetti deputati alla gestione dell'emergenza per la raccolta e la memorizzazione dei dati.

Rilevante è l'attività dei prefetti volta ad assicurare la coerenza della normativa statale anche a livello locale. Accanto agli strumenti classici – come le circolari interpretative – sono stati attivati nuovi canali comunicativi, come le videochiamate e,

in un caso, anche i gruppi sull'applicazione «Whatsapp» (Brescia), con cui i prefetti hanno aiutato i sindaci ad orientarsi nella normativa statale e ad adottare misure coerenti.

Oltre a ciò, sono state valorizzate le sedi istituzionali deputate al coordinamento amministrativo, come il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica (Roma) o i centri di coordinamento soccorsi appositamente istituiti (Verona). Importante è stato anche l'apporto delle associazioni di volontariato, che hanno aiutato le autorità nella distribuzione dei dispositivi di protezione individuale, soprattutto nelle prime fasi della pandemia (Brindisi, Oristano).

Infine si segnala l'importanza della *moral suasion* esercitata dai prefetti, soprattutto nell'orientare l'esercizio dei poteri di ordinanza sindacale. Se, infatti, il dato quantitativo sembra dare rilievo marginale ai poteri di annullamento d'ufficio, il dato qualitativo restituisce invece un quadro più complesso, dal quale emerge che i prefetti hanno agito più sul piano collaborativo, in una prospettiva costruttiva, segnalando ai sindaci le criticità nei provvedimenti e concependo l'annullamento d'ufficio come un'*extrema ratio* (Firenze, Livorno, Messina, Sassari, Viterbo, Salerno).

3. Le requisizioni in uso e in proprietà

L'esercizio dei poteri di requisizione previsti dagli artt. 6 e 122 del d.l. n. 18 del 2020 si è rivelato contenuto. Oltre alle requisizioni effettuate a Cosenza e a Caserta, si segnalano quelle di Bergamo e Bari. A Bergamo, la Prefettura, su disposizione del Dipartimento della Protezione Civile, ha provveduto a requisire la struttura fieristica di Bergamo per consentirne la conversione temporanea in struttura emergenziale per il ricovero di pazienti affetti da SARS-COV2. A Bari, invece, è stata disposta la requisizione in uso temporaneo di alcuni padiglioni della Fiera del Levante per la realizzazione di una struttura da destinare al trattamento in terapia intensiva di pazienti positivi al Sars-Cov2 per complessivi n. 160 posti letto.

Accanto alle requisizioni di immobili, va ricordata la requisizione di circa 2.000 litri di alcool ai fini della disinfezione degli ambienti sanitari delle strutture sanitarie pubbliche e no profit della Lombardia da parte della Prefettura di Brescia.

Lo scarso ricorso all'istituto della requisizione d'urgenza è stato determinato da diversi fattori. Dall'analisi delle informazioni pervenute emerge che innanzitutto hanno funzionato i meccanismi di coordinamento fra la Prefettura, gli Enti gestori e le Aziende sanitarie (Udine). In secondo luogo, le Asl sono state in grado di rimodulare efficacemente le strutture per ricevere i pazienti (Imperia).

4. L'utilizzo delle strutture del sistema di protezione internazionale

In relazione all'utilizzo delle strutture deputate all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale per far fronte all'emergenza pandemica - l'art. 86-bis, d.l. n. 18 del 2020, ha infatti permesso di utilizzare tali strutture anche per l'accoglienza degli immigrati sottoposti alla quarantena e di altre persone in stato di necessità, nonché di proseguire nei progetti di accoglienza anche in deroga ai vincoli previsti dal Codice dei contratti pubblici, ampliando quindi le possibilità di proroga dei contratti ancora in esecuzione -, emerge che soltanto 14 prefetture su 84 rispondenti (16,66%) hanno fatto ricorso a tale facoltà. La maggior parte dei casi si è concentrato in provincia di Verona

(142), in cui durante l'anno solare sono stati accolti 1437 immigrati e alcune strutture sono state adibite all'accoglienza degli immigrati in quarantena (Fig. H. 4).

Numero di strutture del sistema di protezione internazionale utilizzate per la gestione dei contagi

<i>Prefettura</i>	Numero di strutture utilizzate
<i>Verona</i>	142
<i>Lecce</i>	44
<i>Livorno</i>	30
<i>Lucca</i>	25
<i>Messina</i>	15
<i>Avellino</i>	14
<i>Massa-Carrara</i>	6
<i>Pavia</i>	2
<i>Brindisi</i>	2
<i>Oristano</i>	2
<i>Perugia</i>	2
<i>Crotone</i>	1
<i>Pordenone</i>	1
<i>La Spezia</i>	1

Fig. H. 4

La durata dell'utilizzo è stata differente da una provincia all'altra. In certi casi l'utilizzo emergenziale è stato limitato (6 mesi), come per esempio nelle province di Brindisi, di Messina e di La Spezia. Negli altri casi invece l'utilizzo delle strutture è stato più lungo, con l'intenzione di fruirne anche per gli anni successivi al 2020.

Si è reso raramente necessario ricorrere alle modifiche dei contratti e delle convenzioni in esecuzione durante la pandemia (Oristano e Mantova). Va invece segnalato il caso della Provincia di Perugia, in cui, al fine di gestire l'emergenza, sono state attivate n. 2 convenzioni con strutture private idonee all'accoglienza.

Nel complesso, la gestione dell'emergenza pandemica in relazione all'accoglienza degli immigrati ha provocato dei problemi circoscritti territorialmente. In Provincia di Verona l'ampio utilizzo delle strutture di protezione si è reso necessario per la coatta dismissione di 6 Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) nel secondo semestre del 2020, da cui è derivata la soppressione di un centinaio di posti. In Provincia di Messina la prefettura ha denunciato la scarsa comprensione da parte degli immigrati delle misure di contenimento. In Provincia di Udine, invece, è stata denunciata l'inidoneità dei progetti di accoglienza attivi sul territorio, sia per tipologia che per consistenza numerica.

Non sono mancati casi-virtuosi. In Provincia di Oristano è stato efficace il coordinamento con la Polizia Locale per la vigilanza mirata sulle strutture di accoglienza. Infine, in Provincia di Fermo sono stati sottoscritti specifici protocolli con le strutture di accoglienza per assicurare il rispetto delle misure di contenimento.

5. Il coordinamento dei servizi pubblici e delle attività economiche

Per fronteggiare l'emergenza sanitaria alle prefetture sono stati affidati compiti di coordinamento e vigilanza sulle attività economiche. Nello specifico, le prefetture erano tenute ad assicurare il funzionamento di quelle attività economiche necessarie ad assicurare la funzionalità di filiere essenziali; dei servizi essenziali; degli impianti a ciclo produttivo continuo; dell'industria dell'aerospazio e della difesa, nonché di altre imprese a rilevanza strategica. Inoltre, le prefetture potevano imporre lo svolgimento di determinate attività, ove ciò fosse assolutamente necessario per assicurarne la pubblica utilità.

5.1 Le attività nell'ambito delle filiere essenziali e dei servizi pubblici

L'art. 1, co. 1, lett. d), e), del d.P.C.M. 22 marzo 2020 ha previsto che non venissero sospese le attività economiche funzionali alla continuità delle filiere economiche dei servizi pubblici essenziali. Gli esercenti tali attività dovevano inviare una comunicazione alla prefettura territorialmente competente, che avrebbe effettuato un controllo successivo ed avrebbe eventualmente sospeso l'attività, se estranea all'ambito di applicazione della norma.

A livello nazionale sono state registrate 123.573 comunicazioni. Il 66,29% del totale delle comunicazioni è stato registrato in tre regioni (Lombardia 39.011; Emilia-Romagna 28.258; Toscana 14.653). La Prefettura che ha ricevuto più comunicazioni in assoluto è stata quella di Brescia (17.145) (Fig. H. 5).

