

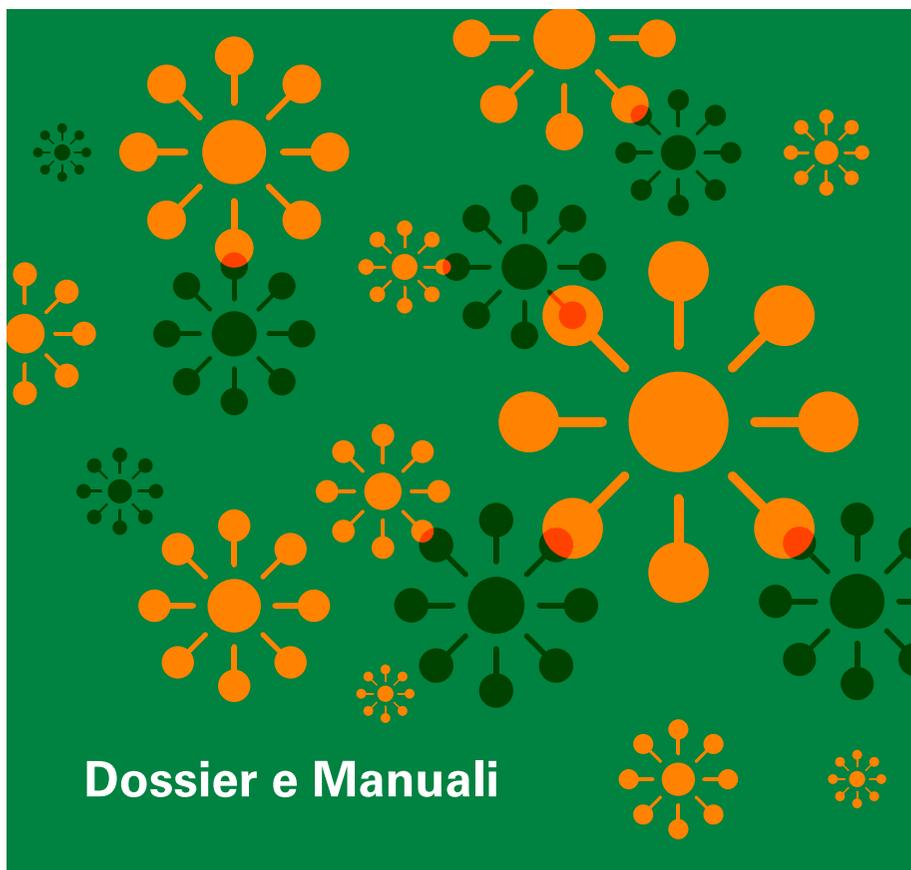


Fondazione ANCI

# Autonomia ed Epidemia

L'emergenza COVID-19.  
Testimonianze, impatti e nuovi paradigmi  
per i sistemi socio-assistenziali  
e dei lavori pubblici degli enti locali

*Edizione Ottobre 2020*



**Dossier e Manuali**



Fondazione ANCI

## **Autonomia ed Epidemia**

L'emergenza COVID-19.  
Testimonianze, impatti e nuovi paradigmi  
per i sistemi socio-assistenziali  
e dei lavori pubblici degli enti locali

*Edizione Ottobre 2020*

---

**Dossier e Manuali**

La presente pubblicazione è stata realizzata nell'ambito dell'Accordo del 20 febbraio 2020 tra IFEL e l'Università degli Studi di Pavia - Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali (DSPS) dal gruppo operativo di ricerca coordinato da

Prof. *Alessandro Venturi*, Dott. *Giuseppe Carlo Ricciardi* e Dott. *Pierciro Galeone* - Direttore IFEL Fondazione ANCI e dal gruppo operativo di Ricerca dell'Università di Pavia Dott. *Tommaso Alabardi*, Dott. *Alberto Ceriani*, Dott. *G. Ioriatti*, Prof. *Franco Osculati*, Dott. *Giuseppe Carlo Ricciardi*, Prof. *Alessandro Venturi*, Prof. *Andrea Zatti*.

Hanno collaborato con materiali e risorse anche il Dott. *F. Maruca* e la Dott.ssa *L. Reale*.

Si ringraziano la Fondazione Romagnosi-Scuola di Governo Locale (<http://www.fondazioneromagnosi.it/>) e l'Osservatorio sulle Autonomie e i Territori del Centro Dipartimentale di Studi Giuridici, Storici e Sociali in tema di Ambiente e Gestione del Territorio (<https://osservatorioautonomie.unipv.it/>) per il supporto prestato.

Il presente dossier si chiude con le informazioni disponibili al 10 agosto 2020

Progetto grafico:

*Giuliano Vittori, Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli*  
[cpalquadrato.it](http://cpalquadrato.it)

# Indice

<b>Presentazione</b> di <i>Alessandro Canelli</i> .....	5
---------------------------------------------------------	---

## Prima parte

<b>Le testimonianze dei Sindaci nell'emergenza</b> .....	9
<b>1. Dalle reazioni nella fase acuta alla gestione della "Seconda fase"</b> .....	11
1.1 <i>La prima fase della crisi</i> .....	14
1.2 <i>Asimmetria territoriale dei contagi</i> .....	18
1.3 <i>Criticità crescente e reazioni dei Sindaci</i> .....	22
1.4 <i>Amministratori e personale contagiati</i> .....	26
1.5 <i>La governance per l'emergenza</i> .....	28
1.6 <i>Ordinanze sindacali di chiusura</i> .....	33
1.7 <i>I dati sulla diffusione locale dell'epidemia</i> .....	37
1.8 <i>La domanda di test. Evidenza della difficoltà di fronteggiare l'emergenza sanitaria</i> .....	42
1.9 <i>Organizzazione dell'ente locale in emergenza Covid-19. L'impatto del lavoro agile e nuovi assetti</i> .....	44
1.10 <i>Azioni per la tutela delle fasce deboli</i> .....	52
1.11 <i>Il coinvolgimento dei volontari</i> .....	63
1.12 <i>Comunicazione</i> .....	68
1.13 <i>La seconda fase</i> .....	73
1.14 <i>Perdita di risorse</i> .....	78

## Seconda parte

<b>La centralità dei servizi socio-assistenziali e dei lavori pubblici</b> _____	83
<b>1. Lasciti e temi da affrontare nel sistema degli enti locali dopo l'emergenza</b> _____	85
<b>2. Riorganizzazione degli interventi socio-assistenziali alla luce delle nuove esigenze territoriali</b> _____	97
<i>2.1 Disposizioni adottate in risposta all'emergenza in relazione all'ambito socio - assistenziale</i> _____	106
<b>3. La rinnovata centralità dei lavori pubblici: un'opportunità per i Comuni per rilanciare i territori</b> _____	109
<i>3.1 Disposizioni adottate in risposta all'emergenza in relazione all'ambito dei lavori pubblici</i> _____	122
<b>Conclusioni</b> _____	125
<b>Cronologia essenziale</b> _____	129
<b>Bibliografia essenziale</b> _____	139

## Presentazione

Come per ogni grande evento che cambia i paradigmi esistenti, anche la straordinaria emergenza vissuta nei primi mesi del 2020 può essere riletta come un processo eccezionale da cui ricavare apprendimenti per il sistema pubblico e sociale. Sembra innanzitutto confermato uno dei limiti del contesto italiano: il Paese sembra riuscire a trovare nuove strade solo sotto la pressione di periodi difficili. Ma i processi innovativi condotti sotto emergenza, mancando della necessaria lucidità e vista sistemica, mostrano limiti evidenti e producono soluzioni inappropriate e di breve respiro.

Sono opportuni quindi gli impegni di riflessione e di ricerca per quelle che nel nostro ambito tematico sembrano già le sfide cogenti per i Comuni ma anche l'attenzione al contesto di quanto vissuto dalle amministrazioni locali nel fronteggiare l'emergenza sanitaria per cogliere le sue più ampie e pervasive implicazioni. E poi ricavare linee di compensazione o, meglio, di innovazione, da proporre per l'agenda pubblica.

Con queste premesse l'obiettivo del dossier è quello di considerare le prime evidenze dell'impatto della pandemia sugli enti locali e offrire spunti di riflessione su possibili linee di riorganizzazione e ridefinizione delle funzioni e dei vari ambiti di intervento dei Comuni.

Per la loro caratterizzazione come enti di prossimità, diventeranno più importanti gli interventi socio-assistenziali, rispetto ai quali la vocazione comunale sarà ancora più marcata. Particolare attenzione verrà prestata ai meccanismi che consentono di intercettare le persone che, a seguito della crisi, soffriranno condizioni di povertà anche solo stagionali e comprendere, di conseguenza, che riflessi possano in concreto prodursi sull'azione e sull'organizzazione degli enti coinvolti. Insieme alle persone saranno evidenti anche i sistemi di impresa che più hanno subito gli effetti della pandemia e dovranno trovare vie di ripresa o di riconversione. In una vista di sistema anche i Comuni entreranno nel dibattito sul rapporto tra salute, economia, fragilità sociale, nuovo welfare e riorganizzazione della vita in ogni centro urbano.

Un secondo tema pertiene agli investimenti e ai lavori pubblici - a cui si connettono le dinamiche degli appalti pubblici - ed a come le risorse finanziarie aggiuntive, di derivazione europea, nazionale e regionale, potranno essere allocate. Occorrerà comprendere, almeno ad un livello di tendenza, con quali modalità operative sarà possibile per i Comuni presidiare meglio la partita economico-gestionale degli investimenti pubblici di loro pertinenza e se e come è opportuno confrontarsi e coinvolgere anche il settore privato.

A lato di questi due aspetti resta la necessità di riconoscere e valorizzare l'apporto che i Comuni hanno fornito, in funzione di completamento, alle procedure nazionali e regionali per l'emergenza sanitaria. Non è ancora concluso lo sforzo di contrasto strettamente epidemiologico al Covid-19 e proprio per questo si dovrà approfondire come il sistema Paese potrà essere più efficace nel controllo dei contagi, delle patologie indotte dal nuovo coronavirus e nel confinamento territoriale del rischio. In uno sforzo che è globale, le azioni a livello di Paese presentano comunque peculiarità che devono essere considerate sentendo e coinvolgendo tutti gli attori che vi hanno contribuito. Anche questo è parte del dossier e viene affrontato nei primi due capitoli attingendo, con originalità, dalle scelte e dai comportamenti diretti di sindaci e amministratori comunali.

Nella fase della prima emergenza i comuni hanno reagito con strumenti e soluzioni creative, con le risorse umane e finanziarie a disposizione sul territorio.

Le misure di sostegno introdotte dal governo per coprire i minori gettiti (come l'imposta di soggiorno o l'occupazione di suolo pubblico o le perdite di addizionale IRPEF) a cui si sono aggiunte le inevitabili ed indifferibili maggiori spese sostenute a livello locale hanno consentito e consentiranno ai comuni di restare in piedi nel 2020. Ma per il futuro, già a partire dal 2021, bisognerà lavorare molto. La vera partita infatti inizia adesso. Ci troviamo in guerra e ogni guerra va affrontata con mezzi e strumenti adeguati alla circostanza. Non si tratta solo di confermare e, se possibile, migliorare le misure di sostegno anche per il 2021. Anni di politiche restrittive hanno depauperato gli organici: le amministrazioni comunali hanno perso negli ultimi 12 anni più del 23% del loro personale in servizio<sup>(1)</sup>. Per potenziare i servizi sociali, per migliorare ed aumentare la capacità di spesa a livello locale e portare a terra gli investimenti, che rivestiranno un ruolo sempre più centrale per i territori come in dettaglio analizzato nella seconda parte del dossier, occorre investire anche in capacità amministrativa in termini di conoscenze e competenze.

Resta la consapevolezza che se molto ancora dovrà essere approfondito sulla pandemia da Covid-19, è pure necessario iniziare a cimentarsi con la lettura e l'analisi di un periodo tra i più impegnativi finora affrontati dal nostro Paese e attrezzarsi per superarlo con lucidità e vista sistemica.

*Alessandro Canelli*  
Presidente Fondazione IFEL

---

<sup>1</sup> *Personale comunale e formazione: competenze e scenari - Prima edizione 2020-Fondazione IFEL, 2020.*



**Le testimonianze  
dei Sindaci  
nell'emergenza**

**Parte prima**



## **1. Dalle reazioni nella fase acuta alla gestione della “Seconda fase”**

Nella crisi causata dal Coronavirus i Sindaci, i segretari e i funzionari comunali sono stati parte della linea di impatto che si è prodigata per riorganizzare i servizi locali e rispondere alle richieste causate dall'emergenza sanitaria. Alcuni di essi sono stati così esposti da arrivare a contrarre la malattia con le conseguenze del caso. Nella fase acuta, in via generale e con qualche regolarità, negli enti locali ha preso forma un programma adattivo e di reazione che possiamo definire di “completamento delle misure nazionali e regionali”. Cinque le azioni più esplicite, che si sono proposte di:

- rafforzare il contenimento e il contrasto al Covid-19 in sintonia con le disposizioni di chiusura assunte per motivi sanitari;
- riorganizzare la continuità dei servizi comunali;
- informare ed essere consapevoli delle esigenze dei cittadini;
- sostenere le persone o le categorie più fragili;
- affidarsi a soluzioni digitali per reggere l'eccezionalità del periodo.

I Sindaci hanno in particolare operato per accentuare i comportamenti preventivi indicati dalle autorità sanitarie e politiche, tenere unite le comunità locali, adattare i tradizionali servizi comunali alle nuove esigenze, far fronte a problemi di liquidità derivanti dalla perdita o dal differimento delle entrate, gestire i servizi rimasti senza utenza, mobilitare e indirizzare i gruppi di Protezione civile e di volontariato.

Le reazioni locali sono state influenzate dalla presenza di focolai di contagio importanti piuttosto che da situazioni solo sfiorate dalla pandemia, dalle differenze tra Comuni con in gestione il trasporto locale, in seria crisi specifica, e tra contesti forti e attivi rispetto ad ambiti meno organizzati o più esposti a criticità sociali. Lo stesso tra chi aveva già pronte le piattaforme informatiche per il lavoro agile e chi ha dovuto mettere in ferie obbligate il personale. In fase acuta sono stati differenti anche gli stili di gestione della crisi che hanno messo in gioco Sindaci soli o Sindaci che hanno invece potuto contare su un lavoro collegiale.

Hanno inoltre differenziato la reazione locale l'appartenenza a reti associative, la dimensione, la distanza fisica e operativa dei singoli Comuni dalle Unità di crisi provinciali, regionali e nazionali che avevano la titolarità di dover garantire il miglior funzionamento dei processi interistituzionali avviati per gestire l'emergenza.

Dopo la fase di acuzie si è ora raggiunta una transizione che comprende problemi sanitari più limitati, ma non meno complessi, aspetti gestionali e finanziari di ridefinizione dei servizi locali e di realizzazione di opere pubbliche con riferimento ad una società che per un periodo indefinito dovrà funzionare con relazioni tra le persone regolate da preoccupazioni sanitarie. Anche nella ricerca di una ragionevole normalità, i Comuni e i loro vertici politici e organizzativi hanno una parte di ruolo e meritano di essere adeguatamente studiati.

L'eccezionalità di quanto accaduto nei primi mesi del 2020 viene considerata in questa parte del documento attraverso le testimonianze di Sindaci e amministratori, rilevate, ordinate e analizzate, in relazione al periodo in cui sono state rilasciate e all'oggetto trattato.

Si è fatto ricorso ad interviste a Sindaci e segretari raccolte dal vivo dai ricercatori del Dipartimento o riprese dai media locali. Entrambe presentano le opinioni degli amministratori coinvolti in azioni di contrasto e gestione dell'emergenza da Covid-19. Si sono, inoltre, rivelate efficaci an-

che le rassegne di interviste a Sindaci curate da associazioni nazionali e regionali di enti locali<sup>(1)</sup>.

Sono quasi centocinquanta le testimonianze considerate, espressione di quaranta Province, territori come quello lombardo con maggiore esposizione alle problematiche sanitarie e altri contesti. Iniziano nei primi giorni di marzo 2020 e si fermano nei primi giorni di agosto. Dalla loro lettura abbiamo ricavato un impianto analitico che prova ad interpretare l'emergenza Covid-19 sia per aspetti cosiddetti di sistema che per specifiche declinazioni locali riconducibili tuttavia ad evidenze generali.

Quanto ricostruito e colto viene proposto con la consapevolezza che molto ancora dovrà essere interpretato e scritto sulla crisi da Covid-19 ma che nel frattempo non possono essere perduti rilievi e informazioni che riguardano parti non secondarie della risposta emergenziale pubblica come può essere intesa l'azione svolta dagli enti locali. Al riguardo si dovrebbero per certi versi incentivare altre raccolte di materiali sia puntuali che collettive<sup>(2)</sup>.

