



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).

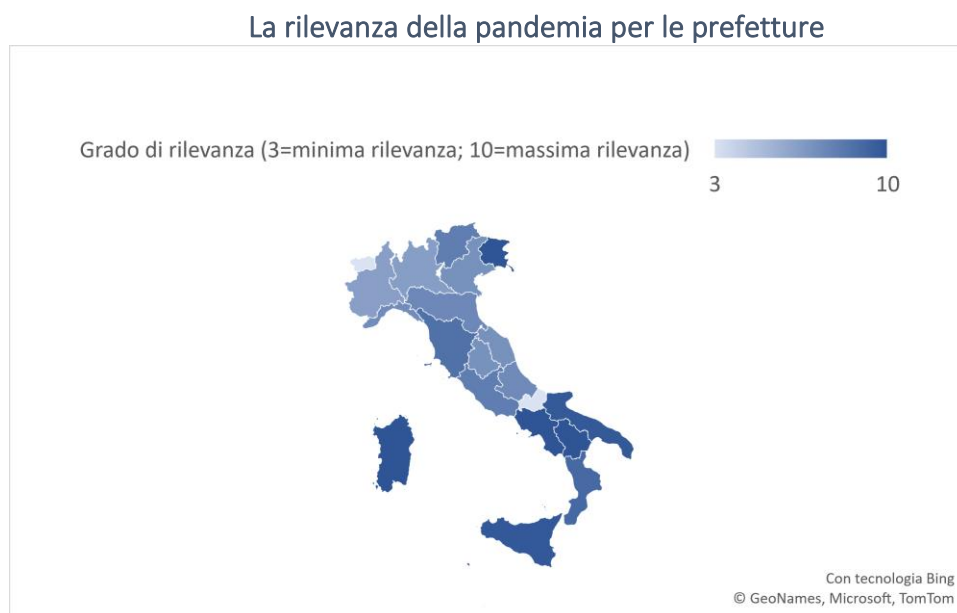


Fig. H 1

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).

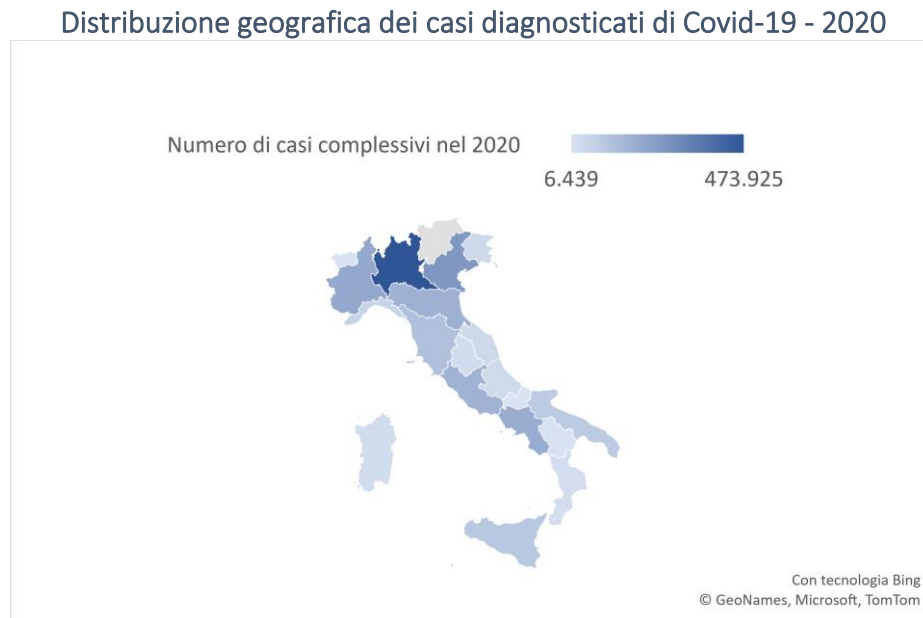


Fig. H.2 Elaborazione dati forniti dall'Istituto Superiore di Sanità

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.