Distribuzione geografica delle comunicazioni ex art. 1, d.P.C.M. 22 marzo 2020 (servizi pubblici e filiere essenziali)

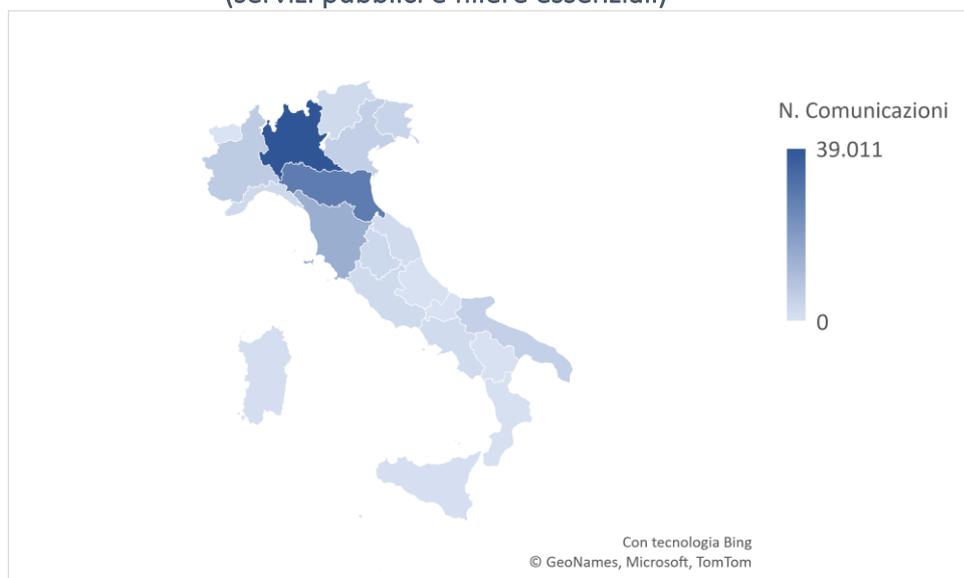


Fig. H. 5

I dati per macroarea confermano che la maggioranza relativa delle comunicazioni sono state notificate alle prefetture delle province del Nord-ovest (39,22%), seguite dalle province del Nord-est (32,80%), del Centro Italia (18,15%) e del Sud/Isole (9,83%) (Fig. H. 6).

Distribuzione geografica delle comunicazioni relative ai servizi pubblici e filiere essenziali

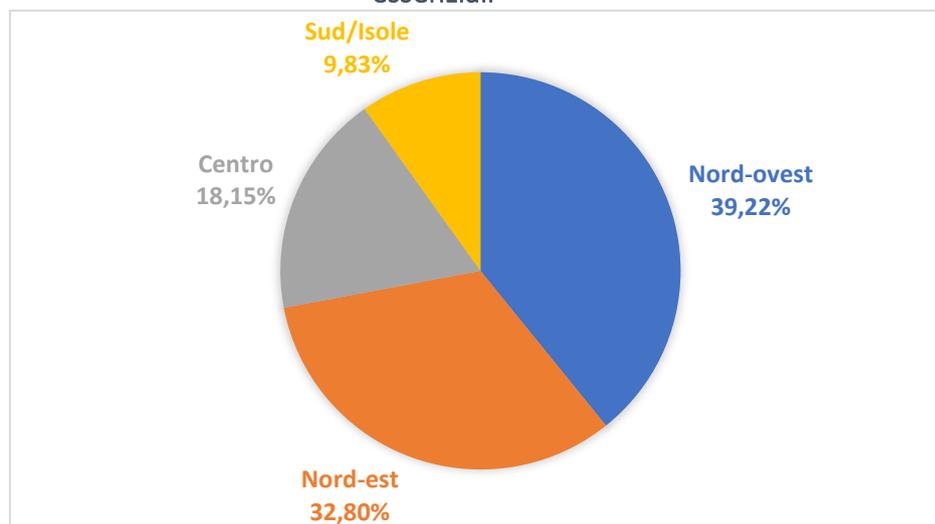


Fig. H. 6

I settori economici più interessati sono stati quelli della grande distribuzione alimentare, dell'agricoltura e allevamento, dell'assistenza sanitaria, del trattamento e smaltimento dei rifiuti, della logistica e del tessile. Grande importanza hanno avuto anche i settori dell'elettronica e dell'edilizia, nonché in generale quello degli imballaggi.

Le prefetture hanno inoltre comunicato il numero di casi in cui le attività economiche sono state sospese perché non funzionali alle filiere e servizi pubblici essenziali (Fig. H. 7). Anche in questo caso, la maggior parte dei provvedimenti è stato emanato nel Nord Italia, sebbene per lo più nel Nord-est (859) e, soltanto in seconda battuta, nel Nord-ovest (508). A seguire si collocano le prefetture del Centro Italia (312) e quelle del Sud/Isole (205), che hanno emanato meno provvedimenti di sospensione.

Distribuzione geografica dei provvedimenti di sospensione

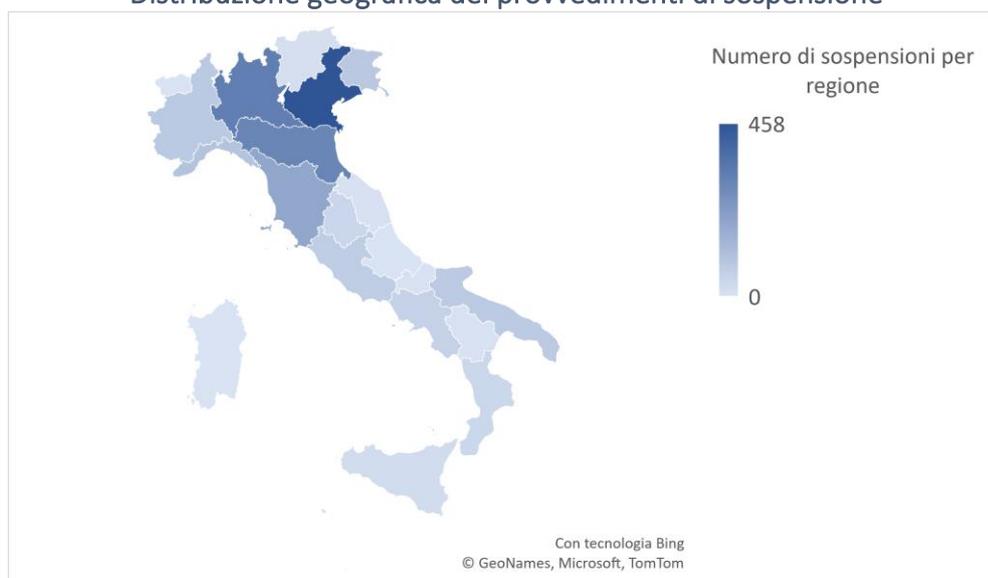


Fig. H. 7

Dal raffronto fra i dati sul numero di comunicazioni dei privati e quelli sul numero di provvedimenti di sospensione, è possibile stabilire in quali macroaree geografiche sono stati individuati i casi in cui le comunicazioni dei privati non sono stati in linea con la normativa applicabile (Fig. H. 8).

Distribuzione geografica delle attività sospese a seguito di comunicazione

<i>Macroarea</i>	<i>Percentuale</i>
<i>Nord-ovest</i>	1,05%
<i>Nord-est</i>	2,12%
<i>Centro</i>	1,39%
<i>Sud/Isole</i>	1,69%

Fig. H. 8

Emerge così che nelle prefetture delle province del Nord-ovest si è registrato un numero di sospensioni che, in proporzione, è sensibilmente minore rispetto alle prefetture situate nel Nord-est. Tale dato risulta altresì ben inferiore anche alle sospensioni effettuate al Centro e nel Sud/Isole.

Da un punto di vista qualitativo i provvedimenti di sospensione hanno per lo più riguardato settori estranei alle attività funzionali per le filiere e i servizi pubblici essenziali (es., noleggio macchinari; assistenza bancaria; locali ludici; produzione di porte e infissi; produzione resine; costruzione di pannelli elettronici; oggetti d'arte). Non sono mancati dei casi in cui le prefetture hanno disposto la sospensione soltanto *parziale* delle attività, lasciando invece impregiudicato il segmento relativo alle filiere essenziali, come avvenuto nel settore agroalimentare e sanitario (Verona).

5.2 Gli impianti a ciclo produttivo continuo

Un secondo ambito di intervento delle prefetture ha riguardato la prosecuzione delle attività degli impianti a ciclo produttivo continuo. In questo caso, la prosecuzione delle attività era giustificata dai rischi di ordine pubblico e di danni irreversibili che sarebbero derivati dalla sospensione degli impianti.