Rispetto ai contenuti delle interviste, gli elementi posti in evidenza particolare riguardano:

- le reazioni nella prima fase della crisi. Temporalmente inizia con la scoperta del primo caso di contagio in Italia il 18 febbraio e arriva fino al 4 maggio. In questo periodo ha rilevanza quasi esclusiva la caratterizzazione sanitaria del problema con la pressione abnorme sul sistema sanitario;
- testimonianze di amministratori esposti al contagio;
- come i Sindaci e i segretari hanno riorganizzato l'ente locale in emergenza Covid-19;

---

*1 Si veda Strategie Amministrative, periodico di notizie e commenti per amministratori degli enti locali della Lombardia, AnciLombardia, Anno XIX numero 2, Aprile - Maggio 2020 [https://www.strategieamministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20\\_AP\\_MA\\_05\\_S.pdf](https://www.strategieamministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20_AP_MA_05_S.pdf).*

*2 Sarebbe auspicabile la produzione, numerosa e in tutto il Paese, di "Diari amministrativi del periodo dell'emergenza Covid-19" a livello comunale o intercomunale, almeno come raccolta degli atti adottati, delle comunicazioni pubblicate, della rassegna stampa, anche dei principali episodi accaduti. A seguire dovrebbero svilupparsi attività di analisi e approfondimento comparativo.*

- la scelta adottata da numerosi amministratori di accentuare i meccanismi di *lockdown* con proprie Ordinanze;
- il tema dei dati sulla morbilità, dei test e dei tracciamenti;
- le azioni realizzate a tutela delle fasce deboli, per il coinvolgimento dei volontari, l'informazione ai cittadini;
- le reazioni nella cosiddetta "Seconda fase", iniziata temporalmente il 4 maggio 2020.

### 1.1 La prima fase della crisi

È il periodo, che inizia con la dichiarazione di emergenza del 31 gennaio 2020, in cui il sistema istituzionale italiano prende crescente consapevolezza di due variabili concorrenti insite nel propagarsi di Covid-19:

- la grave e spiccata caratterizzazione patologica del nuovo coronavirus;
- le limitate conoscenze e disponibilità per cure efficaci e dispositivi protettivi;

con gli effetti di preoccupazione e, quasi, di impotenza rispetto ad un impatto che diventa importante e appare inizialmente incontrollabile.

La tensione di reggere la diffusione di un virus pericoloso e molto contagioso, probabilmente sottovaluto, è stata così elevata che la sola scelta elettiva per contrastarlo è diventata il confinamento fisico della popolazione con tutti i problemi indotti sulla mobilità degli individui, il funzionamento di scuole, università, servizi pubblici e privati, attività commerciali, il rapporto con i mercati esteri, le attività turistiche, gli effetti sull'organizzazione delle imprese essenziali sul lato della tutela della salute dei dipendenti. Tutto ciò solo per dare cenni di alcune implicazioni del *lockdown*. L'orientamento è stato quindi quello di tentare misure di drastica limitazione alla mobilità delle persone per contenere il virus, proteggere vite umane e mostrare solidarietà al personale sanitario in prima linea. Le amministrazioni locali hanno vissuto in vario modo i profili qui richiamati costruendo, vedremo, un ruolo di completamento delle azioni e delle politiche che centralmente venivano proposte.

Nella prima fase il parametro sanitario è stato prevalente e determinante. Come noto si è espresso a seguito della constatazione dei meccanismi propri del virus non valutati o sottovalutati nell'intensità e negli effetti patologici. Il Covid-19 produce in parte delle persone colpite la diffusione delle citochine con possibili effetti infiammatori sistemici e numerose morti per trombo-embolia polmonare. A questa gravità è associata la velocità di diffusione dei contagi unita alla necessità di lunga degenza in rianimazione o in reparti specializzati.

Per mancanza di cure già disponibili o di un vaccino contro il Covid-19, nella prima fase dell'emergenza i reparti di terapia intensiva e sub-intensiva si sono trovati rapidamente sovraccaricati e insufficienti. Dove per varie cause il virus ha agito sottotraccia e poi colpito in forme importanti, molti ospedali sono arrivati sull'orlo del collasso e hanno perfino avuto numerosi operatori attaccati e impediti nell'esercitare le normali funzioni di assistenza.

Si è poi aggiunta l'eventualità che quegli ospedali diventassero dei focolai con effetti di ulteriore aumento dei contagi. Anche le comunità di cura, RSA e simili, si sono trovate esposte a simili problematiche.

Non accertata la diffusione del virus nella fase asintomatica e non riconosciuto per tempo quando è diventato sintomatico, la reazione ha scontato tempi di risposta inappropriati. Per una serie di condizioni non è stata approntata subito una linea di difesa prima degli ospedali e, quando le terapie intensive erano sature, per molti dei ricoverati era già troppo tardi. In tali contesti la pressione dell'emergenza ha probabilmente richiesto di dover affrontare il dilemma tragico di come garantire forme di cura a tutti i numerosi individui colpiti.

La testimonianza più chiara di quanto accaduto è presente nel documento *"The early phase of the Covid-19 outbreak in Lombardy, Italy"*<sup>(3)</sup>:

---

3 Pubblicato in varie fonti. Si veda [https://www.researchgate.net/publication/340094609\\_](https://www.researchgate.net/publication/340094609_)

*“Nella notte del 20 febbraio 2020, il primo caso di nuova malattia da coronavirus (Covid-19) è stato confermato nella Regione Lombardia. Nella settimana successiva, la Lombardia ha registrato un aumento molto rapido del numero di casi. Abbiamo analizzato i primi 5.830 casi confermati in laboratorio per fornire la prima caratterizzazione epidemiologica di un focolaio di Covid-19 in un Paese occidentale. L'epidemia in Italia è iniziata molto prima del 20 febbraio 2020. Al momento del rilevamento del primo caso Covid-19, l'epidemia si era già diffusa nella maggior parte dei Comuni della Lombardia meridionale. L'età media dei casi è di 69 anni. Il 47% dei soggetti positivi è stato ricoverato in ospedale. Tra questi, il 18% ha richiesto cure intensive [...] Non abbiamo osservato cariche virali significativamente diverse nei tamponi nasali tra sintomatiche e asintomatiche.*

***Il potenziale di trasmissione di Covid-19 è molto elevato e il numero di casi critici può diventare in gran parte insostenibile per il sistema sanitario in un orizzonte di tempo molto breve... Sono necessarie strategie di contenimento aggressive per controllare la diffusione di Covid-19 e risultati catastrofici per il sistema sanitario”.***

Rileggere quanto accaduto nella prima fase dell'epidemia riporta a criticità presenti in tutti e tre i livelli propri di una situazione pandemica:

- nel sistema di allerta e dei meccanismi di prevenzione del contagio;
- nell'individuazione, isolamento, tracciamento e gestione clinica sul territorio dei casi di contagio e malattia;
- nel trasferimento alle cure specialistiche ospedaliere per i casi clinici più impegnativi.

In via di sintesi, per molte delle ragioni richiamate non è probabilmente stata disponibile o funzionante una infrastruttura di contrasto del virus che limitasse la caduta nella situazione di emergenza sanitaria.

Per le materie oggetto del rapporto viene *ex post* richiamata la possibilità di un recupero del ruolo del Sindaco in epidemie complesse per il ruolo di autorità sanitaria locale. In tale veste il Sindaco, ai sensi dell'art. 32 della legge n. 833/1978 e dell'art. 117 del D. Lgs. n. 112/1998, potrebbe emanare "Ordinanze contingibili e urgenti", con efficacia estesa al territorio comunale, in caso di emergenze sanitarie e di igiene pubblica.

Si vedrà dalle testimonianze che una parte delle reazioni si è espressa in questa forma ma non avrebbe potuto cambiare il corso dell'impatto abnorme della prima fase dell'emergenza.

ANCI Lombardia in un comunicato<sup>(4)</sup> del 26 marzo 2020 invitava a:

*"Tenere insieme costantemente, nel modo più coordinato e coerente possibile, le iniziative ed i provvedimenti di tutti i livelli istituzionali. Rinforzare e riorganizzare, integrandola e coinvolgendo pienamente i Comuni, la rete della risposta sanitaria, socio-sanitaria e assistenziale territoriale. La prevenzione, il tracciamento nei tempi più rapidi possibili dei contagi e del trattamento dei soggetti a rischio ed in quarantena, il pre ed il post ospedaliero rappresentano uno snodo fondamentale sul quale dai Comuni già viene e può ancor più venire un contributo essenziale".*

In realtà i livelli di responsabilità e le linee di comando relative alla salute pubblica in presenza di eventi epidemici, si concentrano nel livello nazionale e regionale ma richiederebbero tra i molti requisiti anche un collaudato sistema di servizi di assistenza primaria e di organizzazione dei medici di medicina generale. Le Residenze sanitarie assistenziali dovrebbero farvi parte integrante e in via generale si dovrebbe riuscire ad affrontare casi di contagio da malattia infettiva insieme alle patologie croniche a livello territoriale.

---

4 Documento approvato dall'Ufficio di Presidenza ANCI Lombardia con i Presidenti e i Vice Presidenti dei Dipartimenti tematici, 26 Marzo 2020. Disponibile in <https://anci.lombardia.it/dettaglio-news/20203261741-coronavirus-presidente-guerra-a-conte-e-fontana-necessario-massimo-coordinamento-istituzionale-su-gestione-emergenza-cura-assistenza/>

Un sistema così richiamato non era disponibile nei vari assetti sanitari regionali, anche in quelli che sono diventati i più esposti alla diffusione di Covid-19.

Il coinvolgimento delle autorità locali avrebbe comunque potuto essere parte più organica del sistema di affrontamento. Anche su questo fronte sono da precisare i limiti emersi e ne faremo cenno nel nostro lavoro, sempre con l'auspicio che sui temi accennati siano prodotti altri opportuni contributi.

## 1.2 Asimmetria territoriale dei contagi

Nella ricostruzione di quanto accaduto nell'emergenza da coronavirus un elemento di particolare significato riguarda la geografia asimmetrica dei contagi e dei decessi.

Le fonti disponibili<sup>(5)</sup> descrivono tre ambiti, definiti con la metafora delle "tre Italie", con differente coinvolgimento nelle problematiche del Covid-19:

- il primo riguarda alcune Province della Lombardia che hanno avuto il maggior numero di contagiati e di decessi sia in numero totale che in rapporto alla popolazione residente;
- il secondo identifica alcune Province contermini alle prime, più altre legate alle Province critiche dai flussi di mobilità dei contagi, con significativi ma inferiori valori di diffusione del virus;
- il terzo ambito è la restante parte del Paese che ha registrato impatti ancora inferiori.

Sulla base dei valori assoluti la "prima Italia", quella più esposta, comprende le tre Province lombarde di Milano, Bergamo e Brescia, a cui si

---

*5 Affrontano il tema con ampia dotazione di dati, analisi e corredo cartografico, i tre Rapporti di ricerca curati dal Centro Studi sul Territorio dell'Università degli Studi di Bergamo, dedicati al tema: Mapping riflessivo sul contagio del Covid-19. Si veda: <https://cst.unibg.it/it/ricerca/progetti-ricerca>. È in particolare nell'introduzione del terzo rapporto che viene descritto l'impatto Covid-19 nelle tre Italie.*

aggiunge la Provincia piemontese di Torino. Nelle Province citate, alla data del 28 aprile i contagi superavano le 8.000 unità, hanno quindi raggiunto le 12.000 unità nel mese di maggio, conservando una sorta di primato delle criticità.

La "seconda Italia" corrisponde alle restanti Province delle Regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Liguria, Marche. Nella maggior parte di tali contesti si raggiunge nel mese di maggio il valore di 3.000 contagi per Provincia.

La "terza Italia" è il resto del Paese che comprende le rimanenti Province del Centro e del Sud con soglie numeriche in aprile inferiori agli 800 contagiati e crescite contenute nel mese di maggio.

Per contagi in rapporto alla popolazione si presenta particolarmente esposta la Provincia di Cremona, che al 28 aprile supera i 1.500 contagiati ogni 100.000 abitanti. A Cremona si aggiungono le Province di Lodi e Piacenza e le tre diventano l'ambito che a giugno raggiunge l'indice più elevato del Paese, sempre superiore ai 1.500 contagiati per 100mila residenti. La Provincia di Bergamo presenta un tasso di contagio superiore a 900 il 14 aprile. Insieme alla Provincia di Brescia diventa un territorio con valori di oltre 1.200 contagiati ogni 100.000 abitanti dopo un mese, il 14 giugno 2020. Le Province di Torino, Milano e Genova superano i 600 contagiati ogni 100.000 abitanti solo a giugno. Aosta, Alessandria, Pavia e Reggio Emilia, superano i 900 contagi a giugno. Verona e le altre Province venete si mantengono stabili nel tempo con un tasso di contagio contenuto superiore ai 300 ogni 100mila residenti.

Fuori dall'area padana colpita in senso stretto hanno un rilievo specifico le Province di Rimini e di Pesaro con un indice superiore ai 600 contagi ogni 100mila residenti.

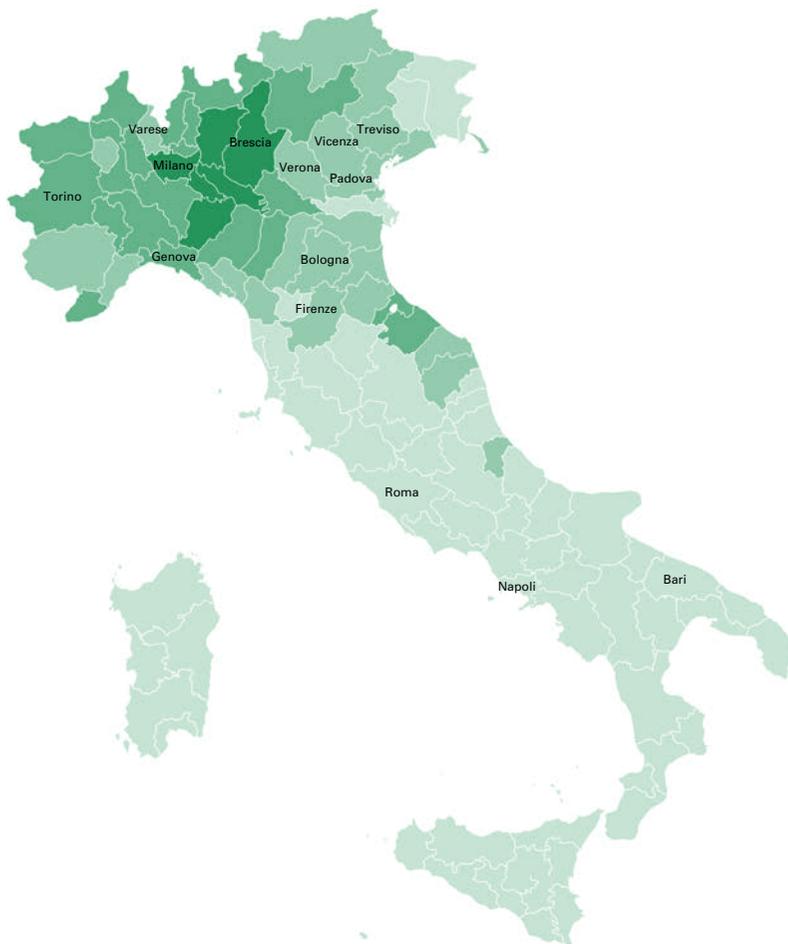
Il resto d'Italia, Centro, Sud e isole ha tassi di contagio più contenuti che restano inferiori, anche sensibilmente, ai 300 ogni 100.000 abitanti.

**In sintesi, l'impatto sanitario di Covid-19 nel nostro Paese, forse più di altri Paesi europei, è stato asimmetrico:** in alcuni territori il virus si è molto diffuso e in altri molto meno. Basti al riguardo ricordare che i contagi delle Regioni più colpite (Lombardia, Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna) rappresentano il 70% dei contagi ufficiali complessivi ed i decessi di queste Regioni sono quasi l'80% del totale.

**La geografia asimmetrica dei contagi** e il suo confermarsi nel tempo è la **filigrana** attraverso la quale cogliere come si sono espressi le reazioni ed i comportamenti dei Sindaci: maggiormente problematiche le vicende degli amministratori appartenenti alle aree più critiche, in particolare nelle prime settimane di emergenza, e poi più simili nelle varie parti del Paese via via la pandemia è diventata percezione collettiva.

La mappa che proponiamo con scala provinciale, rappresenta la concentrazione dei contagi nelle "tre Italie" dell'emergenza Covid.

**Le "tre Italie" nell'emergenza Covid-19. Popolazione provinciale contagiata per quote di popolazione interessata**



**Casi segnalati in Italia pro capite**



Fonte: Dati Dipartimento della Protezione civile italiana aggiornati al 10 agosto 2020.  
Mapping New York Times.  
<https://www.nytimes.com/interactive/2020/world/europe/italy-coronavirus-cases.html>

### 1.3 Criticità crescente e reazioni dei Sindaci

Le testimonianze dei Sindaci su ciò che è accaduto nella prima fase, valgono più di tentativi di astrazione compiuti ora. Gli amministratori locali sono passati da una adesione contenuta alle prime misure restrittive, allo sconcerto e quindi alla reazione. Ha fatto la differenza, nel senso di agire come acceleratore e accentuatore, la presenza di casi di contagio conclamati e di decessi, specie se verificatisi in ambito ospedaliero, tra il personale comunale o nelle RSA. Anche se non coinvolti direttamente nella gestione della pressione del sistema sanitario le amministrazioni locali hanno fatto da eco a tali criticità portando nel territorio, ai cittadini, le esigenze di allerta e di emergenza. La fase della consapevolezza ha richiesto rapidità delle decisioni, della definizione delle linee di azione e della esecuzione, fino al concreto impatto sui destinatari. È un aspetto che dovrà essere approfondito e che è pesato in modo particolare sul ruolo dei Sindaci come sfida difficile perché rapidità ed efficacia sono a volte estranee alla cultura amministrativa locale e sono ostacolate dal carico burocratico. L'emergenza è diventata elemento facilitante la sintesi e l'accelerazione.