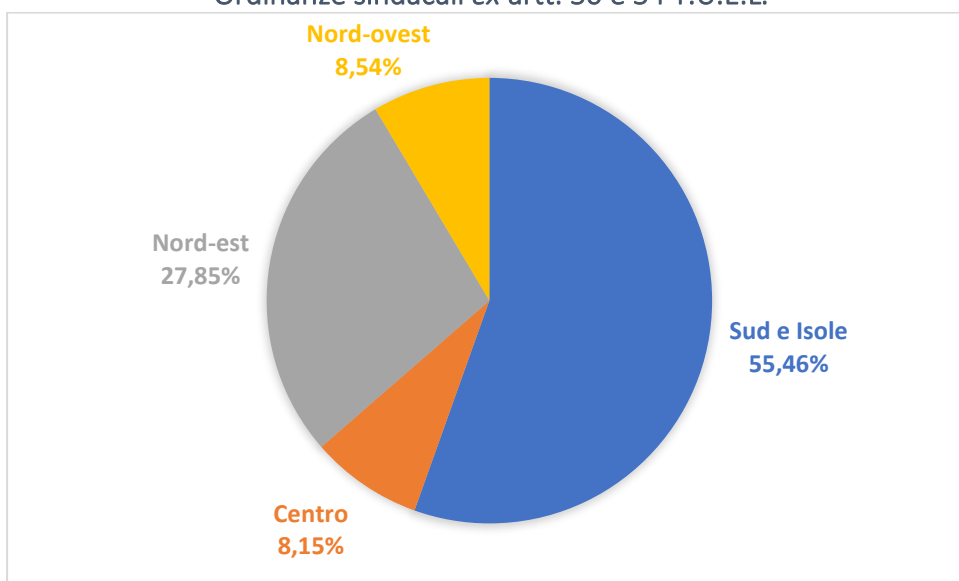


Fig. H. 3

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

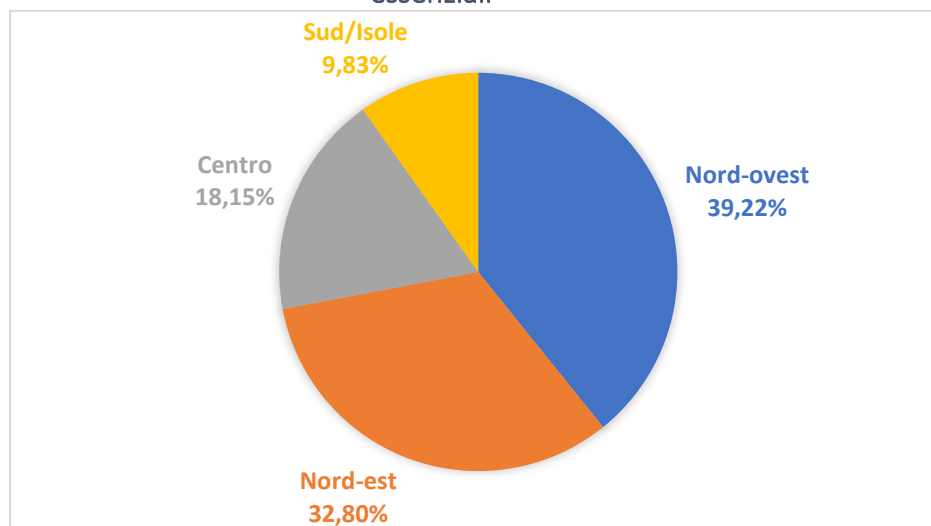


Fig. H. 6

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

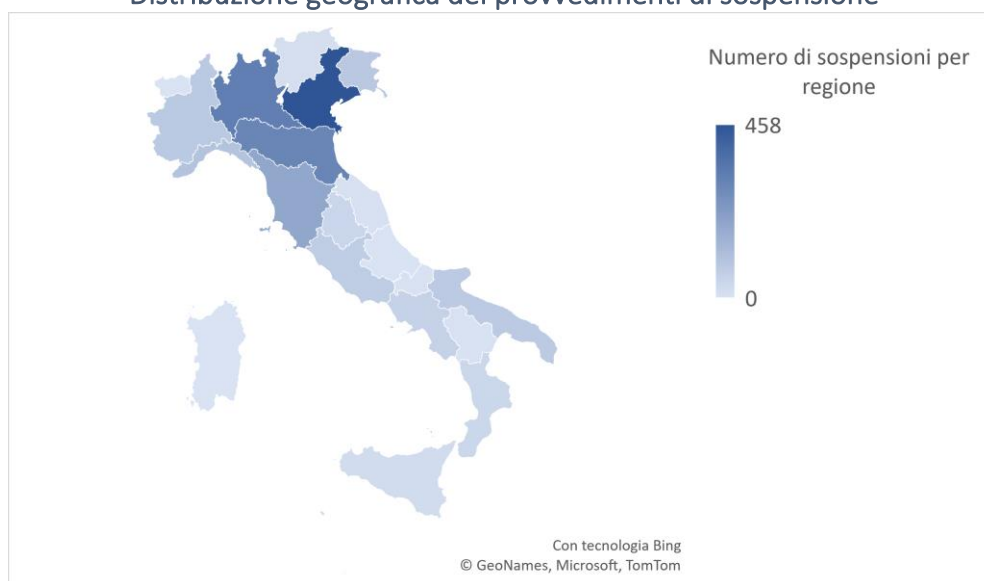


Fig. H. 7

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>	Percentuale
<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

