



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 criticita' e buone pratiche, nonche' 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.