#### DENTRO LA ZONA ROSSA

Sindaco di Casalpusterlengo (LO), aprile - maggio 2020

*«La notte tra il 20 e il 21 febbraio... (segnalazione dei primi casi di Covid-19) fu una **notte drammatica**, insonne, da paura... La prima azione per affrontare la pandemia partì da noi Sindaci. In seguito, la situazione peggiorò rapidamente: dai tre contagi passammo a numeri a doppia cifra e, alle 18, eravamo di fronte a una situazione che galoppava velocemente. Alla riunione del tavolo regionale nel pomeriggio ci raggiunse il Ministro Speranza, al quale, come Sindaci, proponemmo, mappa alla mano, la cintura della zona rossa.*

*L'istituzione della "zona rossa" arrivò la sera del 23 febbraio, forse un po' in ritardo ma c'è da comprendere che, in quel frangente, era veramente*

*difficile reperire forze dell'ordine da mandare sul territorio. Sono stati 15 giorni duri, durante i quali il rumore costante che ascoltavamo era quello delle sirene delle ambulanze, un rumore che spesso ritorna nelle nostre menti con molta angoscia, mentre **nel resto del Paese forse non c'era ancora la reale consapevolezza di cosa stava accadendo**».*

### VICINI ALLA ZONA ROSSA

Sindaco di Crema (CR), 29 aprile 2020

*«Il nostro territorio e tutta la Provincia sono stati colpiti in modo molto significativo. Noi abbiamo da subito avvertito l'impatto perché già dal 21-22 febbraio abbiamo accolto negli ospedali di Crema e Cremona dei **pa- zienti che arrivavano direttamente dalla zona rossa**, quella del focolaio. Poi abbiamo riconvertito immediatamente l'ospedale ad assistere i ma- lati COVID del nostro territorio. L'intero ospedale di Crema è stato deputato ai malati COVID: abbiamo immediatamente svuotato i reparti di cardiolo- gia, gastroenterologia e la neurologia, ed è diventato tutto COVID. **Dopo un paio di settimane la situazione è diventata quasi insostenibile**. La no- stra Provincia ha raggiunto la percentuale dell'1,66% di contagiati. Credo che a Milano sia lo 0,55%, Bergamo l'1%. Noi siamo una Provincia piccola e qui l'incidenza è stata alta. La città di Crema conta complessivamente 490 casi su 35mila abitanti, purtroppo con oltre 120 decessi. Abbiamo avuto un impatto molto forte e non a caso da noi è arrivato l'Esercito ed è stato montato un ospedale da campo che è tuttora funzionante. Avendo avuto fin da subito un impatto del genere abbiamo avuto la possibilità di **capire velocemente la gravità della situazione**.*

*Ci siamo resi conto che **anche in Lombardia questa percezione all'inizio era a macchia di leopardo**. Ad un certo punto altri territori erano quasi pronti alla ripartenza e noi ci guardavamo con gli occhi spalancati. Abbia- mo cercato subito di fare squadra tra Sindaci con comportamenti omo- genei sui territori, anche nell'interpretazione delle regole perché all'inizio si andava avanti a suon di Ordinanze regionali e provvedimenti nazionali.*

*Era piuttosto laborioso riuscire a star dietro a tutte le interpretazioni restrittive. Poi il Ministero della Difesa ha garantito la possibilità dell'Esercito e infine è arrivata anche la brigata cubana di 52 operatori sanitari che son venuti a dare una mano. In realtà non ci sono solo loro, sono arrivati medici da tutta Italia e questa è stata sicuramente un'altra prova di solidarietà e un'iniezione di fiducia».*

### DECESSI DECUPPLICATI IN PROVINCIA DI CREMONA

Sindaco di Castelleone (CR), aprile - maggio 2020

*«Sul nostro territorio il coronavirus è arrivato come l'**alta marea**. Che però è salita tutta d'un colpo. Se abbiamo retto all'urto è stato grazie al sostegno dei primi cittadini dell'area omogenea di Cremona... (Ora) **osservare i numeri fa male**. A marzo 2019 avevamo registrato 5 decessi: un anno dopo, sono stati 55».*

### INCERTEZZA E NECESSITÀ DI REAZIONE IN PROVINCIA DI ALESSANDRIA

Sindaco di Tortona (AL), 9 luglio 2020

*«Chiaramente la **fase più complessa è stata quella iniziale, quando nessuno a livello locale, né nazionale, né, oserei dire, globale, sapeva esattamente con che cosa avevamo a che fare**. Dal 23 febbraio, da noi, tutto è cambiato. Con il primo falso allarme all'Ospedale di Tortona è iniziato un necessario periodo di estrema attenzione e impegno, durato ininterrottamente almeno fino alla fine di aprile.*

***Il momento di più grande incertezza è stata la notte fra il 3 e 4 marzo, quando mi è giunta notizia della chiusura improvvisa, con uso della forza pubblica, dell'Ospedale di Tortona. Solo dopo abbiamo scoperto che si era verificata una emergenza sanitaria all'interno della struttura e che stava arrivando nella nostra città l'Unità di crisi della Regione Piemonte***

*per isolare i reparti a rischio, trattenendo anche i sanitari all'interno per alcuni giorni, e accelerare la conversione in Covid Hospital.*

*Altri momenti critici sono arrivati nelle settimane successive, quando **uno ad uno i dirigenti dell'Asl e il personale sanitario hanno iniziato ad ammalarsi ed essere posti in quarantena**, ed eravamo rimasti in pochi a gestire, ciascuno per la sua competenza, questa crisi senza precedenti. Un'altra prova che abbiamo dovuto affrontare come Amministrazione è stata l'evacuazione della Casa Madre delle Piccole Suore Missionarie della Carità dopo la segnalazione di diversi casi sospetti, con un altro intervento dell'unità di crisi piemontese qui a Tortona.*

*Ricordo poi la **rapida diffusione del contagio all'interno della Polizia Municipale** e la sofferta scelta di chiudere il Comando per tutelare la salute dei nostri Vigili. In generale, in questi mesi, non posso dimenticare tutte le segnalazioni dei cittadini e dei medici che avevano difficoltà a effettuare i tamponi, con la paura di non ricevere la corretta assistenza. Tutte situazioni in cui abbiamo cercato di metterci a disposizione come elemento di contatto fra i pazienti e l'Asl oberata di lavoro».*

### **CAMBIA SUBITO IL RUOLO DEL SINDACO**

Sindaco di Inveruno (MI), aprile - maggio 2020

*«Da un giorno all'altro, il **mio ruolo di Sindaco è stato completamente stravolto**. Ho dovuto procedere alla conta dolorosa dei decessi, tenere i contatti con le persone in quarantena, seguire lo svolgimento delle procedure di saluto ai defunti...diventare il punto di riferimento per la popolazione, anch'essa rivoluzionata nei suoi comportamenti abituali».*

Sindaco di San Marco in Lamis (FG), 10 luglio 2020

*«È stato un momento particolare che ha colpito tutti. **Come una paura collettiva**. La pandemia ci ha fatto capire come in certi momenti è im-*

*portante remare tutti dalla stessa parte; ecco perché dico che mi porterò dietro questo rapporto con le persone e il rispetto dei ruoli. Eravamo consapevoli di trovarci di fronte ad un **pericolo grave che si combatteva solo se tutti avessimo fatto la nostra parte**. Avevamo tutti un ruolo e io mi sono misurato con me stesso».*

### **UN PROBLEMA PECULIARE, IL TRANSITO DEI FRONTALIERI NEI TERRITORI DI CONFINE**

Sindaco di Lavena Ponte Tresa (VA) e Presidente dell'Associazione dei Comuni Italiani di Frontiera, 26 maggio 2020

*«Con la **chiusura delle frontiere** sono nati molti problemi perché moltissimi servizi e attività in Ticino sono svolti dai 60.000 lavoratori italiani che quotidianamente passano il confine per andare a lavorare. Tra i lavoratori è emerso un grande senso di responsabilità nei confronti del loro lavoro per le **ricadute sul sistema socio-sanitario del Canton Ticino**, considerato che una parte ragguardevole di frontalieri lavora in ospedali e residenze sanitarie svizzere, ambienti coinvolti nell'emergenza dovuta al Covid-19. Si sono attivati tutti i canali parlamentari, politici e diplomatici con la Confederazione Elvetica per permettere ad almeno 10.000 frontalieri di andare a lavorare in Cantone Ticino, chiedendo di procedere a misure di controllo e prescrizioni sanitarie simili tra Lombardia e Cantone. Il numero dei frontalieri, attorno a Pasqua è salito a circa 30.000, attualmente siamo attorno ai 40.000 frontalieri, ma in tutto questo periodo **non si è mai verificato alcun "contagio di ritorno"**».*

#### **1.4 Amministratori e personale contagiati**

Si è rivelato l'aspetto più personale dei Sindaci e insieme più tragico della crisi da Coronavirus. Il trovarsi contagiato con le esigenze sanitarie da affrontare e il ruolo pubblico da proseguire. O l'eventualità di vedere contagiati collaboratori e dipendenti comunali. La prima scelta è la quarantena, se non sufficiente emergono i casi di ricovero, le cure difficili e purtroppo anche gli esiti nefasti.

## L'ESPERIENZA CON IL VIRUS E LA GUARIGIONE

Vice Sindaco di Auletta (SA), 20 aprile 2020

*«Sono a casa in quarantena fiduciaria post ricovero. Tutto è iniziato con una tosse anomala, rispetto a quella stagionale. Mi è salita la febbre, subito mi sono isolato a casa. Di fatti, non ho contagiato nessuno intorno a me, perché ho sempre usato la mascherina e tutti gli accorgimenti del caso, visto anche il mio ruolo pubblico».*<sup>(6)</sup>

*«Questa esperienza mi ha insegnato che nessuno è immune da nulla, ci sentiamo tutti invincibili come se le cose del Mondo non ci possano toccare di persona. In quei giorni in Ospedale, a Polla, ho avuto consapevolezza della mia forza, di quanto sia futile tutto. **La sofferenza è stata tanta, ma i medici e tutto il personale ospedaliero mi sono stati vicino ed incoraggiato.** Mi hanno spiegato il tipo di farmaci usati per curarmi... Sono maturato molto, voglio solo serenità, credo come tutti. Mi concentrerò sulle cose importanti della vita. Pensavo di non tornare più. Non finirò di ringraziare mai abbastanza tutto il personale medico (e non) del Luigi Curto di Polla, per la loro sensibilità, disponibilità e professionalità. Ringrazio tutti coloro che mi hanno inviato un messaggio e mi hanno fatto sentire la loro vicinanza, sia prima che dopo. Faccio le mie condoglianze a chi ha perso i propri cari e mi auguro che chi sta ancora lottando nei reparti possa riprendersi. Grazie alla mia famiglia. Pensiamo alle cose vere ed importanti, e **non guardiamo in malo modo chi ha contratto il virus, perché si guarisce, ma è un percorso che ti cambia dentro**».*

---

<sup>6</sup> Tra gli amministratori locali deceduti per Covid-19 vanno ricordati: Giorgio Valoti, primo cittadino di Cene (BG); Raimondo Balicco, Sindaco di Mezzoldo (BG); Giuseppe Panaro, Sindaco di Castelletto d'Erro (AL); Carmine Sommese Sindaco di Saviano (NA); Nelio Pavesi, consigliere comunale di Piacenza; Claudio Ghiglione, consigliere comunale di Imperia; Ferdinando Lorenzetti, consigliere comunale di Gambara (BS); Claudio Amisano, consigliere comunale di San Salvatore Monferrato (AL); Franco Lo Conte, consigliere comunale di Ariano Irpino (AV).

## IL MOMENTO PIÙ DOLOROSO

Sindaco di Tortona (AL), 10 luglio 2020

*«Rischio di essere egoista nel voler citare un solo momento che ha colpito me personalmente, perché tanti, troppi, Tortonesi hanno vissuto momenti terribili e hanno perso i loro cari. Tuttavia, la mente va inevitabilmente **al calvario e alla scomparsa del Vice comandante** (della Polizia locale). Un uomo che ha lavorato in prima linea durante la crisi sanitaria finché le forze glielo hanno concesso. Una persona giovane, senza complessi quadri clinici, che è stata colpita dalla malattia in una forma molto dura, che per settimane ha sofferto prima nell'ospedale di Novi Ligure, poi di Tortona e infine a Torino. Abbiamo cercato di essergli vicini, facendo il possibile per aiutarlo, ma alla fine non ce l'ha fatta. Abbiamo perso un ottimo agente di Polizia Municipale, una brava persona, un amico».*

### 1.5 La governance per l'emergenza

Per prassi, indicazioni nazionali e regola amministrativa in situazioni di emergenza, in tutti i Comuni italiani è stata tempestivamente definita la *governance* per affrontare la prima fase Covid-19. Sono stati costituiti i nuclei per la gestione della crisi con la forma dei C.O.C. - Centri Operativi Comunali. In alcuni casi si è trattato di convocazioni di strutture già definite, in altri di vere e proprie istituzioni prima non attivate. Strutture comprensive di tutte le partecipazioni necessarie o strutture apicali con altre sub-articolazioni. Componente strutturale la Protezione civile.

Il Sindaco in questa fase è diventato la figura di riferimento per tutte le attività da svolgere, in genere con affiancamento di alcuni fiduciari, sia di livello politico sia tecnico.

Il presidio continuativo ed esclusivo di quanto occorrente per affrontare l'emergenza è descritto, nel racconto dei Sindaci, come occasione per conoscere a Fondo, più di quanto non avessero fatto, la macchina comu-

nale e la società locale. La prima per orientare alle priorità dell'emergenza le competenze e le forze operative disponibili all'interno. La seconda per mobilitare le risorse esterne e rendere disponibile un potenziale a cui contribuiscono medici, farmacisti, forze sociali, specialisti vari, volontariato, anche in misura ragguardevole.

Il Sindaco è inoltre diventato la figura di gestione dei rapporti con le linee di comando nazionali via prefettura e forze dell'ordine e con le linee regionali per tramite delle relazioni apicali con le strutture sanitarie.

Attraverso i C.O.C. si sono disposte le energie organizzative disponibili e precisati gli stili di gestione della crisi, in genere collegiali, in altri casi molto personalizzati, quasi personalistici. Diversificata la ritualità operativa di C.O.C.: incontri quotidiani mattina e sera per verificare necessità e avanzamenti, oppure più rari, a volte solo settimanali. Sempre continuativa invece la presenza del Sindaco, la figura che più di altri ha usufruito degli spazi fisici dei palazzi comunali e le altre strumentazioni per l'emergenza. Molte delle comunicazioni di singoli cittadini sono indirizzate e affrontate direttamente dagli amministratori.

Significativo il commento di un Sindaco di un piccolo centro: se in una situazione normale le amministrazioni locali possono far fronte alle esigenze standard della comunità locale con le loro sole forze, in una situazione di grave emergenza occorre andare oltre gli apparati tecnici e politici comunali. Si deve pensare ad una *governance*, quasi da "anni cinquanta", che coinvolge nelle decisioni i rappresentanti delle funzioni che tengono insieme una comunità: medico, farmacista, preside, parroco, personalità del mondo economico e commerciale locale, sindacati, associazioni di volontariato e soccorso, mondo sportivo. In questo passaggio i Sindaci più attrezzati si sono dotati di "mappe" che hanno riconosciuto i soggetti e gli attori che nelle comunità avevano un raggio d'azione efficace nel contrastare l'emergenza e le hanno tradotte in rappresentanza avendo costantemente cura delle relazioni con tutti loro. Insieme alla rappresentanza ha poi contato il modello di leadership, il proporsi dei Sindaci come referenti

personali nell'emergenza, capaci di coinvolgere, di costruire legami di fiducia e quando necessario di decidere in autonomia. È probabile che siano stati raggiunti risultati a seguito di tutto questo anche con poche risorse umane complessivamente dedicate alla regia locale dell'emergenza.

