



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 prudenziali 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. Seguivano, 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 usurarie 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%.