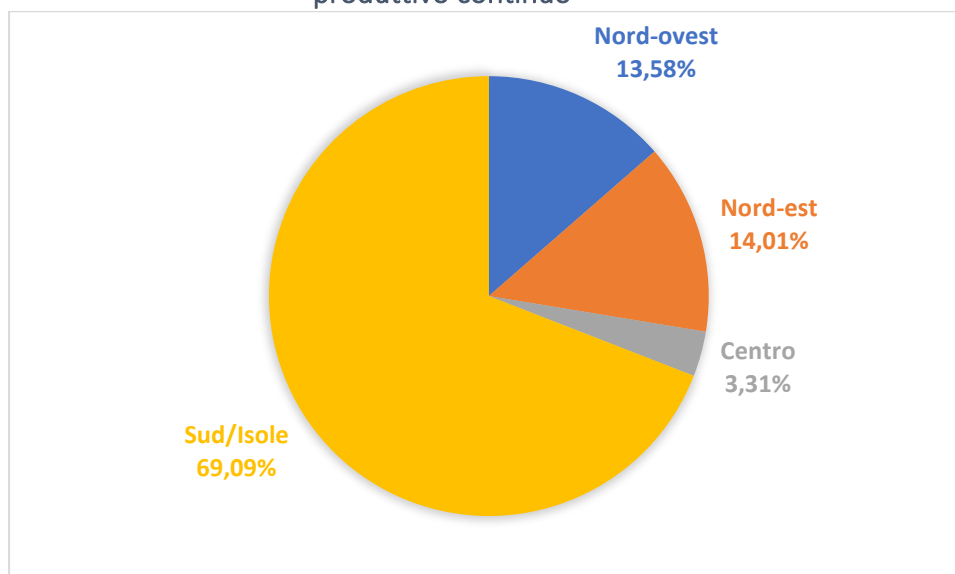


Fig. H. 9

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

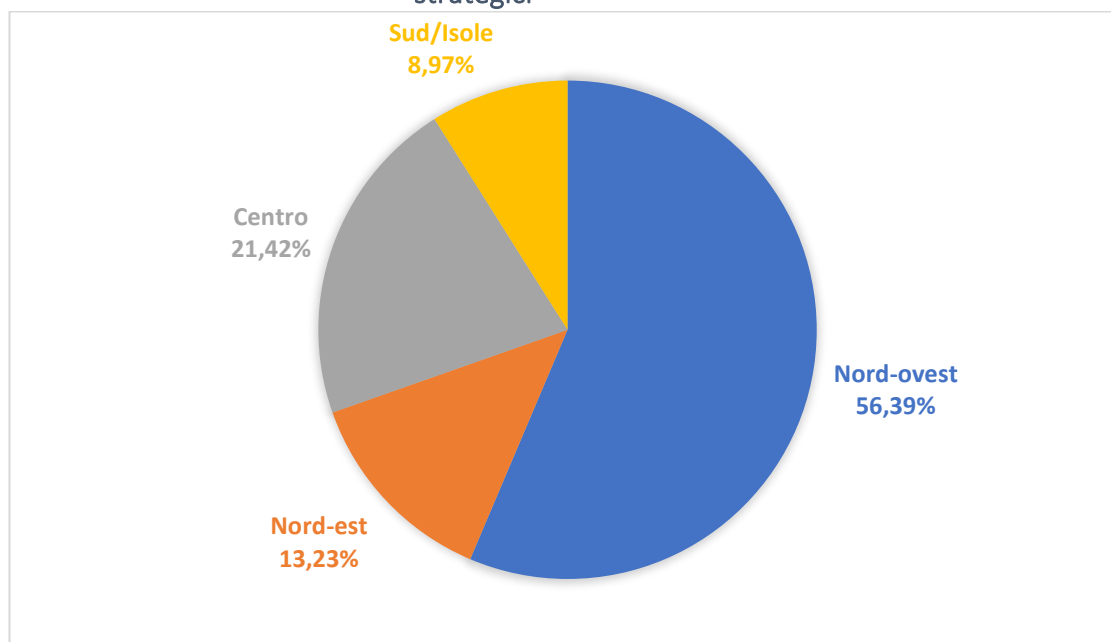


Fig. H. 11

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%).