## DICHIARARE LO STATO DI EMERGENZA

Sindaco di Pero (MI), 2 aprile 2020

*«Appena è stato dichiarato lo stato di emergenza, determinato dal diffondersi del Virus Covid-19, **abbiamo istituito il C.O.C.** (Centro operativo Comunale). Il C.O.C. è l'organismo di comando e controllo che gestisce l'emergenza, formato dal Sindaco, dal Dirigente del Comune, dal Comandante della Polizia Locale e dal Funzionario dei Servizi Sociali. IL C.O.C. si riunisce ogni giorno per fare il punto della situazione e per monitorare e programmare le attività. Il **Sindaco coordina tutte le attività** e io, personalmente, cerco di mantenere e far mantenere vivo il contatto con la popolazione più fragile del territorio telefonando al maggior numero di cittadini. Il Dirigente coordina le attività di supporto agli uffici comunali. Il Comandante della Polizia Locale coordina le attività di emergenza e vigilanza. Il Funzionario dei servizi Sociali coordina le attività delle Assistenti sociali che contattano e assistono la popolazione interessata dall'emergenza sanitaria. Nel nostro Comune abbiamo ad oggi 55 casi ufficiali e 21 casi inseriti direttamente dai medici e 38 casi clinici... lo contatto personalmente tantissimi cittadini ogni giorno e insieme a me i servizi sociali e le nostre assistenti monitorano la situazione; i controlli sono poi in capo alla polizia locale che deve vigilare sui quarantenati e tutte le altre possibili situazioni che si possono verificare».*

Sindaco di San Possidonio (MO), 25 aprile 2020

*«Il lavoro di Giunta è stato molto impegnativo: **abbiamo convocato il C.O.C in forma ristretta per adottare le Ordinanze** e attuare le misure richieste e ci siamo interfacciati con i Consiglieri di maggioranza per un*

*confronto costante mirato alla gestione di questa fase delicata. Anche le attività collegiali, in ottemperanza alle misure di contenimento del virus, si sono tradotte in forme di contatto virtuale e sono state realizzate prediligendo la formula della videoconferenza».*

Sindaco di Seveso (MB), 15 aprile 2020

*«La giornata tipo di un amministratore alle prese con questa emergenza, diciamo che è stata travolta. Se prima ti alzavi alla mattina con l'obiettivo di implementare il tuo programma elettorale, ora l'obiettivo è quello di affrontare l'epidemia. Per prima cosa si fa un briefing con la Protezione civile, il punto con la C.O.C. una volta a settimana, si cerca di capire quali sono gli aspetti da migliorare, ad esempio l'istituzione di un numero unico di entrata per le richieste di informazioni, in modo tale che il cittadino venga indirizzato successivamente verso i servizi di cui ha bisogno, un lavoro di affinamento, e poi via via capire quali tipi di servizi possono essere migliorati e poi tenersi in stretto contatto con le famiglie per capire se ci sono necessità aggiuntive. E, ancora, attendere nel tardo pomeriggio i dati da ATS e Prefettura sull'andamento dei contagi e decessi ed incrociarli con le informazioni relative al territorio per **capire se il quadro è completo** o mancano dei pezzi».*

Sindaco di San Donato Milanese (MI), 2 aprile 2020

*«Ricordo bene domenica 23 febbraio, è stato il giorno in cui le prime disposizioni del Governo sono state messe in atto con un gran lavoro fra la giunta e la parte tecnica del Comune, e poi dopo, come hanno fatto tutte le amministrazioni, con **l'attivazione della famosa C.O.C.**, che è uno strumento in cui mettiamo attorno a un tavolo i tecnici del Comune, Protezione civile, Croce Rossa, medici di medicina generale, e i volontari. Per prima cosa devo dire che lo spirito dei Sindaci, che hanno trovato un **agire comune**, è stato molto importante; il fatto di continuare a confrontarsi sia con i Comuni limitrofi che con quelli dell'hinterland milanese, ha permesso di agire in maniera coordinata, così che le scelte di un Comune*

*venissero applicate anche da quello limitrofo, magari con piccole correzioni. Divieti come le chiusure dei parchi o l'attivazione di servizi hanno trovato un agire comune e coordinato da parte dei Sindaci».*

Sindaco di Bussero (MI), 30 marzo 2020

*«Le mie giornate da un po' di tempo a questa parte cominciano alle 5 del mattino. La situazione è abbastanza sotto controllo, comunque mai come in situazioni del genere **si vede come un Sindaco solo sia un Sindaco perso. Ho la grande fortuna di avere una squadra di persone** che mi accompagnano nel decidere e nel fare, inoltre la mia comunità si è allenata per anni nel prendersi cura di se stessa e in questo momento sta giocando bene questa partita».*

Sindaco di Noci (BA), 23 aprile 2020

*«**Con tutti i Sindaci dell'area metropolitana vi è quotidiana condivisione** di tutte le questioni e lo sforzo di rendere omogenei gli orientamenti, come nel caso della chiusura delle attività commerciali nei giorni festivi».*

Sindaco di Lainate (MI), 24 aprile 2020

*«Ci siamo organizzati fin da subito con il C.O.C. per supportare al meglio la popolazione [...] Il polso della situazione lo abbiamo con i contatti della rete della città, da questo punto di vista **i famosi C.O.C. sono molto utili**, rappresentano il mondo associativo e del volontariato che hanno il **contatto diretto con la cittadinanza**».*

Sindaco di Baranzate (MI), 21 aprile 2020

*«**Noi abbiamo attivato i C.O.C., collaborando con Croce Rossa e Protezione civile** per il sostegno in particolare delle persone in quarantena: spesa e farmaci che arrivano in modo gratuito».*

## 1.6 Ordinanze sindacali di chiusura

Quello di procedere con misure di chiusura locale è stato un modello perseguito in autonomia da numerosi amministratori locali poi posto sotto i controlli prefettizi dalle autorità nazionali. Ne arriva conferma da ricerche in rete che associano il Covid-19 alla figura di Sindaci (*local authorities*) in Italia<sup>(7)</sup>: ottengono spesso l'evidenza di misure di restrizione adottate per prevenire i rischi di contagi da assembramenti in città o in ambienti di svago. Una variante sono state le Ordinanze che hanno introdotto vincoli settimanali o quotidiani alla frequenza della spesa presso le strutture di vendita di alimentari.

Dar conto delle logiche che hanno guidato le Ordinanze sindacali non è obiettivo peculiare di questo lavoro ma meriterebbe un'attenzione, peraltro da temperare con la difficoltà di trattare una materia non agevole sia per la richiamata frequenza nelle adozioni che per i contesti assai diversi che le hanno determinate. In via generale, nella vicenda Covid-19 le Ordinanze sindacali sembrano atti in grado di svolgere una funzione di "chiusura del sistema", non potendo anticipare misure statali. In alcuni casi sono state annullate dal Prefetto territorialmente competente, in altri hanno generato apprezzamenti tra i cittadini e regolato comportamenti e necessità locali. Spesso sono state concordate per gruppi ampi di Comuni e adottate come "testi fotocopia" per esempio nei casi di regolazione della mobilità su infrastrutture intercomunali e per supportare le delibere regionali riservate a specifici territori.

Eventuali contrasti derivanti dalla loro adozione sono tuttavia da intendere come il "sintomo" di una questione istituzionale più generale: per affrontare una pandemia il territorio interessato non può scoprirsi diviso

---

<sup>7</sup> Si veda come esempio tra gli altri: <https://www.aa.com.tr/en/europe/italy-reports-50-new-deaths-mayors-step-up-restrictions/1852484>. La nota, del 24 maggio 2020, sottolinea una risposta decisa dei Sindaci ai rischi Covid-19 con la scelta di nuove restrizioni che si aggiungono a quelle già adottate. La causa è il presentarsi di raduni o folle senza adeguati comportamenti preventivi.

e i confini amministrativi non possono non coincidere con quelli su cui devono impattare le misure più appropriate, con poche eccezioni di sorta. Specialmente se per oggetto hanno la limitazione delle libertà fondamentali. Dovrebbero in tal senso operare efficacemente le strutture di crisi coordinate dai Prefetti. Al riguardo le testimonianze dei Sindaci ribadiscono l'utilità delle unità di crisi e l'effetto di coordinamento che hanno favorito, ma insieme evidenziano che una parte delle scelte è stata presa in completa autonomia come autorità più vicina e più sensibile al problema.

Al di là di decisioni comunali che in alcuni casi hanno forse introdotto limitazioni eccessive ci sembra comunque che le Ordinanze sindacali in periodo Covid-19 abbiano avuto il merito di far emergere problematiche di carattere generale e di testare risposte normative per affrontare aspetti specifici di diffusione del contagio, anche di natura logistica, poi accolte in atti regionali e/o statali. Di seguito alcuni esempi di misure adottate.

### SALVARE I CITTADINI

Sindaco di Olgiate Comasco (CO), aprile - maggio 2020

*«A Olgiate Comasco una delle scelte più dolorose all'inizio, ma che si sono poi rivelate lungimiranti, è stata quella di chiudere, ancora prima dell'obbligo, la casa di riposo per anziani, dove risiedono 82 ospiti, e questo li ha salvati. L'obiettivo dei Sindaci in questa emergenza è stato uno ed uno soltanto: portare al traguardo del post emergenza tutti i loro concittadini. E per fare questo non abbiamo lesinato energie, impegno, presenza costante, sempre in prima linea anche nella fase iniziale, quando ancora non si conoscevano bene i rischi del contatto o del distanziamento».*

## SCELTE DI CHIUSURA DIFFICILI MA NECESSARIE

Sindaco di Melegnano (MI), 4 maggio 2020

«Melegnano è una città che rispetto ad altre ha una densità abitativa molto elevata pur essendo di seconda fascia rispetto alla città di Milano ed è una città che, quando si riversa sulle strade e sugli spazi circostanti, mostra molto affollamento. È stato necessario anche prendere provvedimenti abbastanza duri, come ad esempio la **chiusura delle panchine**. Abbiamo preventivamente affrontato il problema di evitare l'assembramento. Ricordo a questo proposito che siamo stati fra **i primi in Italia a fare un'Ordinanza già il 22 febbraio per chiudere il mercato cittadino**, uno dei punti di ritrovo principali dell'area sud milanese. Credo sia uno dei pochi mercati domenicali e quindi se si contano 4.000 avventori durante le stagioni più fredde, possiamo arrivare a 7-8 mila persone quando la stagione è migliore. Io mi sono rivolto al Prefetto e alla Regione per avere indicazioni sulle direttive e i giusti provvedimenti da prendere. La risposta è arrivata soltanto dal Prefetto con l'invito ad attenermi alle regole, quelle di evitare assembramenti. **Ho deciso in maniera abbastanza difficile e solitaria** perché, ripeto, non c'erano precedenti. Poi siamo stati seguiti anche dai colleghi del Sud Milanese. Abbiamo anche deciso di chiudere le scuole anticipatamente rispetto alla decisione che fu presa il 23 febbraio e questo ha permesso sia agli insegnanti sia ai dirigenti scolastici, ma soprattutto alle famiglie, di potersi gestire. **Ci siamo accorti subito della gravità di questa epidemia e abbiamo fatto queste scelte molto difficili** che purtroppo erano quelle giuste da fare».

Sindaco di Albairate (MI), 27 aprile 2020

«Quello dei **parchi** comunali è stato uno dei primi problemi che abbiamo dovuto affrontare, perché con la chiusura delle scuole e delle attività tutti si sono riversati nei parchi alla ricerca di evasione, quindi io **ho dovuto provvedere a chiuderli** ancora prima che arrivassero le disposizioni governative».

## RIDURRE AL MINIMO I RISCHI DI CONTAGIO

Sindaco di San Pietro Apostolo (CZ), 6 Aprile 2020

*«Per quanto riguarda le direttive impartite, fermo restando la piena applicazione delle misure nazionali e regionali di contenimento del rischio di diffusione del virus, ho emesso alcune **Ordinanze che vietano l'accesso ai parchi e luoghi pubblici**, cimiteri compresi, vietano lo stazionamento per le vie e per le piazze ed il passeggio e la corsa nell'intero territorio comunale, obbligano ad indossare mascherine e guanti durante la manipolazione di generi alimentari all'interno degli esercizi commerciali del paese, vietano l'ingresso nel territorio comunale di venditori ambulanti e di venditori porta a porta, tutte misure che ho ritenuto necessario adottare e ribadire con Ordinanza sindacale al fine di **ridurre al minimo situazioni di assembramento** che aumentano il rischio contagio. Sono state adottate, con Ordinanza sindacale, anche misure di **quarantena obbligatoria vigilata** per i concittadini rientranti da fuori Regione».*

## PUNTARE AL CONTROLLO DEL TERRITORIO SENZA ORDINANZE AGGIUNTIVE

Sindaco di Cassano d'Adda (MI), 19 marzo 2020

*«Io ho fatto la scelta di attenermi ai decreti nazionali e alle Ordinanze regionali quindi di **non fare Ordinanze comunali più restrittive o aggiuntive**. Abbiamo fatto più che altro un lavoro di controllo del territorio perché ovviamente questa fase due, o uno e mezzo, ha determinato una grande voglia di uscire e abbiamo dovuto far rispettare le regole. Devo dire che c'è stata una grande collaborazione da parte della popolazione. Le difficoltà maggiori le abbiamo avute nel controllo di ragazzi più giovani, quelli in età da scuola media diciamo, sono quelli che hanno fatto più fatica a rispettare le regole, soprattutto quella del distanziamento sociale. Per loro questa nuova fase ha rappresentato l'occasione per riprendere la loro socialità e di conseguenza in quello abbiamo avuto qualche difficoltà».*

## EVITARE RISCHI IMPORTATI DA FUORI COMUNE

Sindaco di Osnago (LC), 11 maggio 2020

*«Riguardo alla fase 2 c'erano e ci sono molte paure ed apprensione, noi Sindaci della Provincia di Lecco abbiamo adottato la settimana scorsa delle **Ordinanze per ulteriori limitazioni oltre quelle previste dal DPCM**. In particolare, tutti insieme abbiamo deciso di vietare l'attività motoria che prevedesse l'accesso con mezzi di trasporto privati, per **evitare forme di turismo da fuori**. I Sindaci di alcuni Comuni temevano l'assalto da parte di persone provenienti dalla Città metropolitana e devo dire che forse per la funzione deterrente di queste Ordinanze, forse perché la gente è veramente responsabile, l'assalto non c'è stato. Osnago è una delle porte d'accesso al parco del Curone, abbiamo avuto un po' di movimento ma non più di tanto, abbiamo osservato persone che non hanno rispettato le norme ma in numero limitato».*

### 1.7 I dati sulla diffusione locale dell'epidemia

In uno scenario ottimale una pandemia dovrebbe essere affrontata con dati appropriati, completi nel livello macro (Regione e Stato) e micro (ospedale, Comune, RSA, comunità). Non è sempre possibile e sono molte le segnalazioni che la raccolta e la diffusione di dati sono stati due capitoli critici importanti della prima fase Covid-19. Forse, ancora oggi non sono stati ben risolti<sup>(8)</sup>. Il rito di ascoltare i dati serali della Protezione civile è stato osservato in tutto il Paese. Tuttavia, gli amministratori locali, per trovare riscontri comunali, anche infra comunali, nei territori con presenza di ospedali, comunità o RSA, hanno sofferto di due problemi relativi ai dati:

- all'inizio della pandemia, la scarsità di informazioni. Per limiti delle reti di sorveglianza epidemiologica, Covid-19 ha avuto una diffusione

---

*8 Nel terzo Rapporto di ricerca su Mapping riflessivo sul contagio da Covid-19 (sopra citato) gli autori "sottolineano e denunciano" la difficoltà, la frammentarietà del reperimento dei dati e la dismissione della loro erogazione da parte delle istituzioni preposte a tale ruolo, in primis le Regioni e l'Istituto Superiore della Sanità.*

estesa ma inosservata tra la fine di dicembre 2019 e i primi mesi del 2020. In quel periodo nessun dato in chiaro è stato disponibile se non da lavori *ex post*, anche a causa di infezioni anomale mal interpretate e sovrapposizione con i sintomi influenzali tipici del periodo. Quando è emerso il contagio da Coronavirus i dati non corrispondevano alla intensità della diffusione. I modelli di rischio si sono così trovati a gestire, inconsapevoli, uno svantaggio previsionale. Si è inseguito il virus invece di prevenirlo con le implicazioni per le linee di decisione e la percezione negli attori istituzionali nazionali, regionali e locali;

- a seguire, il problema è diventato la precisione dei dati. Un'azione locale di completamento come abbiamo qualificato l'agire comunale, dovrebbe poter disporre di informazioni sull'intera gamma delle tipologie sanitarie create dal Covid-19 (sospetti contagiati, contagiati da isolare in quarantena, contagiati in evoluzione sanitaria standard, ospedalizzati non critici, subintensivi, intensivi, deceduti, dimessi, etc.). È stato un livello informativo in genere non disponibile in via ufficiale e invece necessario, a volte in ritardo e non completo;
- i differenziali nei tassi di mortalità di alcuni territori hanno allarmato sulla completezza e sulla qualità dei dati messi a disposizione.

Sia per costruire una *governance* appropriata per il periodo di pandemia che per surrogare con soluzioni di territorio a queste carenze informative molti Sindaci hanno costituito Unità di crisi comprensive dei medici di medicina preventiva, dei pediatri e dei farmacisti. Vi ha concorso anche la rete di tutela sociale garantita dalle parrocchie e dalle associazioni di volontariato. Da queste competenze gli amministratori hanno ricavato informazioni in continuo sullo stato dell'epidemia e sull'impatto dei contagi sul loro territorio. Dati non ufficiali, probabilmente non completi ma necessari per le proprie azioni. Anche le verifiche con i dati di mortalità degli anni precedenti, peraltro disponibili in tutti gli uffici di stato civile, sono state frequenti. Per alcuni territori lo stesso ISTAT ha fornito correttivi statistici che rivelano una dimensione maggiore dei decessi da Covid-19. Va quindi rimarcato che la necessità di dati a livello micro non può essere sottovalutata e va interpretata come risultato anche di un as-

setto di competenze concorrenti. Inoltre, deve avere sedi di diffusione con standard da open data trattabili <sup>(9)</sup>.