A livello nazionale il numero di comunicazioni registrato (5345) è stato molto inferiore a quello degli altri tipi di produzione già analizzati. Peraltro le comunicazioni hanno interessato soprattutto il Sud Italia e le Isole (69,09%), con una maggior concentrazione in provincia di Brindisi e di Napoli. Le prefetture del Nord Italia, invece, hanno ricevuto meno comunicazioni (27,59%), mentre quelle del Centro sono state destinatarie di un numero del tutto marginale (3,31%) (Fig. H. 9).

Distribuzione geografica delle comunicazioni relative agli impianti a ciclo produttivo continuo

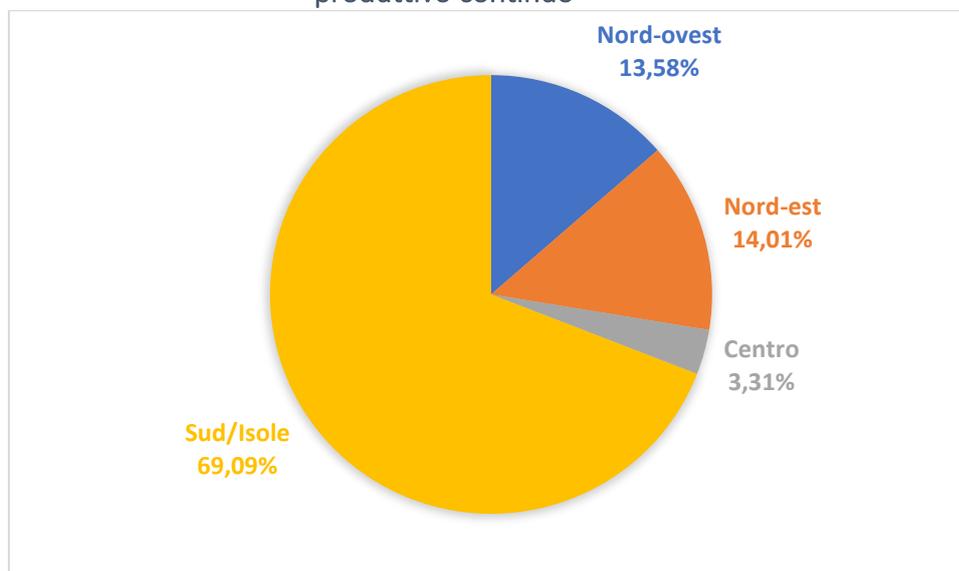


Fig. H. 9

I settori economici maggiormente interessati sono stati quelli dell'industria siderurgica e chimico-farmaceutica, accompagnati dalla produzione di ceramica e dagli impianti di produzione di energia.

Laddove le prefetture non hanno riscontrato i presupposti di legge per la prosecuzione dell'attività ne hanno ordinato la sospensione. Nel complesso, a livello nazionale, sono stati adottati 196 provvedimenti di sospensione relativi ad impianti a ciclo produttivo continuo che, a seguito dei controlli, non si sono rivelati tali (3,66%). Tuttavia, le sospensioni hanno interessato soltanto nove regioni (Campania, Trentino-Alto Adige, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Abruzzo, Umbria, Lazio), mentre nelle restanti undici non sono stati adottati tali provvedimenti. In termini assoluti, il maggior numero di sospensioni si è verificato in Campania (Napoli 52; Salerno 50).

L'incidenza del numero di sospensioni sul numero delle comunicazioni effettuate dai privati è stata molto diversa da un territorio all'altro (Fig. H. 10). Per esempio, in Veneto, stante anche l'esiguo numero di comunicazioni (28), è stato sospeso il 71,43% delle attività (20). In Campania, dove le comunicazioni erano state molte di più (2000), c'è stato un tasso molto più ridotto di sospensioni (4,63%).

Percentuale di sospensione delle attività per ciascuna regione		
<i>Regione</i>	Sospensioni	N. sospensioni / N. comunicazioni
<i>Veneto</i>	20	71,43%
<i>Abruzzo</i>	2	50,00%
<i>Trentino-Alto Adige</i>	22	21,57%
<i>Umbria</i>	2	18,18%
<i>Lazio</i>	1	11,11%
<i>Lombardia</i>	21	9,09%
<i>Toscana</i>	10	6,54%
<i>Campania</i>	105	4,63%
<i>Emilia-Romagna</i>	13	2,51%

Fig. H. 10

Il maggior numero di sospensioni ha riguardato in Campania i settori dell'industria tessile, del calzaturiero, del commercio al dettaglio, della ristorazione e delle sale giochi, palesemente estranei all'ambito di applicazione della norma. In Veneto, soprattutto in Provincia di Rovigo, la gran parte delle sospensioni ha interessato il settore industriale.

5.3 Le autorizzazioni nel settore dell'aerospazio, della difesa e delle altre attività a rilevanza strategica

Il d.P.C.M. 22 marzo 2020 ha istituito un sistema di autorizzazione preventiva da parte delle Prefetture per permettere la prosecuzione di quelle attività economiche afferenti al settore dell'aerospazio e della difesa, nonché di quelle altre attività di rilevanza strategica per l'economia nazionale.

A livello nazionale le prefetture hanno rilasciato complessivamente 1553 autorizzazioni. La maggior parte di esse si è concentrata nelle province del Nord-Ovest (56,39%), ma rilevante è stato anche l'apporto delle prefetture situate nel Centro Italia (21,42%), specialmente in Toscana. Minori sono state invece le autorizzazioni nel Nord-est (13,23%) e al Sud/Isole (8,97%) (Fig. H. 11).

Distribuzione geografica delle autorizzazioni nel settore aerospaziale ed altri strategici

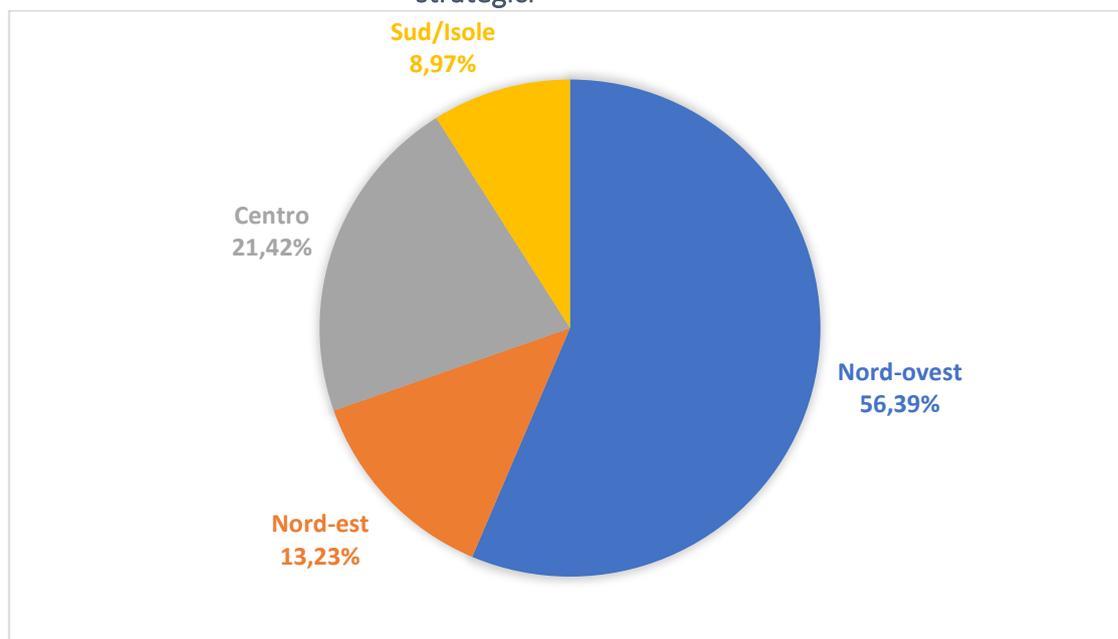


Fig. H. 11

L'analisi dei dati per provincia è in grado di fornire alcune informazioni sulle tipologie di attività autorizzate dalle singole prefetture. Emerge così che nella Provincia di La Spezia è stato rilasciato il maggior numero di autorizzazioni (230), prevalentemente riferite al settore armiero e, quindi, collegate alla difesa nazionale. Anche in Provincia di Brescia è stato alto il numero di autorizzazioni (227), riferibili sempre al settore delle armi e delle munizioni. In Piemonte, in Provincia di Biella, la cospicua mole di autorizzazioni (221) è stata invece rivolta prevalentemente al settore tessile. In Toscana le autorizzazioni comunicate dalle prefetture si sono concentrate nei territori di Firenze (140) e Lucca (93).