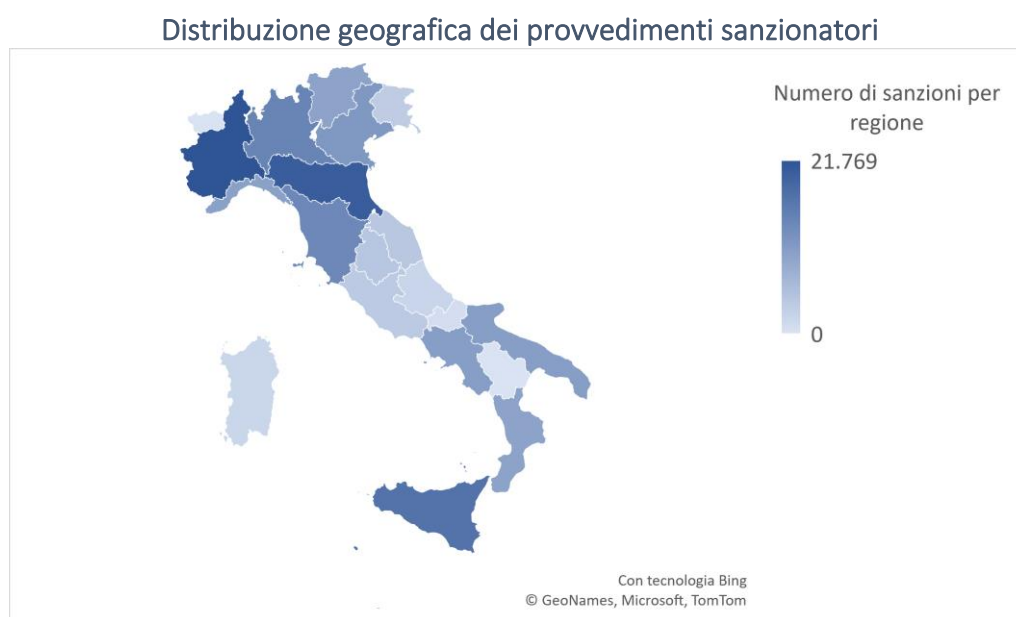


Fig. H. 12

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

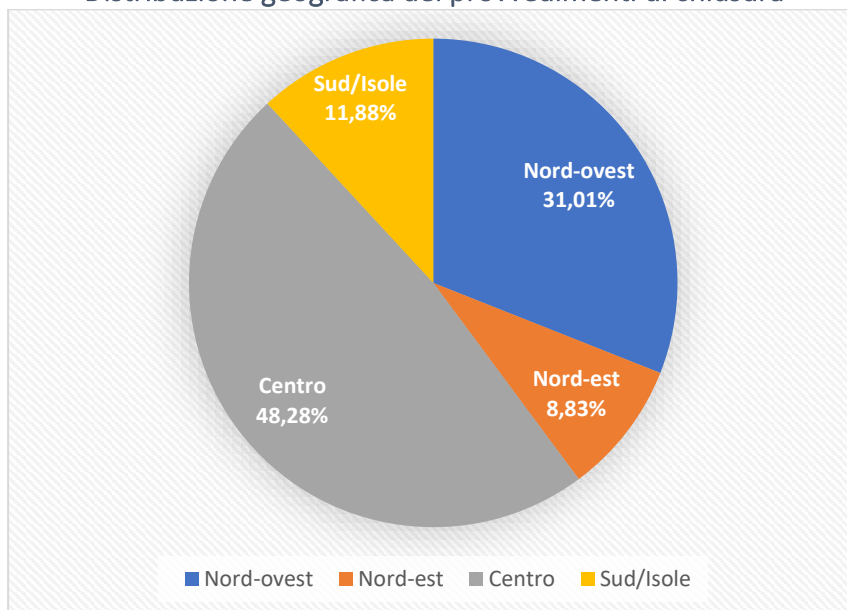


Fig. H. 13