### **DATI IMPRECISI, DISCORDANTI E DA INTEGRARE**

Sindaco di Pero (MI), 2 aprile 2020

*«All'inizio dell'emergenza la difficoltà principale consisteva nella **discrepanza tra i dati** relativi ai casi Covid dei Comuni, inviati da Regione e dalla Prefettura, e i dati e le informazioni informali in possesso del Sindaco. Con le ultime procedure il sistema si sta perfezionando».*

Assessore del Comune di Venegono Inferiore (VA), 12 maggio 2020

*«Per affrontare l'intempestivo ed impreciso trasferimento dei dati dei contagiati da parte sanitaria, è stata creata la **rete con i Medici di base** con cui si è provveduto a monitorare le persone contagiate, a verificare i contagi sospetti e le persone che con questi erano venuti in contatto. In alcuni casi è stato possibile avviare provvedimenti di quarantena così da impedire un ulteriore contagio».*

Sindaco di Bussero (MI), 30 marzo 2020

*«Io la prima cosa che ho fatto ancora prima della centrale operativa è stata quella di fare **una sorta di comitato di salute pubblica informale con i nostri medici di base, i pediatri e farmacisti** che erano quelli che avevano la percezione diretta sul territorio di quello che succedeva. Oltre a segnalare la **difficoltà di leggere i dati in una fase iniziale**, hanno riscontrato [...] (le carenze dei dispositivi per la fase di emergenza)».*

---

<sup>9</sup> Una parte dei dati relativa al Covid-19 è stata resa machine-readable document grazie alle elaborazioni dell'associazione OnData.

Sindaco di Laveno Mombello (VA), 5 maggio 2020

*«Come Sindaco ho attivato un **raccordo quotidiano con i Medici di base**, per avere **informazioni sui problemi sanitari**; con il Parroco, la Caritas e gli Oratori per avere informazioni su situazioni di disagio economiche e sociali. È stato creato un comitato di crisi che giornalmente si coordinava per gestire i problemi emersi».*

Sindaco di Gessate (MI), 26 marzo 2020<sup>(10)</sup>

*«Abbiamo inviato ieri una lettera alla Regione per chiedere un cambio di strategia. Fortunatamente sui Comuni abbiamo una rete di medici e pediatri e grazie a questo riusciamo ad avere dei dati reali prima che ci vengano notificati. Si evince che **le quarantene sono sottostimate e lo stesso vale per i dati ufficiali sia sui casi che sui decessi**. Con questa lettera abbiamo chiesto di sottoporre ai tamponi tutti i casi sintomatici riconducibili al Covid-19 che non sono ricoverati in ospedale, così come i familiari e le persone con cui sono entrati in contatto. **La situazione è sottostimata e probabilmente ci sono più persone positive al Covid-19 di quanto dicano i dati ufficiali**».*

Assessore di Bresso (MI), maggio 2020

*«I dati epidemiologici sono pubblicati quotidianamente sul portale ATS su base comunale. **Tali dati sono però solo parzialmente attendibili** e non c'è stata possibilità di interazione. Il Comune su questa base, e attraverso verifiche incrociate con medici di base, cliniche e cittadini ha realizzato **una sorta di indagine epidemiologica autonoma** di cui ha dato evidenza quotidiana ai cittadini tramite Comunicato stampa sul Sito comunale e tramite facebook. Si è creata molta attenzione nei cittadini. Lo scopo era monitorare l'eventuale insorgere di nuovi focolai facili da determinarsi per limiti nelle misure di contenimento».*

---

<sup>10</sup> Il Sindaco di Gessate si è rivolto alla Regione Lombardia insieme ad altri 80 Sindaci della Città Metropolitana di Milano chiedendo un cambio di strategia.

Sindaco di Seregno (MB), 21 maggio 2020

«Ci sono **due RSA** sul territorio di Seregno che hanno influito sui **dati**. Circa un terzo dei contagiati e i deceduti a Seregno rientrano nel mondo delle RSA».

### DIFFERENZE NEI DATI SULLA MORTALITÀ

Molti Sindaci di piccoli Comuni della bergamasca hanno iniziato a fare il raffronto della media delle morti anagrafiche nel mese di marzo nel decennio precedente, con quelli di quest'anno. La differenza costituirebbe il numero di morti reali da Covid-19. La domanda che pongono è relativa all'affidabilità dei numeri ufficiali visto i tamponi che non vengono fatti *pre e post mortem*. Un metodo che il quotidiano locale, *L'Eco di Bergamo*, ha provato a rendere sistemico per avere una stima reale dei morti in Provincia<sup>(11)</sup>.

Un esempio di segnalazione dei Sindaci dal *tweet* del Sindaco di Bergamo: «A Bergamo, dall'1 al 24 marzo, i decessi dei residenti sono stati 446: 348 più della media degli ultimi anni (98). I decessi ufficialmente dovuti a #Covid19 nel periodo sono 136. Ce ne sono 212 in più. Con una mortalità all'1,5-2%, i contagiati in città sarebbero tra 17 e 23mila, tre quattro volte i contagiati ufficiali».

---

11 Si vedano gli articoli: [https://www.ecodibergamo.it/stories/premium/Cronaca/coronavirus-il-numero-reale-dei-decessiin-bergamasca-4500-in-un-mese\\_1347415\\_11/](https://www.ecodibergamo.it/stories/premium/Cronaca/coronavirus-il-numero-reale-dei-decessiin-bergamasca-4500-in-un-mese_1347415_11/); [https://www.ecodibergamo.it/stories/bergamo-citta/mortalita-a-bergamo-un-triste-record-piu-alta-di-new-york-464-infografiche\\_1351609\\_11/](https://www.ecodibergamo.it/stories/bergamo-citta/mortalita-a-bergamo-un-triste-record-piu-alta-di-new-york-464-infografiche_1351609_11/); [https://www.ecodibergamo.it/stories/premium/Cronaca/coronavirus-seimila-morti-in-due-mesinetto-calo-in-aprile-i-dati-dei-comuni\\_1356025\\_11/?src=newsletter&utm\\_source=Newsletter-4&utm\\_medium=Email&utm\\_campaign=Newsletter-editoriale](https://www.ecodibergamo.it/stories/premium/Cronaca/coronavirus-seimila-morti-in-due-mesinetto-calo-in-aprile-i-dati-dei-comuni_1356025_11/?src=newsletter&utm_source=Newsletter-4&utm_medium=Email&utm_campaign=Newsletter-editoriale).

## NECESSARIO PRESIDARE SCIENTIFICAMENTE ANCHE LE REALTÀ LOCALI

Segretario comunale, vari Comuni della Provincia di Pavia, 9 aprile 2020

*«Alcune scelte pratiche in fase di emergenza sono state adottate dai Sindaci per buon senso ma avrebbero dovuto essere considerate e seguite dai gruppi scientifici nazionali e regionali. **Le comunità locali non dovrebbero essere lasciate sole senza un presidio scientifico.** Inoltre, un sistema pubblico che fa affidamento al ruolo delle istituzioni locali dovrebbe considerarle **parte attiva dell'intervento** e delle soluzioni fin dall'inizio della crisi».*

### 1.8 La domanda di test. Evidenza della difficoltà di fronteggiare l'emergenza sanitaria

Dall'esperienza di fronteggiamento del Covid-19 si è colto che minacce come le pandemie non si evolvono in modo lineare, ma iniziano in piccolo, molto piccolo, per poi intensificarsi in modo esponenziale. Contesti in ritardo di valutazione rispetto alla fase temporale del contagio diventano rapidamente critici nelle strutture ospedaliere e fuori di esse, tra le famiglie e nelle persone contagiate. Ne sono testimonianza gli appelli dei Sindaci che hanno registrato una rapida diffusione del Covid-19 e la contemporanea saturazione delle disponibilità sanitarie.

La richiesta di interventi rapidi per i test di riconoscimento ha il valore di evidenziare quanto sia difficile la sfida dell'interpretazione rapida di ciò che sta accadendo, del momento più efficace per agire e di quanto occorra essere preparati e coordinati ai vari livelli per non subire l'impatto dell'emergenza sanitaria. Efficaci le parole di un Sindaco che, riferito alle autorità sanitarie regionali nel periodo dell'emergenza, dichiara: *«ho intuito che sono finiti in un turbine che non gli fa comprendere lo stato reale delle cose»<sup>(12)</sup>.*

---

12 Si veda: <https://www.radiopopolare.it/la-fase-2-a-robbio/>

Sindaco di Dossena (BG), 28 maggio 2020

*«Nel mese di marzo, quasi tutte le famiglie hanno avuto qualcuno colpito dal Covid-19 o hanno perso i propri cari o amici. Abbiamo circa 900 abitanti, di questi 15 ufficialmente colpiti dal Covid-19, ma nel mese di marzo **avevamo 40 persone con i sintomi**, anche se non sappiamo se hanno contratto il virus perché **solo a 15 è stato fatto il tampone**. Questo è stato un grande problema. **È stato un momento veramente difficile**. Per un periodo, quello dei primi di marzo, nonostante si chiamasse la Croce Rossa per mandarli all'ospedale, non venivano portati perché **gli ospedali erano saturi** e quindi il medico di base andava nelle case per cercare di seguirli».*

Sindaco di Robbio (PV), 7 maggio 2020

*«Avevamo un centinaio di cittadini a cui i medici di base chiedevano il tampone che non è mai stato fatto perché c'è carenza di tamponi in tutta la Regione. Noi abbiamo individuato questi test sierologici che hanno confermato la positività di questi cittadini e fatto emergere che il **numero dei veri positivi era 10 volte superiore a quelli ufficiali da tampone**.*

*[...] noi avevamo questi 100 cittadini che alla fine sono risultati positivi un mese e mezzo dopo, quindi in netto ritardo, poi queste persone sono state male e chi è stato in ospedale è risultato poi positivo appunto.*

*[...] ora la situazione sta migliorando però noi qui abbiamo avuto un aumento notevole di casi perché non sono stati fatti i tamponi all'inizio. Abbiamo avuto delle famiglie con sospetti positivi, i medici di famiglia lanciavano l'allarme, ma **nessuno gli faceva il tampone**. Queste persone non venivano nemmeno ospedalizzate perché le direttive durante il picco dicevano di chiamare il 112 solo in caso di grave crisi respiratoria. Queste venivano assistite dai loro familiari, e quindi abbiamo avuto **famiglie che sono state portate in rianimazione in 4 o 5 anziché ricoverarne uno solo**. Adesso fortunatamente siamo in fase di miglioramento, ma il problema è che abbiamo gente in ospedale che non sta bene, gente che vorrebbe donare il plasma e che non può farlo [...]».*

## 1.9 Organizzazione dell'ente locale in emergenza Covid-19. L'impatto del lavoro agile e nuovi assetti.

Le tutele sanitarie per il personale e per gli utenti hanno guidato l'organizzazione dei nuovi *front-office* e *back-office* comunali. Un presidio minimo nei palazzi comunali è stato sempre garantito, a rotazione, sia a supporto delle attività dei nuclei di crisi che per rispondere alle istanze minime di cittadini e altri interlocutori.

Non sono mancati i Comuni che hanno tenuto in operatività standard tutti i dipendenti ma la scelta del lavoro agile da soluzione a base volontaria è diventata realmente prassi ordinaria per molti dipendenti comunali. In parte vissuta come accelerazione di processi già in cantiere o come realizzazione ad hoc anche improvvisata ma utile per testare comportamenti e procedimenti che potrebbero diventare strutturali.

Lo sviluppo di soluzioni organizzative digitali è forse l'aspetto più significativo da osservare nelle organizzazioni pubbliche locali in emergenza Covid-19. Secondo un monitoraggio ANCI, da cui riprendiamo alcune informazioni<sup>(13)</sup>, l'adesione allo *smart working* in singole grandi amministrazioni è stato repentino e considerevole. Alcuni esempi.

- Comune di Milano: a metà marzo, nella macchina comunale il lavoro agile come modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa interessa già oltre 4mila dipendenti (erano 326 prima dell'emergenza Covid-19);
- Comune di Torino: secondo dati riferiti dall'amministrazione, quasi il 40% dei dipendenti comunali sta lavorando da casa. I dipendenti autorizzati sono complessivamente 3.291 su un totale di 8.488, pari al 38,7%;
- Comune di Roma: secondo i dati forniti dall'assessore capitolino al Personale, sono novemila i dipendenti comunali che lavorano da casa.

---

<sup>13</sup> Si veda <http://www.anci.it/i-comuni-al-tempo-dellemergenza-i-municipi-in-modalita-smart-per-garantire-servizi-ai-cittadini/>

Roma Capitale ha 23mila dipendenti e tra questi ci sono seimila insegnanti che hanno da tempo sospeso la didattica e seimila agenti di Polizia Locale in larghissima parte operativi su strada. Restano altri 11mila dipendenti. Di questi, circa l'80% sta lavorando da casa.

Non è comunque solo un processo di adesione a procedimenti già pronti per lo svolgimento da remoto. I Sindaci con i quali è stato possibile approfondire la transizione al digitale hanno richiamato quanto non sia automatico oltre che fattibile in tempo limitato reingegnerizzare i procedimenti amministrativi al fine di poterli svolgere "da casa". Ci sono implicazioni tecnologiche, di strumenti e infrastrutture degli enti; modalità in *cloud* da attivare, basi dati da predisporre, sistemi di protocollazione sicura, iter e atti standard conseguenti. Senza qualità delle reti di connessione si fatica a mettere le attività in digitale, lo stesso se le abitudini prevalenti sono su altre modalità.

La cultura organizzativa è il secondo aspetto fondamentale. Insieme ai tentativi riusciti convivono quindi processi iniziali gestiti con difficoltà e improvvisazione. Sono le esperienze comunali che finora non avevano mai preso in considerazione la possibilità dello *smart working*, non ne avevano le logiche, la tecnologia e le condizioni generali per consentire "ordinariamente" il lavoro in remoto dei dipendenti.

Un aspetto correlato al lavoro digitale è l'effetto traino su terreni di nuova sperimentazione. Alcuni enti locali, forse già in condizioni di adeguatezza gestionale, hanno approfittato del riordino richiesto dallo *smart working* per allestire gruppi di lavoro specializzati nella ricerca di risorse e nel lavoro a progetto. Si sono preparati al ritorno alla normalità con flessibilità rispetto alle tradizionali divisioni organizzative del Comune. Hanno colto anche dove potenziare, e come, i servizi esterni rispetto al *back office* interno e quali figure professionali sono più adatte all'innovazione.

## LE STRUTTURE COMUNALI NON SI SONO MAI FERDATE. IL LAVORO AGILE HA AIUTATO

Sindaco di San Prospero (MO), 1 maggio 2020

*«I servizi essenziali, come l'anagrafe e l'ufficio tecnico, sono stati gestiti **alternando il personale** e mantenendo il distanziamento necessario. Per tutto il resto, ci siamo adeguati con **videoconferenze e smart working**. Abbiamo cercato di continuare a lavorare rispettando tutte le regole che sono state impartite».*

Sindaco di Pero (MI), 2 aprile 2020

*«Nonostante la situazione d'emergenza sanitaria la macchina comunale non si è mai fermata. Con lo scopo di ridurre il più possibile l'aggregazione di persone, con una delibera di giunta **abbiamo attivato il lavoro agile**, quale strumento di ulteriore tutela dei lavoratori e dei cittadini del Comune di Pero».*

Sindaco di San Felice sul Panaro (MO), 23 aprile 2020

*«Ci siamo mossi sulla base delle disposizioni impartite, **attivando da subito lo smart working** per molti dipendenti comunali per evitare il più possibile il rischio di contagio e tutelare la loro salute. Ma **una parte di dipendenti, a rotazione, è sempre presente** e sta dando un contributo fondamentale per il funzionamento della macchina comunale e dare risposte ai nostri cittadini».*

Sindaco di Soliera (MO), 1 maggio 2020

*«La programmazione dei servizi è stata travolta dalle necessità di mantenere i provvedimenti. **Circa la metà dei servizi sono in fase di ri-programmazione per le esigenze mutate dal contesto**. Vogliamo continuare a fornire servizi, ma in modalità sicura sia per gli operatori che per i fruitori.*

*Abbiamo organizzato un unico Consiglio, perché ne avevamo l'esigenza, al cinema di Soliera: quindi in un ambiente molto ampio con grande distanza tra i consiglieri. Per il prossimo ci siamo organizzati online con Google Meet, in una sorta di videoconferenza coordinata».*

Sindaco di Casorezzo (MI), 25 marzo 2020

*«Resto nel mio ufficio con tutte le precauzioni previste. Il centro operativo è lì, ma **abbiamo ridotto il personale** come prevede la norma. Esco se c'è qualcosa da controllare sul territorio, ma cerco di stare il più possibile nell'ufficio del Sindaco, tanto i cittadini sanno dove trovarmi o come rintracciarmi».*

Sindaco di San Possidonio (MO), 25 aprile 2020

*«Dalla prima settimana si sono apportate **modifiche alla disposizione degli uffici**, distanziando le scrivanie e dotandole di **pannelli di protezione in plexiglass** atti ad evitare un contatto diretto degli impiegati con il pubblico; è stata inoltre disposta la riduzione degli orari di apertura degli uffici al pubblico, la **prenotazione obbligatoria** per le sole pratiche indifferibili e il rinvio di tutte le altre; è stato attivato per i dipendenti il **telelavoro** e l'utilizzo delle **ferie pregresse**».*

Sindaco Novi di Modena (MO), 22 aprile 2020

*«Abbiamo attivato da subito lo **smart working** e organizzato dei turni garantendo lo svolgimento delle attività. **Grazie ai servizi informatici in Unione eravamo abbastanza preparati**».*

Sindaco di Desio (MB), 6 aprile 2020

*«[...] come Comune di Desio abbiamo fatto **in tre settimane** quello che avevamo previsto di realizzare in un anno, ovvero la **transizione verso lo smart working**. Dei 180 dipendenti ne abbiamo una ottantina che non*

sono in servizio o lavorano da casa, ad esempio i lavoratori della scuola materna. I restanti 100 dipendenti sono a rotazione, comunque non ci sono più di 10-15 dipendenti in sede. **Il modo di lavorare è cambiato moltissimo.** I dirigenti hanno il compito di seguire le attività emergenziale sia quelle ordinarie, ovviamente ci sono dei settori che sono più sotto pressione di altri come quello relativo ai servizi sanitari».