5.4 Lo svolgimento coatto delle attività economiche non soggette a sospensione

L'art. 1, comma 3, del d.l. n. 19 del 2020 ha conferito il potere alle prefetture di ordinare la prosecuzione delle attività a quelle imprese non sospese dalla normativa emergenziale e la cui produzione era di pubblica utilità.

Le informazioni raccolte sono poche e dai dati pervenuti emerge che soltanto due prefetture hanno esercitato tale potere: quella di Frosinone (135 casi) e quella di Matera (102 casi). Nella provincia laziale i provvedimenti sono stati rivolti prevalentemente alle aziende dedite alle attività di vigilanza, conservative, di manutenzione, gestione pagamenti nonché alle attività di pulizia e sanificazione.

5.5 Le principali criticità e le buone pratiche emerse dal coordinamento delle prefetture

Dai dati raccolti si apprende che le prefetture, durante il 2020, hanno svolto un importante lavoro di coordinamento delle attività economiche svolte nei territori di loro competenza.

La principale criticità è derivata dall'enorme quantità di comunicazioni giunte improvvisamente agli Uffici Territoriali del Governo. Se è vero che il regime dichiarativo ha semplificato l'attività dei privati, è anche vero che il carico amministrativo è stato riversato sulle prefetture.

Alcune prefetture hanno istituito appositi gruppi di lavoro per esaminare le comunicazioni e le istanze inviate dai privati (Avellino, Belluno, Modena, Ragusa, Teramo, Udine, Verona). Tali gruppi, posti generalmente sotto la direzione e il coordinamento dei prefetti, sono stati composti quasi sempre da rappresentanti delle province e delle forze dell'ordine, specialmente della Guardia di Finanza. Si è rivelato decisivo l'apporto delle Camere di Commercio, che hanno permesso di fluidificare l'istruttoria sulle attività economiche. Sono state coinvolte anche le associazioni di categoria (tanto da parte datoriale, come Confindustria e Confcommercio, quanto da parte lavorativa, come le varie organizzazioni sindacali), che hanno dato il loro contributo per indirizzare i controlli delle prefetture. Da segnalare l'aiuto del corpo dei Vigili del fuoco nell'istruttoria sugli impianti a ciclo produttivo continuo per scongiurare il rischio di incendi.

Per altro verso sono state sperimentate anche delle soluzioni sul piano procedurale. In alcune prefetture è stata standardizzata la modulistica per facilitare i flussi informativi e l'esame delle comunicazioni/istanze (Forlì-Cesena, Trani-Andria-Barletta, Lecce). Accanto a ciò alcune prefetture hanno cercato di sfruttare gli strumenti digitali, creando pagine web dedicate sui siti istituzionali (Lecce) o assicurando una vera e propria gestione informatizzata delle comunicazioni (Udine).

6. I tavoli di coordinamento per la didattica in presenza

A partire da dicembre 2020, alle prefetture è stato affidato anche il compito di coordinare i servizi di trasporto pubblico locale con gli orari di apertura e termine delle attività scolastiche.

La gran parte delle prefetture ha attivato tempestivamente i tavoli di coordinamento, anche se dai dati raccolti emerge che in alcune province ciò è stato fatto soltanto nel 2021 (es., Vercelli, Latina).

Alcune prefetture hanno comunicato che un provvedimento formale non è stato mai adottato, perché il coordinamento è stato svolto presso sedi istituzionali preesistenti o nell'ambito di riunioni di volta in volta convocate (Forlì-Cesena, Pordenone, Oristano, Belluno).

La composizione dei tavoli di coordinamento è stata tendenzialmente omogenea. Vi hanno preso di solito parte l'assessorato competente per materia a livello regionale, i rappresentanti dei comuni del territorio, il rappresentante degli uffici scolastici regionali e/o provinciali, il rappresentante degli uffici periferici del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, i rappresentanti delle società per il trasporto pubblico su rotaia e su gomma.

7. Sanzioni e controlli

7.1 Le sanzioni

In termini assoluti nel 2020 sono stati adottati complessivamente 170.744 provvedimenti sanzionatori. La provincia dove sono state adottate più sanzioni è stata Torino (9.992), seguita da quelle di Palermo (9.488), Bologna (6.187) e Napoli (6.000). Osservando la distribuzione geografica (Fig. H. 12) emerge che la maggior parte delle sanzioni è stata irrogata nel Nord-Italia (53,55%), mentre quasi un terzo di esse è stato adottato nel Sud Italia e nelle Isole (31,20%). L'attività sanzionatoria ha interessato soltanto marginalmente il Centro Italia (15,26%).

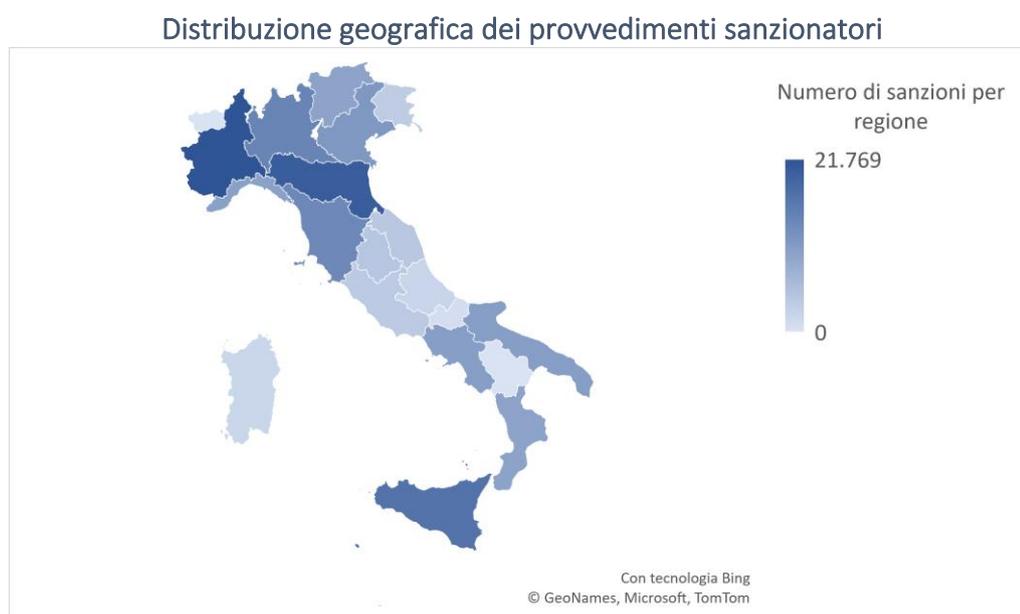


Fig. H. 12

Le prefetture hanno poi comunicato che sono stati adottati 4.495 provvedimenti di chiusura provvisoria di attività economiche, con un'incidenza del 2,63% sul totale delle sanzioni adottate. Tuttavia, in questo caso un alto numero di provvedimenti si è concentrato nella regione Lazio, in provincia di Roma (1.586).

In base ai dati raccolti, la maggior parte dei provvedimenti di questo tipo si è concentrata nel Centro Italia (48,28%), e nel Nord-ovest (31,01%), dove sono state preponderanti le sanzioni adottate nei due capoluoghi di regione. Al terzo posto per numero di chiusure si sono collocati le province del Sud/Isole (11,88%) e, soltanto all'ultimo posto, quelli del Nord-est (8,83%) (Fig. H. 13).