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

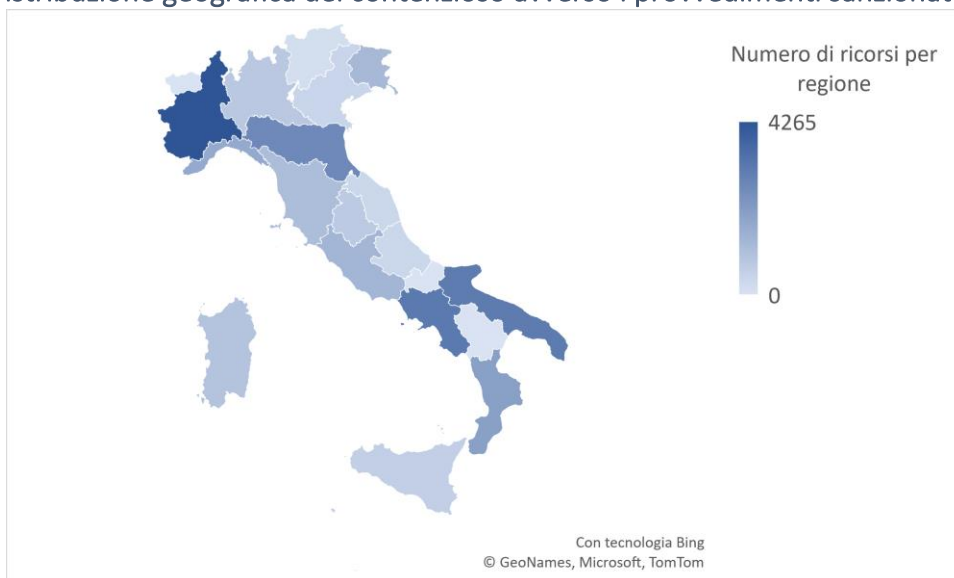


Fig. H. 14

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.