Sindaco di Segrate (MI), 18 marzo 2020

«A Segrate **abbiamo contingentato il personale e attivato lo smart working** per tutti i casi in cui era possibile. L'edificio del Comune è abbastanza svuotato e portiamo avanti quelle che sono le funzioni essenziali».

Sindaco di Budrio (BO), 3 agosto 2020

«Con il primo decreto molti dipendenti hanno lavorato da casa, così come gli operai del Comune, di cui la maggior parte adesso ha ripreso il normale lavoro, a rotazione. Lo smart working invece, resterà attivo fino al 31 dicembre per tutelare la salute di tutti, e questo è un tema a cui tengo particolarmente. Contrariamente a quanto si pensi, tutti i dipendenti si stanno impegnando molto. Se per contattare un ufficio ci vuole più tempo, invito i cittadini ad avere pazienza. Qui si fa un grande lavoro e dispiace tantissimo sentirsi dare dei fannulloni. O meglio, ho sentito io stesso simili pareri da parte di alcuni cittadini e non è giusto pensare questo dei dipendenti comunali solo perché non presenti in ufficio. Tutti si stanno impegnando tantissimo. **L'intera macchina comunale è continuamente operativa, e non era certo organizzata per il lavoro a distanza quando è scoppiata l'emergenza.** Ci siamo trovati all'improvviso a lasciare dipendenti a casa senza computer o tutto il necessario. Abbiamo dovuto creare le condizioni in fretta. Sicuramente **questa è l'occasione per arrivare a una digitalizzazione importante**, in modo che il cittadino possa, da casa, usufruire di tutti i servizi, un sicuro vantaggio anche per il futuro. Ci deve essere un **cambio di mentalità** e deve seguire anche un rinforzo delle infrastrutture. Questa emergenza può diventare l'occa-

sione per essere più efficienti con più strumenti, ma è necessario che i Comuni abbiano anche più risorse».

Presidente della Comunità Montana del Piambello (VA), 11 maggio 2020

«Il trasferimento del lavoro dagli uffici alla modalità da remoto per alcuni funzionari è stato un **ottimo strumento per aumentare la propria produttività**. Sono nate nuove opportunità lavorative e di fatto è stata superata la necessità della presenza fisica in ufficio e del timbro del cartellino. Per i segretari è stata inoltre la forma per **eliminare i costi degli spostamenti** della presenza fisica su più sedi, perché lavorando a distanza hanno potuto dirigere in contemporanea i diversi uffici loro affidati. Per questi aspetti l'esperienza dello smart working potrebbe aiutare a svecchiare la PA, semplificare le procedure e sburocratizzare la vita amministrativa degli enti locali».

Sindaco di Lavena Ponte Tresa (VA), 26 maggio 2020

«L'attività lavorativa in smart working certamente ha dei grossi **vantaggi perché permette ai funzionari di lavorare da casa con meno stress e maggiore disponibilità** e, in determinate condizioni, ovvierrebbe a situazioni che possono portare ad una riduzione della produzione. Questa modalità potrebbe sopperire, soprattutto nei Comuni piccoli, a figure tecniche o apicali, che, in questa modalità e da remoto, potrebbero dare direttive e organizzare il lavoro dei funzionari».

## ORDINARIA E STRAORDINARIA AMMINISTRAZIONE

Segretario generale Comune di Brescia, aprile - maggio 2020

«Avevamo già avviato progetti di smart working e quindi non è stato difficile organizzarci e proseguire in questa direzione. Abbiamo in tal senso potenziato l'attività di formazione e acquistato computer per i dipendenti, oltre che per le scuole... Dal punto di vista organizzativo **abbiamo adottato**

*tutti gli strumenti necessari per coordinare i dirigenti e i dipendenti, dalla semplice telefonata alle videoconferenze alle mail, al fine di assicurare i servizi necessari e programmare l'attività di ordinaria e straordinaria amministrazione. Per affrontare la crisi, poi, abbiamo dirottato alcuni dipendenti che in questo periodo non avrebbero potuto svolgere le loro mansioni ordinarie, come per esempio i commessi e gli autisti, ad altri settori».*

Assessore Comune di Latina (LT), 19 giugno 2020

*«Dietro la porta chiusa di via Duca del Mare 7, uno "zoccolo duro" è sempre stato presente per **garantire la continuità dei servizi e per utilizzare con tempestività i finanziamenti nazionali e regionali finalizzati alla solidarietà alimentare**. Dietro uno schermo o attraverso un telefono professionisti/e hanno intrecciato relazioni d'aiuto, organizzando risposte in emergenza e prese in carico per far fronte a bisogni più complessi. La chiamano burocrazia ma in realtà sono **persone** in carne ed ossa che affondano le mani nel dolore e lavorano con professionalità e passione».*

### **DUE LINEE DI ATTIVITÀ PER GESTIRE EMERGENZA E SVILUPPO**

Sindaco di Varese (VA), 19 maggio 2020

*«Il Comune di Varese dal 9 marzo ha posto in smart working il 70% del personale. Sono rimasti attivi esclusivamente alcuni sportelli, con personale in rotazione e una persona per ufficio, gestendo il flusso degli utenti tramite la prenotazione. L'organizzazione del Comune nella fase di crisi è stata suddivisa in due linee, di intesa con le organizzazioni sindacali: **un nucleo adibito all'emergenza; un secondo composto da funzionari preposti alla prospettiva, ad esaminare bandi e opportunità finanziarie** così da accedere e mettere in circolo risorse cospicue per investimenti in opere pubbliche. I Servizi alla persona, sebbene chiusi, hanno sempre seguito le persone in difficoltà e la platea più numerosa di bisognosi. Sono state attivate procedure e criteri per assegnare i buoni spesa e le donazioni di privati, sostene-*

re le situazioni più fragili e altre necessità. Hanno contribuito anche le convenzioni sottoscritte con realtà del Terzo settore. La nuova organizzazione del lavoro tramite smart working ha in molti casi aumentato produttività e, vista la logistica degli uffici comunali, ha ridotto la perdita di tempo per gli spostamenti tra le sedi. Molte procedure e accordi contrattuali riguardanti progetti significativi per lo sviluppo della Città sono arrivati a conclusione (Residenze Universitarie, riqualificazione area delle Stazioni) a conferma che indirizzi puntuali ai funzionari sono concretizzabili positivamente e che **il lavoro digitale si presta anche per attività progettuali complesse**. Altri contributi innovativi arrivano dai **pagamenti on line** e dalla **fruizione in digitale** di attività prodotte dai servizi culturali ed educativi».

### LA PANDEMIA FAVORISCE IL LAVORO A PROGETTI E FORME DI NUOVA AMMINISTRAZIONE

Sindaco di Gorgonzola (MI), 5 maggio 2020

«Abbiamo imparato a guardare a questa pandemia non come un nemico, ma come un'opportunità per **prenderci cura della città**. Ad esempio abbiamo terminato la consegna delle mascherine e dei sacchetti per la raccolta differenziata con dei volontari che vengono dalle strutture sportive, le stesse persone con cui stiamo programmando la gestione dei campi estivi che apriremo per i più piccoli. Abbiamo faticato molto, non è stato facile, ma oggi parliamo di una comunità resiliente che grazie alla collaborazione ha sviluppato una forma di assistenza per i più deboli, che contrasta le strutture rigide di prima. Stiamo pensando a un modello di città che si adatta con velocità a nuove situazioni con un'organizzazione diversa. Abbiamo avuto alleanze e disponibilità anche da figure che non pensavamo, scoprendo una comunità dove ognuno può essere protagonista, una città diversa. Questa è la sfida che ci attende nei prossimi mesi. **Lavoriamo non più per settori, ma per progetti** avvantaggiandoci delle competenze che ci sono state messe a disposizione in forma volontaria. ... Abbiamo acquisito delle competenze che devono andare oltre l'immediata risposta. Questa emergenza ha rappresentato l'occasione per cambiare e lo abbiamo fatto».

Sindaco di Comerio (VA), 21 aprile 2020

*«Conoscere il Comune in una situazione di emergenza mette in una luce nuova i modelli organizzativi tradizionali e i loro limiti. Si coglie **quanto i procedimenti comunali possono essere migliorati e indirizzati verso obiettivi più performanti**. Non è stato facile attivare progetti intercomunali, invece proprio nelle situazioni di difficoltà non si dovrebbero cercare soluzioni nella piccola scala comunale, ma almeno intercomunale. Trovare per esempio i dispositivi di protezione per tutti: **quello che conta è un risultato di sistema almeno a livello intercomunale**».*

### **1.10 Azioni per la tutela delle fasce deboli**

A seguito dell'emergenza da Covid-19 i Comuni e i loro amministratori si sono dovuti misurare con le esigenze delle popolazioni amministrare e in particolare delle componenti più necessarie di affiancamento. Nelle tipologie più esposte sono da ricordare le persone coinvolte dalle problematiche sanitarie, i colpiti dal coronavirus e relative famiglie in quarantena. Le famiglie o le persone con problemi sociali imprevisti causati dal *lockdown*, i ragazzi senza strumenti per seguire la didattica da remoto e perfino gli animali domestici abbandonati.

Anche gli utenti dei servizi di istruzione comunali, asili nido e scuole materne, biblioteche, sono stati considerati dai Sindaci. Al minimo per sospendere rette e tariffe, a volte con servizi a distanza per offrire attività pedagogica o culturale da remoto. Nelle versioni più impegnate è stato espresso anche l'auspicio di superare il lavoro sommerso, regolarizzando e attivando politiche che lo sradichino e aumentino le tutele sociali.

## PRIORITÀ AI PROBLEMI SOCIALI E SANITARI

Comune di Napoli<sup>(14)</sup>

«[...] Per fare sentire la propria concreta vicinanza ai cittadini, l'amministrazione comunale di Napoli ha attivato il programma "InsiemeMaiSoli" una **piattaforma sociale e solidale** strutturata in tre differenti canali (online, telefonico e whatsapp). L'obiettivo è quello di favorire il contatto con i servizi comunali, con la rete della solidarietà, richiedere informazioni utili e accedere a sportelli di aiuto, affinché nessuno si senta da solo in casa. Collegandosi alla piattaforma online, inviando un whatsapp oppure telefonando al numero informativo dedicato è possibile richiedere servizi di spesa alimentare o farmaceutica a domicilio, grazie ai volontari delle dieci **Agenzie di Cittadinanza** e della rete di solidarietà; accedere alle informazioni in merito a tasse e tributi secondo le nuove disposizioni locali; usufruire di sportelli di ascolto psicologico, counseling e supporto sociale; segnalare emergenze mediante il canale della Centrale Operativa Sociale; essere informato sugli eventi culturali usufruibili in streaming».

Sindaco di Prato (PO), 9 maggio 2020

«Un Sindaco è tale anche durante un'emergenza sanitaria e mentre si preoccupa di far sì che la propria comunità recepisca tutte le indicazioni utili per limitare il contagio, dall'altra pensa a come **non lasciare indietro nessuno**, al supporto economico, sociale, dalle famiglie alle imprese, dal mondo della scuola agli anziani».

---

14 Ripreso dal comunicato di ANCI <http://www.anci.it/i-comuni-italiani-al-tempo-dellemergenza-le-azioni-di-sostegno-ai-cittadini-in-difficolta-4/>

Sindaco di Alzate Brianza (CO), aprile - maggio 2020

*«La mia prima preoccupazione è stata quella di **fornire tutto il sostegno possibile ai cittadini colpiti da Covid-19 e alle loro famiglie** in quarantena. Ci siamo attivati con provvedimenti straordinari tramite i **Servizi sociali** anche per le numerose persone che hanno perso il lavoro a causa del blocco delle attività economiche. La distribuzione dei pacchi alimentari è passata dai 10-20 pacchi di sempre agli oltre 50 attuali: già questo numero praticamente triplicato spiega la gravità della situazione. Un ringraziamento particolare va riservato alla Parrocchia, sempre presente a fianco delle istituzioni civili nel cercare di dare sollievo e supporto alla cittadinanza. Altro elemento di fondamentale importanza è stata la condivisione con la dirigenza scolastica per individuare e porre in essere tutti gli strumenti possibili per cercare di garantire ai nostri ragazzi una **didattica il più possibile adeguata**».*

Sindaco di Malnate (VA), aprile - maggio 2020

*«**La situazione sanitaria ha avuto giorni di particolare impegno**, perché i casi registrati sono numerosi, anche perché la struttura del Don Gnocchi, da sempre altamente meritoria, si è dimostrata in questa situazione una realtà fragile e preoccupante. Complessivamente, abbiamo registrato sul territorio comunale oltre un centinaio di positivi al Covid-19, più altrettanti sospetti, che sono stati messi in quarantena con tutta la necessità di assistenza. Importante è stata la creazione del gruppo WhatsApp con tutti i medici di base, che ci ha consentito un monitoraggio in tempo reale della situazione e del suo evolversi, come pure il **numero telefonico dedicato per i cittadini e il servizio di supporto psicologico**».*

## NUOVE ESIGENZE

Sindaco di Vigevano (PV), aprile - maggio 2020

*«L'epidemia ha aperto le porte a categorie che devono essere esplorate. Da una parte ci sono casi che già rientravano nella rete dei servizi sociali, dall'altra ci sono **fragilità che si vanno creando di giorno in giorno**. Prendiamo, per esempio, un ristoratore, un bar. Di fronte al rispetto delle regole per l'eventuale riapertura, il proprietario deve ricorrere a soluzioni e investimenti che gli pongono il dilemma se riaprire oppure no. Potenzialmente rischia, in questa fase, di trovarsi in una situazione di fragilità, di bisogno anche nella quotidianità, come per esempio fare la spesa. Si potrebbe dire che con l'epidemia, la giustizia sociale viene messa a nudo».*

Sindaco di Gerre de' Caprioli (CR), aprile - maggio 2020

*«**Sono emerse fragilità che non erano note prima dell'epidemia**, tant'è che per la richiesta di buoni spesa abbiamo avuto il 90% di domande nuove rispetto a quelle che ci pervenivano per i servizi pre-coronavirus».*

Sindaco di Osnago (LC), 11 maggio 2020

*«A livello sociale abbiamo riscontrato subito delle condizioni drammatiche. Le do un dato: **il bisogno alimentare ad Osnago si è triplicato**; noi abbiamo un programma di aiuto alle famiglie in povertà che dura da 10 anni, eravamo attestati sulla ventina di borse alimentari e in poco tempo abbiamo dovuto fare fronte a un bisogno che ha riguardato 74 famiglie e 215 persone singole finora, con altre domande pendenti. Il 5% delle persone ha bisogno di un aiuto per mangiare in quello che è un territorio ricco».*

Sindaco di San Pietro Apostolo (CZ), 6 aprile 2020

«Accennavo delle iniziative avviate per fornire assistenza alle famiglie in difficoltà economica, grazie ai fondi forniti dal Governo, l'amministrazione comunale ha già avviato importanti misure di sostegno attraverso l'acquisto diretto di ingenti quantità di derrate alimentari e la **fornitura di buoni spesa per l'acquisto di beni primari destinati proprio alle famiglie in condizioni di acclarata difficoltà economica** fin dal giorno successivo alla pubblicazione dell'Ordinanza del Capo Dipartimento di Protezione civile. Oggi, venerdì 3 aprile, è già il terzo giorno che distribuiamo a pieno ritmo derrate alimentari e buoni spesa. Ma non ci siamo fermati a questo: abbiamo già avviato, insieme al gruppo comunale di volontari di Protezione civile "I Rapaci", una **colletta alimentare** per la raccolta di beni di prima necessità da destinare a queste famiglie ed alla quale tanti e tanti cittadini stanno rispondendo con grande entusiasmo dimostrando una smisurata solidarietà. Nei prossimi giorni riusciremo inoltre a soddisfare il desiderio di molti pietresi che intendono donare cifre in denaro da destinare all'acquisto di generi alimentari e beni di prima necessità, aprendo un conto corrente dedicato alle donazioni. È chiaro che in questo momento **l'esigenza più pressante è quella legata alla necessità di far fronte alla crisi economica e di lavoro** che deriva dall'emergenza sanitaria e le misure adottate sono state immediatamente operative grazie anche alla macchina burocratica comunale che ha lavorato giorno e notte per renderle subito esecutive».