Distribuzione geografica dei provvedimenti di chiusura

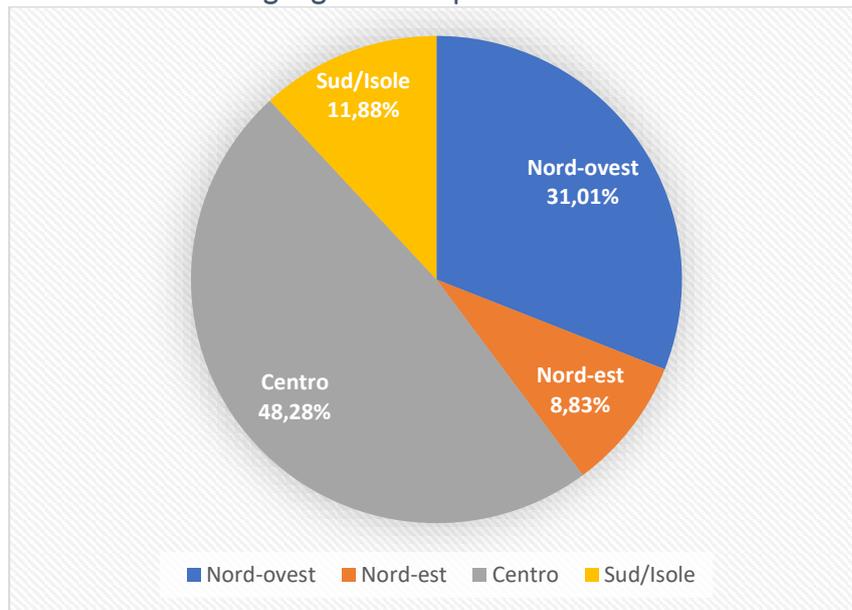


Fig. H. 13

Di particolare interesse è il dato che concerne il numero di ricorsi avverso i verbali di contestazione per violazione di misure adottate con d.P.C.M.. A livello nazionale sono stati registrati 25.063 ricorsi. L'analisi dei dati per regione fa emergere una prevalenza di ricorsi, in termini assoluti, nelle province del Nord (45,05%), con una più forte concentrazione in Piemonte (Torino), a cui fanno seguito le province del Sud/Isole (40,59%) e, infine, quelle del Centro (14,37%) (Fig. H. 14).

Distribuzione geografica del contenzioso avverso i provvedimenti sanzionatori

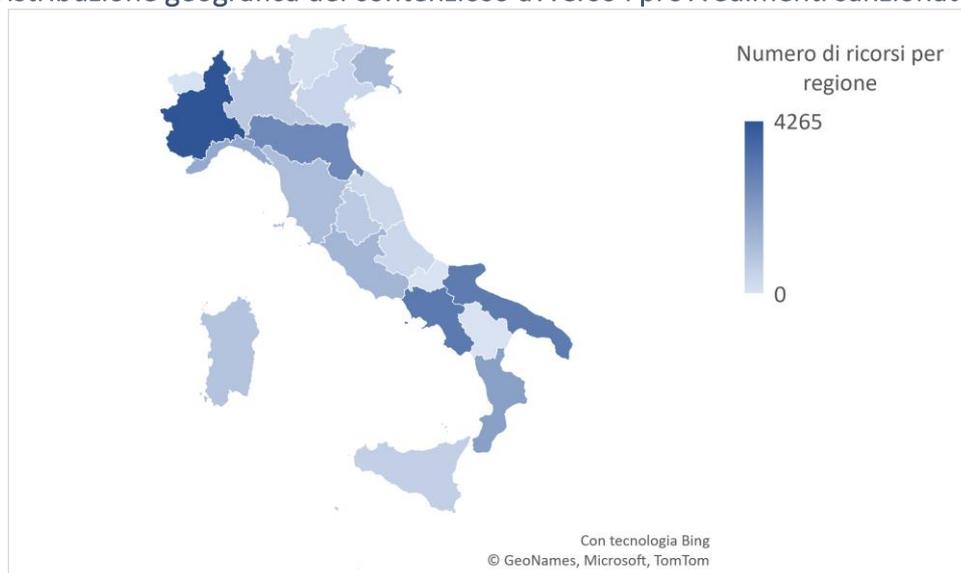


Fig. H. 14

Percentuale di contenzioso rispetto alle sanzioni irrogate per regione

Regione	Sanzioni	Ricorsi	%
<i>Sardegna</i>	2055	940	45,74%
<i>Friuli-Venezia Giulia</i>	3467	1275	36,78%
<i>Lazio</i>	3770	1362	36,13%
<i>Campania</i>	10562	3157	29,89%
<i>Puglia</i>	10606	3090	29,13%
<i>Calabria</i>	9800	2025	20,66%
<i>Piemonte</i>	21769	4265	19,59%
<i>Umbria</i>	4272	754	17,65%
<i>Liguria</i>	10127	1709	16,88%
<i>Abruzzo</i>	2200	371	16,86%
<i>Emilia-Romagna</i>	20375	2664	13,07%
<i>Marche</i>	4250	368	8,66%
<i>Toscana</i>	13762	1117	8,12%
<i>Lombardia</i>	14411	802	5,57%
<i>Veneto</i>	11415	413	3,62%
<i>Sicilia</i>	17227	589	3,42%
<i>Trentino-Alto Adige</i>	9862	162	1,64%
<i>Molise</i>	814	0	0,00%
<i>Basilicata</i>	0	0	/
<i>Valle d'Aosta</i>	0	0	/

Fig. H. 15

Le forti differenze emerse a livello regionale tendono ad appiattirsi se si confrontano i tassi medi di contenzioso per macroarea geografica (Fig. H. 16). Dall'analisi dei dati emerge che i divari territoriali sono compresi in un *range* massimo del 7,04%. Si può quindi concludere che mediamente le sanzioni amministrative hanno avuto risposte analoghe da parte dei destinatari sull'intero territorio nazionale.

Tassi medi di contenzioso per macroarea geografica

Macroarea	Tasso medio
<i>Nord-ovest</i>	14,63%
<i>Nord-est</i>	10,00%
<i>Centro</i>	13,82%
<i>Sud/Isole</i>	19,10%

Fig. H. 16

7.2 La pianificazione dei controlli e il monitoraggio sulle altre amministrazioni

Poche prefetture hanno fornito indicazioni con riguardo all'adozione di linee di indirizzo per la pianificazione dei servizi di controllo del territorio e di vigilanza sul rispetto delle misure di contenimento del contagio. Fra questi, si segnalano i casi delle

prefetture di Forlì-Cesena, Cosenza e Catanzaro: quest'ultima ha adottato 7 documenti di pianificazione a seguito delle riunioni con le forze dell'ordine.

Per il monitoraggio sull'esecuzione delle misure spesso sono state valorizzate le sedi istituzionali già esistenti per il confronto con le altre amministrazioni coinvolte. È stato questo il caso del Comitato per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, (Avellino, Lecco, Brindisi, Perugia). In altri casi, sono state istituite sedi *ad hoc* (Unità di monitoraggio; Centri di Coordinamento dei Soccorsi; Comitati Covid) per non sovraccaricare le strutture già esistenti (Napoli, Forlì-Cesena, Ravenna, Massa-Carrara). Da segnalare, inoltre, il caso della prefettura di Milano, in cui i dati concernenti la programmazione ed il monitoraggio delle attività di vigilanza sono stati gestiti inizialmente mediante una comunicazione elettronica settimanale da parte di ciascun ente di controllo. Successivamente, con il supporto della Camera di Commercio, è stato realizzato un database dedicato.

7.3 Le principali criticità e le buone pratiche

Ad uno sguardo d'insieme l'attività sanzionatoria e di controllo svolta dalle prefetture ne ha appesantito il carico di lavoro. Diverse prefetture uffici hanno evidenziato l'enorme mole di verbali di accertamento e la difficoltà di gestire tutte le pratiche. Alcune prefetture hanno sottolineato il fatto che, durante il periodo di limitazione della circolazione della popolazione, la maggior parte delle sanzioni hanno interessato gli spostamenti ingiustificati delle persone, mentre successivamente è stato censurato il mancato utilizzo degli strumenti di protezione individuali (Forlì-Cesena). Talvolta, si sono verificate alcune criticità in zone circoscritte del territorio, come a Roma, durante le manifestazioni di protesta, o a Ragusa, dove gli sforzi si sono concentrati sulla lotta alle contraffazioni dei DPI in commercio.

Ulteriori aspetti problematici sono derivati dalla depenalizzazione degli illeciti ad opera del d.l. n. 19 del 2020, da cui è scaturita la necessità di riparametrare l'ammontare delle sanzioni e di adeguarne l'*iter* procedimentale (Torino, Prato).

Per far fronte all'enorme mole di lavoro è stato necessario assicurare un costante coordinamento con tutti gli attori deputati al controllo sul rispetto della normativa emergenziale. È stata quindi costante l'interlocuzione non soltanto con le forze di Polizia, ma anche con le associazioni e gli enti di categoria, ivi incluse le organizzazioni sindacali.

Sul piano organizzativo emerge il forte ausilio fornito dagli strumenti informatici. Diverse prefetture hanno valorizzato i propri siti istituzionali per la comunicazione al pubblico (Avellino, Lecco, Milano). Soprattutto, nell'ambito dei procedimenti sanzionatori, è stato essenziale l'applicativo SANA, che ha permesso una gestione ordinata ed efficiente dei flussi informativi (Torino, Barletta, Lecce).

8. Le misure per il contenimento del contagio negli ambienti di lavoro

8.1 La costituzione di specifici Nuclei ispettivi

Dai dati comunicati dalle prefetture emerge che in molti territori sono stati istituiti specifici Nuclei ispettivi per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus negli ambienti di lavoro. Di regola essi sono stati attivati nel periodo compreso fra

marzo e maggio 2020. La composizione è stata variabile ed ha coinvolto i rappresentanti dei Vigili del Fuoco, degli enti del SSN, dell’Ispettorato territoriale del lavoro e dei Gruppi Carabinieri per la Tutela del Lavoro. A questi, spesso, si sono aggiunti i rappresentanti della Guardia di Finanza, dell’INAIL, dell’INPS, delle Camere di commercio, nonché delle associazioni di categoria, come i sindacati confederali e le organizzazioni dei datori di lavoro (Confindustria, Confcommercio, Confartigianato).

8.2 I programmi di monitoraggio per l’attuazione del Protocollo di sicurezza aziendale

Dalle informazioni pervenute emerge che soltanto una parte minoritaria delle prefetture ha attivato programmi di monitoraggio sulle aziende per l’implementazione del “Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro” (21 in totale), i quali hanno dato luogo ad un monitoraggio su 19.376 aziende.

Dall’analisi dei dati (Fig. H. 17) si apprende che la maggior parte delle aziende coinvolte nei sistemi di monitoraggio erano insediate nel Nord Italia (Liguria, Veneto, Lombardia, Piemonte), con una forte presenza anche in Toscana, nelle province di Lucca, Arezzo e Pisa.

Distribuzione geografica del numero di aziende coinvolte nei sistemi di monitoraggio sulle misure anticontagio

<i>Regione</i>	Aziende Coinvolte
<i>Liguria</i>	7512
<i>Veneto</i>	4186
<i>Toscana</i>	3761
<i>Lombardia</i>	1384
<i>Piemonte</i>	1002
<i>Puglia</i>	608
<i>Basilicata</i>	472
<i>Sardegna</i>	198
<i>Campania</i>	100
<i>Emilia-Romagna</i>	67
<i>Calabria</i>	63
<i>Trentino-Alto Adige</i>	23

Fig. H. 17

8.3 Le iniziative a sostegno e accompagnamento dei datori di lavoro

Più contenuto è stato invece il ruolo delle prefetture nell’adozione di iniziative a sostegno e accompagnamento dei datori di lavoro nella corretta attuazione delle misure di sicurezza anticontagio (Fig. H. 18). Dai dati raccolti emerge infatti che soltanto 13 prefetture hanno deciso di attivare dei progetti e che, complessivamente, sono state

adottate 2.816 iniziative, di cui la maggior parte (2.650) hanno interessato il territorio di Lucca.

Numero di iniziative a sostegno dei datori di lavoro (dati per prefettura)

<i>Prefettura</i>	Numero di iniziative
<i>Lucca</i>	2650
<i>Lecco</i>	100
<i>La Spezia</i>	30
<i>Avellino</i>	10
<i>Pistoia</i>	10
<i>Reggio Calabria</i>	4
<i>Catanzaro</i>	3
<i>Matera</i>	2
<i>Genova</i>	2
<i>Mantova</i>	2
<i>Cremona</i>	1
<i>Monza e della Brianza</i>	1
<i>Milano</i>	1

Fig. H. 18

Le iniziative sono state rivolte generalmente al tessuto economico locale. In provincia di Lucca, dove il numero registrato è considerevolmente più alto, le iniziative sembrerebbero essersi tradotte in controlli sulle imprese, al fine di coniugare, con particolare attenzione ed equilibrio, l'interesse alla graduale ripresa delle attività economiche e lavorative con l'esigenza di contenimento del virus in relazione al prevedibile aumento delle occasioni di contatto.

In altre aree la vigilanza è stata a carattere collaborativo, traducendosi alcune volte nella costituzione di gruppi di lavoro congiunti con le parti sociali, fra cui le camere di commercio, le associazioni di categoria e i sindacati (Pistoia). Altre volte la comunicazione è stata rivolta verso i singoli datori di lavoro, anche sfruttando gli strumenti digitali (Lecco). In certe occasioni sono stati organizzati degli incontri tematici, coinvolgendo i consulenti del lavoro operanti sul territorio (Reggio Calabria). In un caso si è giunti all'elaborazione di una sorta di protocollo congiunto fra la Prefettura e le parti sociali per il contenimento dei contagi (Cremona). Particolare attenzione desta l'esperienza della Prefettura di Milano, che ha attivato una sezione del proprio sito denominata "Ripartenza imprese", con un'area dedicata al mondo imprenditoriale ma aperta alla libera consultazione. Al suo interno l'utenza poteva trovare: le indicazioni di dettaglio sugli adempimenti posti a carico del datore di lavoro in ordine alla sicurezza in ambito aziendale; un elenco della documentazione di cui disporre in caso di accertamento ispettivo; le *check lists* (c.d. "schede di valutazione") generali e di settore, inerenti alle misure anti-contagio nei luoghi di lavoro, concordate in seno al Comitato nell'ambito dei tavoli dedicati svoltisi sotto il coordinamento della Prefettura. La piattaforma è stata immediatamente aperta all'interazione di enti, istituzioni, organizzazioni sindacali, lavoratori e cittadini.

8.4 Osservatori provinciali sull'esecuzione dei protocolli sanitari

Marginale è stata l'attivazione degli Osservatori provinciali sull'esecuzione dei protocolli sanitari negli ambienti di lavoro. Dai dati pervenuti dalle prefetture si apprende che soltanto tredici uffici hanno attivato tali sedi istituzionali (Avellino, Catanzaro, La Spezia, Lecce, Lecco, Lodi, Milano, Monza, Novara, Oristano, Ravenna, Udine, Verona). In tutti i casi sono stati coinvolti l'Ispettorato territoriale del lavoro, i Vigili del Fuoco, gli enti del servizio sanitario nazionale. A questi si sono aggiunti, a seconda delle circostanze, i rappresentanti delle Forze di Polizia e dei Carabinieri, nonché quelli delle associazioni di categoria.

9. Il confronto e il dialogo con le categorie produttive e le parti sociali

In relazione alle modalità di confronto e di dialogo instaurate dalle prefetture con le categorie produttive e le parti sociali dalle informazioni fornite emerge che le categorie produttive e le parti sociali hanno mostrato grande apprensione durante la fase delle chiusure, lamentando un forte disagio economico (Milano). Le più importanti segnalazioni hanno riguardato la diffusa carenza di liquidità per le imprese, determinata in parte dalle chiusure ed in parte da una difficoltà di accesso al credito. Ricorrente, soprattutto nelle prime fasi della pandemia, è stata anche la penuria di dispositivi di protezione individuale. In alcune zone (Napoli) si è percepita l'esigenza di coordinare il trasporto pubblico locale con le misure di contenimento per permettere una piena fruibilità dei mezzi ai lavoratori.