Sindaco di Mantova (MN), 21 maggio 2020

«**Vogliamo far partire i centri estivi** e da questo punto di vista, se non sbaglio, so che il governo mette 180 milioni di euro, ma non ho ancora capito come arrivano ai Comuni e quanti ne arriveranno e con quali tempi. Noi stiamo già studiando un modello con il sistema delle scuole e le associazioni di volontariato. C'è assolutamente bisogno di **dare una mano alle famiglie** sostenendo anche il gioco e la capacità di aggregazione dei ragazzi. Noi li faremo senza dubbio, la scorsa estate ne abbiamo fatti 60 e vogliamo riuscirne a farne altrettanti. Il modello sarà compli-

*cato, il personale da impiegare sarà molto di più e i gruppi molto più piccoli. Stiamo cercando degli spazi idonei che consentano di fare attività garantendo il distanziamento».*

Sindaco di Albairate (MI), 27 aprile 2020

*«Mi aspetto ripercussioni forti. Siamo ancora nella fase di verifica, ma **si evidenzieranno delle fragilità**. Le attività commerciali ed industriali sono in difficoltà, abbiamo due quartieri industriali alle porte del paese, qualche imprenditore con cui ho parlato mi ha manifestato il malessere dovuto a una situazione di incertezza. Dal punto di vista sociale abbiamo attivato immediatamente i buoni spesa, siamo stati fra i primi Comuni a predisporre la distribuzione, questo ha comportato un grosso lavoro per i servizi sociali incaricati di individuare i casi. Ci sono arrivate una settantina di domande e siamo intorno alla trentina già evase, le altre sono in assegnazione. A questo provvedimento abbiamo affiancato anche una **colletta alimentare**, e qui ringrazio i miei concittadini perché c'è stata una solidarietà eccezionale, in tre giorni abbiamo raccolto centinaia di chili di pasta, riso, scatolame, olio e prodotti per la prima infanzia».*

Sindaco di Vimodrone (MI), 14 aprile 2020

*«Da subito abbiamo dovuto mettere in campo diverse iniziative, per esempio una delibera nei confronti dei **cittadini più deboli, anziani, persone con disabilità**. Ad esempio abbiamo istituito un'iniziativa che si chiama "pasti a domicilio": noi già svolgiamo tutto l'anno un **servizio di pasti domiciliari** alle persone bisognose, lo abbiamo allargato alle persone anziane che hanno difficoltà a muoversi, a un prezzo calmierato, in questo caso a 6,25 euro e tutti i giorni attraverso l'azienda che serviva le scuole che adesso sono chiuse si occupa della distribuzione. Abbiamo istituito un numero di una assistenza sociale che recepisce queste richieste e giornalmente recapita un pasto. Inoltre per quanto riguarda i farmaci a domicilio, ci siamo chiesti come potevamo fare, abbiamo messo a disposizione del Comune un medico che risponde a un numero dedicato. Questi recepisce*

*la richiesta del paziente, la trasmette alla Protezione civile, segnalando la farmacia scelta dal paziente, e la farmacia poi è in grado di trasmettere il farmaco direttamente a domicilio».*

Sindaco di Arese (MI), 24 marzo 2020

*«Abbiamo lanciato un numero verde attivo 24 ore su 24 che permette di effettuare un primo screening di persone con uno stato emotivo alterato. Verrà poi eseguito un secondo contatto da parte degli **psicologi del territorio** che hanno risposto in modo massiccio al nostro appello.*

*Quando si riscontra uno stato un po' alterato o persone particolarmente provate facciamo partire il contatto con persone più specializzate che hanno gli strumenti anche semplicemente per riportare queste persone ad uno stato di tranquillità e razionalità. A volte anche solo questo passaggio è fondamentale perché permette di rifiatore, centrarsi e affrontare le difficoltà con più forza. Le situazioni sono spesso difficili ed elaborare i lutti in questa situazione è ancora più complesso. Non poter stare vicini ai propri cari e non poter godere del conforto fisico di un abbraccio sono privazioni davvero grandi. Credo che quando sarà finita questa emergenza sanitaria **avremo dei pesanti strascichi non solo dal punto di vista economico, ma anche da un punto di vista sociale**».*

Sindaco di Bollate (MI), 21 aprile 2020

*«Stiamo cercando di dare una mano prima di tutto alle **persone in fragilità economica e sociale**. Parliamo degli anziani sopra i 75 anni o tutte le persone che per patologie pregresse, infortuni o altre motivazioni non possono sopperire ai loro bisogni primari. A tutte queste persone stiamo dando una mano attraverso una rete di **servizi di assistenza**: abbiamo dei numeri che possono essere chiamati per parlare con gli assistenti sociali e rivolgere loro le proprie richieste, che possono andare dalla spesa a domicilio o altre necessità primarie che non possono essere svolte in maniera autonoma. C'è poi la gestione delle persone in quarantena o*

positive al coronavirus che si trovano presso il proprio domicilio. Queste vengono trattate a parte attraverso un'azione mirata della Protezione civile, coordinata dal Centro operativo comunale. Il problema delle **persone in quarantena** è che non possono uscire e se non hanno una rete di amici o di trasporti che possa dare una mano può diventare complicato. Noi le contattiamo direttamente e cerchiamo di attivarci nei loro confronti».

Sindaco di Baranzate (MI), 21 aprile 2020

«Per la protezione della popolazione particolarmente fragile, sia dal punto di vista sanitario che economico, c'è il **pasto a casa**, in questo ci ha aiutato molto l'azienda Solvay, che ha messo a disposizione 20 pasti tutti giorni. Abbiamo attivato anche servizi minori, ma secondo me importanti, ad esempio grazie all'unità cinofila della Croce Rossa lombarda abbiamo predisposto un **servizio di dog sitting**, perché le persone in quarantena o anziane fra i mille problemi possono avere quello di fare uscire il cane, che non va sottovalutato.

Da lunedì prossimo attiveremo poi, grazie alla collaborazione con l'Associazione Nazionale Pedagogisti, un servizio telefonico gratuito di consulenza con un professionista per famiglie che hanno bambini da zero a 12 anni, sia sui rapporti con i bambini per la didattica, o il tempo ludico, ma anche su come aiutare le famiglie ad impiegare il tempo, e anche su come riuscire ad avere le competenze per dare una mano agli studenti con la didattica a distanza. È un problema anche di attrezzatura non tutti hanno gli strumenti, tramite la scuola distribuiremo 33 tablet».

Assessore del Comune di Venegono Inferiore (VA), 12 maggio 2020

«Nelle nuove emergenze va inserito il sostegno alle agenzie formative presenti nel territorio. Si deve dare un sostegno forte, anche economico, alle **scuole materne parrocchiali o Enti morali che non hanno sussidi statali** adeguati per il loro funzionamento e che si reggono prevalentemente sulle rette di iscrizione».

Sindaco di San Felice sul Panaro (MO), 23 aprile 2020

*«I servizi per l'infanzia sono in capo all'Unione Comuni modenesi Area Nord. Al momento sono state **sospese tutte le tariffe**: dalla frequenza al trasporto scolastico, dal pre ingresso al prolungamento dell'orario. Vale dai nidi d'infanzia alla scuola primaria e secondaria di primo grado».*

Sindaco di Faenza (RA), 17 giugno 2020

*«La prima tranche dei **"buoni spesa"** è stata particolarmente rilevante, abbiamo erogato 258mila euro, sui 311mila arrivati dai fondi statali, per sostenere in tutto circa 1.500 famiglie. Con le risorse rimaste, unite alle donazioni di privati e fondi di riserva propri del Comune abbiamo potuto erogare anche una seconda tranche corrispondente alla metà della precedente. A Faenza c'è stata una richiesta numericamente più pesante rispetto agli altri Comuni dell'Unione. Poi c'è il tema anche dei **pacchi alimentari**: a molte famiglie del nostro distretto è stato dato in alternativa o in aggiunta il pacco alimentare e stiamo parlando di circa 2mila persone. Anche in questo contesto i numeri parlano chiaro: l'emergenza Covid ha amplificato la situazione di marginalità di tante persone, che non ci saremmo aspettati di trovare in questi giorni alla Caritas o al banco alimentare».*

Sindaco di Camposanto (MO), 24 aprile 2020

*«Il 10 aprile è partita l'**iniziativa "Spesa sospesa"**: un progetto che prevede l'acquisto, da parte dei cittadini che lo desiderano, di buoni spesa in attività commerciali aderenti all'iniziativa. I buoni vengono lasciati direttamente nei negozi, raccolti dall'Amministrazione comunale ed erogati attraverso lo sportello sociale a quei nuclei familiari in difficoltà. I contributi della **"Spesa sospesa"** integrano i buoni spesa messi a disposizione dal Governo: il contributo stanziato per Camposanto è di circa 16.800 euro, il Comune ha integrato questi fondi arrivando a 17.400 euro. I fondi sono già stati interamente distribuiti: 117 sono state le domande pervenute, 72 quelle accettate per un totale di 254 cittadini supportati. Per gli*

anziani ci siamo attivati da subito con un **giro di telefonate ai cittadini over 75**: chiamiamo per sapere come stanno e se hanno esigenze particolari. Se necessario lasciamo anche il numero di supporto del C.O.C. Abbiamo anche organizzato un'"auto comunale" con la quale abbiamo girato per la città cercando di raggiungere tutti, dare informazioni e far sentire vicina l'Amministrazione».

Sindaco di Bussero (MI), 30 marzo 2020

«Come molte altre amministrazioni abbiamo istituito due numeri, uno per le emergenze e uno per le informazioni. Forniamo **servizi di pronto spesa, pronto farmaco, pronto pasti per le persone più in difficoltà**; ogni giorno si aggiungono delle necessità, dopo il primo impatto ora emergono tutte quelle fragilità che di solito sono gestite nell'ordinario. In particolar modo quelle delle persone anziane sole, ma anche i disabili che regolarmente andavano nei centri ed ora rimangono in famiglia, magari accuditi da persone anziane che hanno difficoltà a gestirli così tanto tempo: pensiamo ai casi psichiatrici che possono rappresentare un'emergenza nell'emergenza. Qualche giorno fa c'era una persona che si voleva buttare dal balcone di casa. Vi rendete conto come alcune situazioni siano difficili da gestire. Ma per fortuna noi abbiamo una grande forza e una risposta sociale, tra volontari, funzionari, amministratori pubblici. Tenete conto che riusciamo ad avere un rapporto tra assistito e assistenza praticamente di uno a uno».

Comune di Soliera (MO), 01 maggio 2020

«C'è stata un'ondata di **richieste di sostegno economico-alimentare** alle quali abbiamo risposto con il progetto del banco alimentare, coadiuvati dalla Cooperativa sociale e i volontari del territorio. È stato un progetto molto importante che ha stimolato una forte coesione sociale: persone in difficoltà aiutate da altri cittadini; un momento di collegamento e senso di comunità. C'è stata poi una forte richiesta di mascherine, soprattutto nel momento in cui scarseggiavano nelle farmacie, ora la situazione sembra essersi stabilizzata. Per quanto riguarda i **servizi per l'infanzia** ci sono state

*molte opportunità di intrattenimento, arrivate anche da soggetti che non sono direttamente del Comune: letture della ludoteca, fiabe lette e cantate in videoconferenza. Sui **servizi agli anziani** si è dovuto riconsiderare sia l'assistenza domiciliare che i servizi diurni, poiché bisognava contemporaneamente tenere insieme l'idea di poter continuare a offrire servizi a persone in difficoltà e stare attenti a non contagiare loro e gli operatori».*

Sindaco di Mineo (CT), 9 aprile 2020

*«È stato attivato il Centro Operativo Comunale di Protezione civile, al cui interno vi è anche il Dirigente dei servizi sociali comunali, allertato a creare una **nuova mappa del bisogno**, abbiamo attivato uno sportello di assistenza alla popolazione denominato "Covid-19, e delle linee telefoniche dedicate, tutto ciò per individuare le difficoltà e sopperire ad ogni reale bisogno, anche psicologico, senza spreco di risorse e duplicazioni di iniziative di sostegno sociale, gli strumenti, per ora, sono quelli già in uso ai servizi alla persona».*

Sindaco di Chieri (TO), 18 marzo 2020

*«Sono giornate intense, le stiamo pensando un po' tutte: questa settimana abbiamo creato due numeri telefonici per fornire informazioni ai cittadini e raccogliere le loro segnalazioni. In collaborazione con i commercianti e le aziende del territorio abbiamo attivato il **servizio di consegna a domicilio della spesa** e l'elenco è disponibile sia sul sito del Comune che fornito con i numeri telefonici. Ieri siamo partiti nelle vie della città con il megafono della Protezione civile, andremo nelle frazioni per comunicare di stare a casa... Vogliamo coinvolgere tutti i cittadini, anche quelli meno ricettivi. Continueremo a tenere aperti i **mercati** perché si sono svolti in modo regolare ed ordinato, limitatamente ai banchi degli alimentari, grazie alla collaborazione degli addetti ed alla Protezione civile. Abbiamo deliberato il **rimborso delle rette dei nidi pubblici e convenzionati** per il periodo finora non usufruito e **sospeso anche il pedaggiamento della sosta** a pagamento a raso, ovvero le cosiddette "strisce blu" in tutto il territorio».*

## UNA MANOVRA SOCIALE IMPORTANTE

Sindaco di Gallarate (VA), aprile - maggio 2020

*«In questa situazione abbiamo distribuito i 282 mila euro ricevuti dal Governo per il bonus spesa a 620 famiglie in difficoltà. Soldi che hanno in parte sopperito alla cassa integrazione e ai 600 euro che stentano ad arrivare. Come amministrazione abbiamo poi varato un **piano di aiuti comunale** da 3 milioni e 700 mila euro, già approvato dalla Giunta e che verrà discusso e approvato dal Consiglio entro la fine di maggio. Si tratta di 200 euro alle famiglie con bambini sotto i sei anni; un contributo pari al 50% del costo dei libri di testo per i ragazzi delle scuole medie; la costituzione di un Fondo fiducia per chi dal 1 marzo al 31 luglio ha perso o perderà il lavoro; un taglio della Tari di 10 euro per ogni cittadino e del 25% per le utenze non domestiche; dell'abbattimento del 50% del costo del plateatico per le attività del territorio, che dimostra la nostra volontà di stare dalla parte dei commercianti e delle imprese. Complessivamente, una manovra importante, che non ha precedenti».*

### 1.11 Il coinvolgimento dei volontari

Si accennava alle energie e alle competenze aggiuntive che i Sindaci hanno potuto attivare in fase di emergenza. Si possono tradurre in un solo profilo: apporto eccezionale del volontariato nelle forme più diverse, dalle associazioni organizzate, alla Croce Rossa, ai singoli volontari, alle competenze di professionisti o specialisti con ruoli pertinenti con le necessità derivanti dal Covid-19.

Nel racconto dei Sindaci la meraviglia e il riconoscimento. La prima quasi in forma di stupore per quanto quotidianamente ricevuto dalle decine e centinaia di apporti volontari, il secondo come senso di orgoglio, di tenuta della propria comunità, di resilienza. Nel riconoscimento anche l'apprezzamento per apporti e pareri da competenze ricevute dalla comunità, forse assenti dal novero delle professionalità comunali standard e quindi considerate anche per un potenziale futuro.

Con una sottolineatura di clima sociale, il primo periodo Covid-19 ha favorito la riscoperta dell'autenticità e del valore dei rapporti personali. Molti cittadini hanno manifestato più attenzione alle esigenze dei vicini, di altri cittadini; alcuni esercenti per fronteggiare la situazione si sono tra di loro confrontati e accordati su come procedere, quali misure prendere. Sono stati superati atteggiamenti individualistici.

### RISORSE INEDITE DAL VOLONTARIATO

Sindaco di Pero (MI), 23 aprile 2020

*«La cosa più positiva è la **disponibilità di tantissimi volontari**. Noi non abbiamo avuto nessun problema per reperirli. Quando abbiamo effettuato la chiamata per la distribuzione dei pacchi abbiamo avuto la risposta di 70 persone che non erano quelle a noi già note perché operanti nelle nostre associazioni. Ci si è aperto un mondo [...] È emersa la **bella parte di Pero** che non conoscevamo... abbiamo attivato la **consegna dei farmaci a casa** in collaborazione con la Farmacia comunale, con alcune associazioni, con Astra Soccorso, con la Protezione civile e con i volontari; abbiamo attivato il **servizio "La spesa a casa"** in collaborazione con alcuni commercianti e con i volontari. È sempre attivo inoltre il servizio pasto a domicilio per le persone più fragili. In collaborazione con Oltreperimetri, è stato avviato lo **sportello telefonico di supporto all'ascolto** di coloro che si sentono soli o che sono disorientati in questo momento di isolamento».*

Sindaco di Mineo (CT), 9 aprile 2020

*«**Eccezionale la collaborazione solidale della nostra comunità**, in tanti stanno collaborando o si rendono disponibili, liberi cittadini, esercenti, professioni sanitarie, oltre alla associazione comunale di Protezione civile "ISIDE", esempio di efficienza e professionalità».*

Sindaco di Osnago (LC), 11 maggio 2020

*«Abbiamo messo in campo in generale le risorse del volontariato locale che è molto attivo e con cui **abbiamo sperimentato forme inedite di collaborazione**; oltre alla generosità delle persone abbiamo sperimentato anche la capacità e la disponibilità a collaborare in forme nuove che spero rappresenteranno una risorsa anche per il futuro».*

Sindaco di Robecco sul Naviglio (MI), 28 aprile 2020

*«Abbiamo avuto **un gruppo di volontari di comuni cittadini che non si è risparmiato**».*

Sindaco di Lainate (MI), 24 aprile 2020

*«La città ha risposto bene, un **grandissimo impegno nel volontariato di cui sono molto contento**».*

Sindaco di Seveso (MB), 15 aprile 2020

*«Quello che mi sento di sottolineare e che mi ha fatto molto piacere è la **quantità di volontari e associazioni che stanno dando una mano, senza di loro saremmo stati molto in difficoltà**».*

Sindaco di Lacchiarella (MI), 10 aprile 2020

*«A Lacchiarella abbiamo attivato una serie di preziosissime iniziative, anche col supporto della Polizia Locale e dei volontari della Protezione civile. **Si è attivata una rete meravigliosa all'interno della nostra comunità**, come in tanti altri Comuni della Lombardia: spesa a domicilio, farmaci a domicilio, buoni spesa per i cittadini, la cosiddetta "spesa sospesa" e la consegna di mascherine, ma anche la didattica a distanza e il supporto psicologico per le persone in isolamento».*

Sindaco di Carpiano (MI), 9 aprile 2020

«**(Abbiamo scoperto) le risorse della comunità, il volontariato organizzato o meno.** Per noi significa concretamente fare la spesa e consegnarla a domicilio, recapitare dei pasti, consegnare i farmaci a casa; cerchiamo di fare in modo che le categorie più deboli restino nelle loro abitazioni per prima cosa a tutela della loro salute. In questo senso va anche l'assistenza infermieristica volontaria per chi ne ha bisogno, per evitare che chi deve controllare patologie come il diabete o quelle cardiache, debba recarsi in ospedale, cosa che è meglio evitare se si può».