Per rispondere a tali problematiche sono state attivate varie iniziative. Nel complesso sono state moltiplicate le sedi di incontro con le categorie produttive e le parti sociali (Benevento, Brescia, Lecco, Lecce). La prefettura di Brescia ha per esempio attivato un *Webteam* con la partecipazione delle associazioni di categoria, dei rappresentanti della grande, media e piccola impresa, nonché aperto alla partecipazione dei settori turistico, alberghiero e della ristorazione. Tale strumento ha permesso di veicolare le istanze più rilevanti all'amministrazione e al decisore politico. La prefettura di Lecco ha invece valorizzato le videochiamate con le parti sociali.

Ci sono state poi iniziative territorialmente più circoscritte, come quella in provincia di Caserta, dove, in collaborazione con la Camera di Commercio, è stato sottoscritto un accordo di collaborazione finalizzato alla condivisione con la Procura e le Forze dell'Ordine del patrimonio informativo del Registro delle Imprese di una piattaforma digitale (denominata "REX"). Da segnalare, inoltre, il caso di Napoli, in cui è stato concordato un potenziamento del trasporto pubblico locale per far fronte alle esigenze di imprese e lavoratori.

Per fronteggiare la carenza di liquidità e la difficoltà di accesso al credito per le imprese è stata coinvolta l'Associazione Bancaria Italiana (ABI) all'interno di tavoli e comitati variamente denominati (Messina, Pisa) per coinvolgere le imprese sulle misure adottate dal governo per evitare le crisi di liquidità.

La crisi economica ha esposto anche molte aziende al rischio di infiltrazioni criminali. In diverse prefetture sono state prese iniziative per la prevenzione di tali rischi, rafforzando il coordinamento con le camere di commercio, sia attraverso la sottoscrizione di nuovi protocolli per facilitare il lavoro investigativo del Gruppo

Interforze Antimafia (Roma), sia utilizzando strumenti già esistenti, come i protocolli per la prevenzione dei fenomeni dell'usura e dell'estorsione (Lucca).

10. Le iniziative per la legalità

Le prefetture hanno esercitato un'attività di monitoraggio per il rispetto della legalità nei territori di loro competenza.

Dall'analisi delle informazioni emerge che l'impegno delle prefetture in quest'ambito è stato costante, essendo chiaro il rischio di un aumento della criminalità nei periodi di maggiore crisi. Le iniziative volte alla pianificazione dei poteri ispettivi e al supporto all'attività di investigazione sono state prevalenti (Imperia).

Da un punto di vista quantitativo è possibile registrare un aumento delle attività di controllo. Per esempio in provincia di Modena è stato riscontrato un *trend* in crescita delle interdittive antimafia. Nella zona di Bergamo, invece, il Gruppo interforze, convocato diverse volte, ha esaminato circa 224 imprese, esaminandone le caratteristiche e i profili di rischio.

Nell'insieme le attività ispettive hanno riguardato prevalentemente il settore delle opere pubbliche (Benevento, Vercelli, Oristano), con particolare attenzione a quei territori che già da prima presentavano rischi più elevati di infiltrazione. Oggetto di vigilanza sono stati anche il settore sanitario (Cremona) e quello dei fondi pubblici per il sostegno alle imprese, specialmente per quanto riguarda le risorse erogate da SACE S.p.A. (Lodi). In ogni caso, le operazioni più analizzate sono state quelle che hanno portato a modifiche dell'assetto societario o ad una conversione aziendale per la produzione di dispositivi di protezione individuale (Milano).

Importante è stata anche l'attività delle prefetture volta a contrastare i fenomeni del *racket* e dell'usura. In numerosi casi sono stati sottoscritti dei protocolli d'intesa per la collaborazione fra gli attori del tessuto socio-economico, posti sotto la supervisione delle prefetture (Pescara, Benevento, Caserta, Napoli, Avellino, Roma, Milano). Nella maggior parte dei casi sono stati coinvolti in tali gruppi i rappresentanti del settore bancario (ABI, ma anche Banca d'Italia), creditizio (Ente Nazionale del Microcredito) della riscossione fiscale (Agenzia delle Entrate), del mondo imprenditoriale (Camere di commercio). È da segnalare il caso della Regione Piemonte, che ha promosso un protocollo a livello regionale, coinvolgendo tutte le prefetture del territorio e permettendo un coordinamento più esteso.

Infine, le prefetture hanno intrapreso altre iniziative a sostegno della legalità, anche ulteriori a quelle già indicate.

La Prefettura di Pescara, ad esempio, ha preparato un opuscolo informativo destinato alle donne vittime di violenza, realizzato con il supporto della Procura della Repubblica, delle Forze di Polizia, dell'ASL, delle associazioni di volontariato e dei servizi sociali comunali.

Frequenti sono state le iniziative di vario tipo a sostegno delle imprese. La Prefettura di Benevento ha attivato uno sportello dedicato all'ascolto degli imprenditori in difficoltà. In Provincia di Ascoli-Piceno è stato sottoscritto un "Protocollo per l'Applicazione del Sovraindebitamento" con l'Ordine dei Commercialisti e degli Esperti Contabili locale e l'Ordine degli Avvocati nonché con il Presidente del Tribunale ed altri soggetti istituzionali. L'accordo è servito a migliorare la gestione delle crisi d'impresa ed a prevenire i fenomeni di usura. In modo analogo si è mossa anche la Prefettura di

Milano, dove è stato incentivato il dialogo fra i principali gruppi bancari del territorio e le direzioni distrettuali antimafia, per assicurare un controllo efficiente sulle situazioni di particolare fragilità nel tessuto imprenditoriale. Particolarmente incisiva è stata poi la scelta della Prefettura di Brescia di compiere un controllo a tappeto su tutte le S.C.I.A. presentate presso i Comuni della provincia, per assicurare il rispetto della normativa antimafia.

11. Conclusioni

Nell'ambito delle attività connesse alla gestione dell'emergenza pandemica le prefetture hanno assunto un ruolo essenziale nel coordinare le istituzioni a livello locale. Questo aspetto emerge dalle informazioni raccolte sotto molteplici profili.

In primo luogo è rilevante l'analisi dei dati relativi all'esercizio dei poteri di ordinanza a livello locale, sia da parte dei sindaci che da parte degli stessi prefetti. L'incertezza derivante dal contesto emergenziale ed il quadro normativo in continuo mutamento hanno indotto i sindaci a ricorrere spesso alle ordinanze previste dal d.lgs. n. 267 del 2000, artt. 50 e 54. In particolare il 55% delle ordinanze è stato adottato nei territori del Sud e delle Isole.

Alcune prefetture hanno evidenziato l'incertezza nella scelta dei provvedimenti da adottare dettata anche da un quadro legislativo soggetto a repentine variazioni. In questo contesto le prefetture hanno dimostrato di svolgere un importante ruolo di coordinamento: hanno invitato i sindaci a trasmettere gli schemi di ordinanze preventivamente, per anticipare eventuali criticità; hanno sfruttato tutte le sedi istituzionali per rafforzare il dialogo con gli enti locali; hanno esercitato una *moral suasion* sui sindaci, per orientarli nelle scelte da adottare. Tale attività ha permesso di ridurre il rischio che si verificassero conflitti fra le prefetture e i comuni. Questa conclusione è supportata dal fatto che i poteri di annullamento d'ufficio del prefetto hanno assunto un ruolo marginale, costituendo soltanto l'*extrema ratio* a cui ricorrere a fronte di una collaborazione infruttuosa. Nello specifico tale potere non è mai stato esercitato nel Nord Italia. Al Centro si segnalano invece i casi dei prefetti di Firenze, Livorno e Viterbo, che hanno annullato un'ordinanza ciascuno. Al Sud, infine, vanno richiamati i casi avvenuti nelle province di Salerno (2), Sassari (1) e Messina (1).

I poteri di requisizione in uso e in proprietà sono stati esercitati raramente. Come evidenziato da alcune prefetture anche questo profilo ha potuto giovare della propensione alla cooperazione fra tutti i soggetti istituzionali durante la pandemia.

L'impatto che la pandemia ha avuto sul sistema di accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale si è rivelato contenuto. Soltanto 13 prefetture su 84 rispondenti (15,47%) hanno fatto ricorso alla facoltà – prevista dall'art. 86 bis, d.l. n. 34 del 2020 – di utilizzare le strutture del sistema di protezione anche per l'accoglienza degli immigrati sottoposti alla quarantena e di altre persone in stato di necessità, nonché di proseguire nei progetti di accoglienza anche in deroga ai vincoli previsti dal codice dei contratti pubblici, ampliando quindi le possibilità di proroga dei contratti ancora in esecuzione. La maggior parte dei casi si è concentrato in provincia di Verona (142), in cui durante l'anno solare sono stati accolti 1437 immigrati e alcune strutture sono state adibite all'accoglienza degli immigrati in quarantena.

Le prefetture hanno altresì esercitato alcune funzioni per il coordinamento e la gestione delle attività economiche necessarie al funzionamento delle filiere produttive essenziali per il Paese, tanto nell'ambito dei servizi pubblici, quanto in quelli dell'aerospazio, della difesa e degli impianti a ciclo produttivo continuo. Alcune prefetture hanno evidenziato l'elevata mole di comunicazioni di prosecuzione delle attività che hanno dovuto esaminare.

Per quanto concerne le aziende appartenenti alle filiere essenziali e ai servizi pubblici, la maggior parte delle comunicazioni dalle stesse inoltrate alle prefetture ha riguardato le province del Nord (71%). Peraltro nelle prefetture del Nord-ovest - a fronte di un elevato numero di comunicazioni - si è registrato un numero di sospensioni prefettizie delle attività che, in proporzione, è sensibilmente minore rispetto alle prefetture situate nel Nord-est. Tale dato risulta ben inferiore anche alle sospensioni disposte al Centro e nel Sud/Isole. Diversamente è andata per gli impianti a ciclo produttivo continuo, le cui comunicazioni di prosecuzione sono pervenute principalmente dal Sud e dalle Isole (69%). Con riguardo alle aziende del settore dell'aerospazio e della difesa la maggior parte delle autorizzazioni è stata adottata nelle province del Nord (69%).

Un altro ambito rilevante per le prefetture è stato quello dei controlli e dell'irrogazione delle sanzioni per la violazione delle norme volte alla mitigazione dei rischi di contagio. In termini assoluti in base alle informazioni fornite dalle prefetture nel 2020 sono stati adottati complessivamente 170.744 provvedimenti sanzionatori. Osservando la distribuzione geografica emerge che la maggior parte delle sanzioni è stata irrogata nel Nord (53,55%), mentre quasi un terzo di esse è stato adottato nel Sud e nelle Isole (31,20%). L'attività sanzionatoria ha interessato soltanto marginalmente il Centro (15,26%).

Tale attività ha reso necessario un coordinamento con tutti gli attori deputati al controllo sul rispetto della normativa emergenziale. È stata quindi costante l'interlocuzione non soltanto con le forze di polizia, ma anche con le associazioni e gli enti di categoria, ivi incluse le organizzazioni sindacali. Sul piano organizzativo si è rivelato essenziale l'ausilio fornito dagli strumenti informatici. Alcune prefetture hanno valorizzato i propri siti istituzionali per la comunicazione al pubblico.

L'importanza del coordinamento è emersa anche nell'ambito delle misure volte alla riduzione dei contagi sui luoghi di lavoro. Le prefetture hanno attivato talvolta dei nuclei ispettivi in cui sono stati coinvolti non soltanto gli esponenti delle amministrazioni competenti (Guardia di Finanza, INAIL, INPS), ma anche i rappresentanti delle associazioni di categoria, tanto dalla parte dei datori di lavoro quanto da quella dei lavoratori. Nel complesso, sono state sottoposte a monitoraggio 19.376 aziende.

Infine sono state molte le iniziative volte al sostegno della legalità e alla prevenzione dei fenomeni criminali durante la pandemia. La crisi economica e finanziaria ha esposto alcune aziende al rischio di infiltrazioni criminali e ha reso il tessuto produttivo più permeabile alla commissione di reati. Le attività ispettive hanno riguardato prevalentemente il settore delle opere pubbliche, con particolare attenzione a quei territori che già da prima presentavano rischi più elevati di infiltrazione. Oggetto di vigilanza sono stati anche il settore sanitario e quello dei fondi pubblici per il sostegno alle imprese, specialmente per quanto riguarda le risorse erogate da SACE S.p.A. Le operazioni più analizzate sono state quelle che hanno portato a modifiche dell'assetto

societario o ad una conversione aziendale per la produzione di dispositivi di protezione individuale.



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 2020

PNRR

Indice

1. Il coinvolgimento nell'attuazione del PNRR.....1
2. Gli impatti attesi nel breve e/o medio periodo.....2

1. Il coinvolgimento nell'attuazione del PNRR

Il Ministero dell'Interno, in qualità di amministrazione centrale, è responsabile del raggiungimento di alcuni obiettivi e traguardi previsti dal PNRR.

Dai dati emerge che il settore di maggiore interesse per le prefetture è quello della rigenerazione urbana. Afferiscono a tale area di intervento i progetti volti all'efficientamento energetico delle infrastrutture pubbliche e private (Reggio Calabria, Benevento, Forlì-Cesena, Modena, Viterbo, Cremona, Lodi, Pesaro-Urbino, Campobasso, Barletta-Andria-Trani, Bari, Terni); vi rientrano altresì le opere pubbliche per il miglioramento dell'edilizia scolastica, che interessa un numero cospicuo di territori (L'Aquila, Teramo, Benevento, Ravenna, Trieste, Brescia, Ascoli Piceno, Asti, Pistoia, Massa-Carrara, Belluno).

Il secondo settore di interesse per le prefetture è quello della promozione della legalità e della prevenzione dai reati, soprattutto per quanto concerne il rischio delle infiltrazioni della criminalità organizzata nella gestione dei fondi del PNRR (Pescara, Reggio Calabria, Napoli, Avellino, Bologna, Latina, Genova, Milano, Lecco, Monza e della Brianza, Palermo, Lucca, Rovigo). Per rispondere a tali esigenze alcune prefetture hanno promosso la stipula di appositi protocolli (Napoli, Avellino, Lecco), mentre altre hanno istituito dei nuclei ispettivi *ad hoc* (Pescara).

Infine assumono particolare rilevanza anche altre tipologie di misure: da un lato, quelle per la messa in sicurezza antisismica ed idrogeologica dei territori (Benevento, Piacenza, Ancona, Isernia, Bari); dall'altro lato, quelle volte al riutilizzo dei beni confiscati alle mafie (Caserta, Salerno, Messina).

2. Gli impatti attesi nel breve e/o medio periodo

Il primo impatto del PNRR che le prefetture individuano riguarda gli effetti che lo stesso avrà sull'attività degli uffici decentrati del Ministero dell'Interno. La maggior parte di esse è concorde nel prevedere un aumento dell'attività di controllo ed ispettiva per le prefetture al fine di prevenire le infiltrazioni criminali nella gestione dei fondi del PNRR. Ci si aspetta un aumento dell'attività istruttoria derivante dall'applicazione della legislazione antimafia (Pescara, Benevento, Napoli, Avellino, Piacenza, Roma, Genova, Milano, Lecco, Monza e della Brianza, Fermo, Caltanissetta, Ragusa, Lucca, Verona).

Il secondo impatto atteso riguarda invece la popolazione nei vari territori. Molte prefetture hanno previsto una riduzione del disagio sociale ed un aumento della coesione territoriale, che dovrebbero derivare dall'attuazione dei progetti previsti dal PNRR e, soprattutto, dalla realizzazione delle infrastrutture ivi previste (Salerno, Macerata, Asti, Barletta-Andria-Trani, Terni, Bologna).

Il terzo impatto atteso è riconducibile alla tutela ambientale. Secondo alcune prefetture, infatti, dalla realizzazione delle misure del PNRR dovrebbe derivare una mitigazione dei rischi idrogeologici e dei danni derivanti da eventi sismici (Forlì-Cesena, Rieti, Cremona, Lecce). Importante dovrebbe essere anche il beneficio derivante dall'efficientamento energetico.

Infine alcune prefetture hanno sottolineato l'importanza dei raccordi con gli enti locali. A tal fine si prevede un aumento dell'attività di coordinamento da parte delle prefetture sui territori di rispettiva competenza per meglio gestire le risorse provenienti dal PNRR (Pordenone, Reggio Calabria, Frosinone, Pisa).