Sindaco di Inveruno (MI), aprile - maggio 2020

«C'è stata un'attivazione immediata sia da parte dell'amministrazione che da parte della cittadinanza; **abbiamo coinvolto una rete di volontari** che comprende una settantina di persone che **ci ha permesso di concretizzare il principio dello "stare a casa"**, offrendo una serie di servizi alla cittadinanza, dalla spesa a domicilio per gli over 65, ai medicinali».

Sindaco di Robecchetto con Induno (MI), 7 aprile 2020

«In generale quando abbiamo bisogno di un volontario **c'è una risposta straordinaria da parte delle persone**, riusciamo a gestire tutte le problematiche, ovviamente anche grazie al lavoro di Protezione civile e polizia locale».

Sindaco di Cornaredo (MI), 3 aprile 2020

«Abbiamo avuto la fortuna che fin dall'inizio dell'emergenza **moltissimi giovani si sono messi a disposizione per qualunque tipo di iniziativa**, e noi li abbiamo dirottati verso il supporto delle persone con fragilità, in particolare e persone anziane sole a cui abbiamo chiesto di rimanere a casa. Questi giovani volontari si sono organizzati anche con i centri di distribuzione per portare a domicilio spesa e farmaci. Poi c'è tutta la rete di supporto creata con la polizia locale e i volontari della Protezione civi-

*le che invece gestisce la parte più complicata, quella delle persone che sono contagiate o in quarantena».*

Sindaco di Cesano Boscone (MI), 31 marzo 2020

*«Abbiamo anche un **nutrito gruppo di volontari**. Tra di loro ci sono psichiatri e psicologi che rispondono al telefono, ma anche i ragazzi della pastorale giovanile che hanno attivato un numero verde contro la solitudine e chiamano gli anziani. **C'è una grande risposta, per molti versi sorprendente, da parte della comunità locale**».*

Sindaco di Gessate (MI), 26 marzo 2020

*«Possiamo tenere attivo questo servizio grazie ai volontari della Protezione civile e ai **cittadini che si sono offerti volontari senza che neanche li andassimo a cercare**. Grazie a loro riusciamo a garantire alle persone la consegna dei beni di prima necessità».*

Sindaco di Casorezzo (MI), 25 marzo 2020

*«Ci sono state persone che si sono fatte avanti, si sono presentate alla Protezione civile quando è arrivato il primo decreto. Poi **si sono aggiunte altre persone senza la necessità di dover chiedere**. E anche di questo sono davvero fiero».*

Sindaco di Buccinasco (MI), 23 marzo 2020

*«**Abbiamo avuto una risposta massiccia nell'ordine di centinaia di persone**. Chiaramente non stiamo utilizzando tutti, abbiamo preferito quelli che avevano particolari specificità lavorative, come infermieri, ex carabinieri o polizia locale, persone che avevano già un'esperienza sul campo così da non dover perdere tempo con addestramenti. Se poi l'emergenza andrà avanti, come temiamo, potremo chiamare anche gli altri che si erano proposti».*

Sindaco di Cernusco sul Naviglio (MI), 20 marzo 2020

«**Tantissime persone si sono messe a disposizione della Protezione civile** o di altre realtà di volontariato per dare supporto in questo momento. Alcune associazioni di volontariato stanno chiamando a casa i propri associati con regolarità per sapere se tutto va bene e per non farli sentire soli».

### 1.12 Comunicazione

Dal primo “appello ai cittadini” sottoscritto dai 60 Sindaci dei Comuni lodigiani il 22 febbraio 2020, la comunicazione si è rivelata un aspetto presidiato con continuità dai Sindaci, rinnovato nelle forme per il forte ricorso ai social e ai messaggi video, seguito e apprezzato dai cittadini. È stato il modo attraverso il quale ogni Sindaco si è assunto il ruolo di cura e rassicurazione rispetto alla propria comunità amministrata. La comunicazione è stata intesa come:

- connessione evoluta con la rete dei cooperanti nella gestione dell'emergenza;
- informazione sistematica alla cittadinanza.

Essere il terminale di prescrizioni nazionali e regionali ha richiesto di svolgere il ruolo di organizzatore, mediatore, informatore, “precisatore” delle indicazioni di fonte sovra comunale. Si deve dire anche con una certa approssimazione considerato che molte produzioni normative nazionali non hanno avuto un preventivo coinvolgimento della rappresentanza dei Sindaci.

Tale ruolo si è tradotto in due livelli di comunicazione: *back office* e linea di comando per la propria rete di fronteggiamento dell'emergenza e *front office* per i cittadini. I cittadini sono stati informati quali co-attori delle *policy*, per rispondere al loro bisogno di informazione e insieme permettere un posizionamento positivo dell'Amministrazione. La comunicazione più efficace è stata quella con un valore aggiunto, con contenuti rielaborati su specifiche esigenze.

Alcuni Sindaci hanno brillato per doti di chiarezza e di empatia, altri meno. Tutti loro hanno apprezzato la velocità dei processi comunicativi, la necessità di assicurarsi della qualità delle fonti, di non produrre cattive comunicazioni, di coinvolgere altri attori locali prima di informare. Al confronto dell'impegno dei Sindaci gli altri attori coinvolti, per esempio prefetture e Regione, sono stati più tradizionali con impiego di comunicati, circolari e in genere forme scritte.

### DOMANDA INFORMATIVA DAI CITTADINI

Sindaco di Brugherio (MB), aprile - maggio 2020

*«I cittadini si sono stretti attorno ai loro Sindaci per avere informazioni, per capire come orientarsi nella giungla di DPCM, Ordinanze e FAQ (quante mail e messaggi per sapere cosa fosse aperto, cosa servisse per muoversi, dove trovare moduli...!), per chiedere test sierologici e tamponi. I cittadini hanno chiesto ai loro Sindaci informazioni sulle misure di sostegno al reddito, sul contributo per gli affitti e sui progetti di solidarietà alimentare, facendoci capire ancora di più che l'impatto del coronavirus sulla vita delle persone non si è limitato al solo aspetto sanitario».*

### COMUNICAZIONE EVOLUTA PER L'EMERGENZA

Assessore del Comune di Venegono Inferiore (VA), 12 maggio 2020

*«Nel periodo di pre-allerta sono stati recuperati i contatti (telefonici e mail) dei commercianti, ristoratori e bar, sono stati allertati tutti i referenti della Rete di Controllo di Vicinato e delle Associazioni esistenti nel Comune, Parrocchia e Caritas, chiedendo a tutti questi soggetti di attivare gruppi di WhatsApp e di acquisire dimestichezza nell'uso di Skype. Nel periodo di allerta e di isolamento questa **Rete di comunicazione** è stata molto importante per comunicare con i cittadini, trasmettere, in tempi molto rapidi e con la massima garanzia della veridicità, informazioni e comunicazioni che venivano impartite dal Governo e dalla Regione. La*

*Rete ha dato la possibilità al Comune di avere informative certe da fonti radicate sul territorio di quanto accadeva in ambito comunale e nel contempo di poter comunicare e fare circolare informazioni corrette e complete sulla gestione dell'emergenza e emanare direttive operative celeri. È stata attivata una Rete tra Amministratori locali soprattutto per confrontarsi sulle diverse esperienze e situazioni locali, sulla interpretazione delle direttive delle autorità sovra comunali e su materie non di pertinenza dell'Ente locale».*

Sindaco di Sedriano (MI), 27 marzo 2020

**«È fondamentale fornire costantemente informazioni e aggiornamenti.** Col susseguirsi dei decreti le persone sono in difficoltà nel capire cosa possono fare e non fare. Il metodo che ho adottato è stato quello di fare dei video serali da inoltrare ai cittadini in cui fornisco tutti gli aggiornamenti, faccio delle raccomandazioni e rispondo alle domande che mi arrivano ogni giorno via mail da parte dei cittadini. Ne arrivano centinaia, le raccolgo per categorie e rispondo con un video ogni giorno. Alcune situazioni sono seguite persona per persona con telefonate. La problematica più frequente è quello di stare dietro a tutte le direttive che arrivano e cercare di interpretarle insieme a tutti i funzionari per fornire risposte chiare ai cittadini».

Sindaco di Desio (MB), 6 aprile 2020

*«[...] accanto a metodi di comunicazione più tradizionali come il pulmino con il megafono, perché si è vero che siamo tutti connessi, ma c'è anche una parte della popolazione che connessa non è, come quella anziana, quindi noi giriamo quotidianamente con il pulmino e il megafono anche solo per dare i numeri di telefono a cui ci si può rivolgere per avere informazioni o aiuto. **Quindi potenziamento della comunicazione ordinaria con le opportunità offerte dagli avanzamenti tecnologici, ma anche metodi tradizionali.** Di nuovo mi viene in mente quando ero bambino, all'emergenza diossina che abbiamo passato e girava il pulmino con il megafono per dare informazioni ed istruzioni».*

Sindaco di Robecchetto con Induno (MI), 7 aprile 2020

*«In una situazione del genere per me la **comunicazione con i miei cittadini non è così facile**. Prima c'era un contatto diretto, giornaliero, il recarsi in Comune, incontrare le persone che, se avevano bisogno, mi fermavano per strada. Ora questo ovviamente non c'è più e **la comunicazione è passata sui social**. Io li uso tutti i giorni tramite il sito del Comune per dare informazioni e tenere aggiornati i miei cittadini, oppure attraverso il telefono».*

Sindaco di Camposanto (MO), 24 aprile 2020

*«La **comunicazione è stata davvero difficile** e la preoccupazione di non riuscire a raggiungere tutta la cittadinanza è stata alta. Il limite di non potersi muovere e non poter essere fisicamente tra la gente è stato davvero un problema».*

Sindaco di Prato (PO), 9 maggio 2020

*«In questa occasione in cui era impossibile il contatto fisico, la tecnologia è stata fondamentale. **Abbiamo utilizzato tutti i canali di informazione ai cittadini**, dai media alle telefonate, e anche l'uso dei social network ha avuto un ruolo essenziale. Senza mai dimenticare, quando tutto sarà terminato, che i social sono una parte della comunicazione: deve restare il contatto interpersonale diretto, il confronto nelle piazze e per le strade, la stretta di mano. Quando tutto questo potrà essere possibile tornerò a farlo».*

Sindaco di Carpiano (MI), 9 aprile 2020

*«**Ho rivalutato molto i social**, è il mezzo più utilizzato anche perché è ormai alla portata di quasi tutti e poi ha il vantaggio dell'immediatezza. Poi sul sito del Comune. **La velocità della comunicazione è fondamentale** anche perché abbiamo visto come le cose possono cambiare da un momento all'altro e noi siamo la cinghia di trasmissione fra autorità e territorio».*

Sindaco di Rosate (MI), 1 aprile 2020

*«La **cosa più importante è la comunicazione**, io continuerò a fare queste **dirette quotidiane** utilizzando i social, perché ho visto che **sono molto seguite e funzionano**».*

Sindaco di Noci (BA), 23 aprile 2020

*«**Ricevo certamente tante chiamate e messaggi attraverso tutti i canali disponibili**. Le richieste vanno dalle semplici informazioni su cosa è possibile fare viste le restrizioni alle semplici informazioni sullo stato della situazione sanitaria a Noci. Non mancano le richieste di informazioni sui servizi che l'Amministrazione unitamente al Centro Operativo Comunale e le associazioni di volontariato e, anche, la disponibilità dei singoli cittadini sta fornendo.*

*Sinceramente non saprei dire se vi è uno stile più efficace di un altro. Tanto dipende dai contesti e dal "sentire" la tua **comunità**. Sono stato in giro senza fare lo sceriffo e senza farlo sapere. Peraltro ognuno ha un proprio stile e modo di comunicare e per tutti coloro che hanno responsabilità questo momento è complicato. Il mio obiettivo è sempre stato quello di parlare delle cose e non di far parlare di me. Di conseguenza da sempre comunico con la massima semplicità sforzandomi di fare dei ragionamenti per far capire le ragioni che portano a prendere determinate decisioni».*

Sindaco di San Donato Milanese (MI), 2 aprile 2020

*«Quello della comunicazione rappresenta uno dei temi nodali, soprattutto nell'attuale situazione estremamente problematica: **i cittadini si affidano molto alle comunicazioni che provengono dalle proprie amministrazioni** e questo per noi rappresenta senz'altro una grande opportunità ma anche una **grande responsabilità** che richiede da parte nostra estrema attenzione in quanto possiamo, come è peraltro accaduto, essere a nostra volta vittime di fake news. Nella fase di comunicazione prima di rilasciare un'informazione è nostro dovere verificarne molto attentamente la natura e la veridicità».*

### 1.13 La seconda fase

Dal 4 maggio 2020, in Italia sono riprese le attività fino ad allora limitate dal *lockdown*, si è ridotta la stretta emergenza sanitaria mentre sono diventati più evidenti gli effetti dell'impatto economico seguito alle misure di contrasto al Covid-19.

Vale un'osservazione anche qui di asimmetria, alcune attività economiche sono rimaste attive e non hanno subito problemi, altre invece hanno perduto reddito e non riusciranno a recuperare i fatturati mancanti. Le prospettive economiche non appaiono critiche per le grandi imprese presenti, quanto per gli artigiani e soprattutto per il commercio di vicinato. I Comuni ed i Sindaci sono attori privilegiati dell'avvio della fase due, ne colgono i particolari e producono anche informazioni peculiari. Un esempio tra gli altri che avrebbe dovuto innescare attenzioni preventive è la segnalazione della ripresa dell'incidentalità stradale, anche con problemi molto gravi.

Con la fase due gli amministratori riposizionano le proprie prerogative. Si dedicano ad agevolare il ritorno alla normalità per le attività commerciali, a recuperare profili di servizio alle persone per le attività alle famiglie e all'infanzia, ad attrezzare l'apertura delle scuole. Hanno intuizioni da verificare sul *welfare* per gli anziani. Si preparano alla fase tre, che non trattiamo in questo documento, dove risulterà più avanzato il recupero della normalità con l'importanza di riuscire a prevenire e a trattare il possibile riaccendersi di potenziali focolai di infezione. Comuni e amministratori restano gli attori istituzionali che completano la "catena implementativa" dell'uscita dall'emergenza ma si organizzano anche per progetti di ripresa complessivi delle proprie comunità. Milano e Bergamo, esempi tra gli altri, con veri e propri piani di adattamento<sup>(15)</sup>.

---

<sup>15</sup> Si vedano: COMUNE DI BERGAMO, Bergamo 2020. *Strategia di rilancio e di adattamento. Position paper della Giunta comunale aperto al contributo della città, Bergamo, 2020*; COMUNE DI MILANO, Milano 2020. *Strategia di adattamento Documento aperto al contributo della città, Milano, 2020*

## SOTTOVALUTAZIONE PER LE ZONE PIÙ COINVOLTE

Sindaco di Bergamo (BG), 5 maggio 2020

«A Bergamo c'è la sensazione di essere stati vittime di una sottovalutazione che, per ora, non si è trasformata in rancore. Cosa che potrebbe succedere se, a errori e ritardi, si sommasse la mancata attenzione ai **temi del rilancio economico di questo territorio**. Non si può accettare, oltre ad aver contato migliaia di morti, di non poter sostenere la propria famiglia. Servono interventi per le imprese, a Fondo perduto: le misure di marzo, basate sui prestiti, hanno avuto una risposta molto fredda da parte delle aziende. A quelle condizioni, molti settori non ripartiranno. E poi c'è il tema di un reddito d'emergenza. Con questa crisi è **emersa una fascia di persone e di famiglie, circa duemila solo nella nostra città, in grande difficoltà**, non percependo né pensione, né reddito di cittadinanza, né altre forme di assistenza. Sono lavoratori della ristorazione e del turismo. A queste categorie le risposte del governo devono arrivare in pochi giorni, non fra tre mesi. Si riapre perché non si può non riaprire, ma lo facciamo con il fiato sospeso, senza dati per una lettura precisa dell'epidemia. La Regione ha aumentato il numero di test sierologici e tamponi, ma sono ancora troppo pochi».

## RITORNO AD UNA NORMALITÀ PRUDENTE

Sindaco di Arese (MI), 12 maggio 2020

«Dal punto di vista operativo, rispetto a quelle che sono le facoltà concesse dai DPCM, noi abbiamo cercato di fare un patto di fiducia con i cittadini. Abbiamo riaperto i parchi, gli orti, il cimitero e sabato il primo mercato comunale all'aperto. **Si sta cercando di rientrare a una normalità "prudente"**, il territorio comincia ad essere frequentato, a volte fin troppo devo dire. (Per i lasciti dell'emergenza) diciamo anche con chiarezza che **le persone chiedono di essere testate**, vogliono sapere se sono entrate in contatto con il virus, vogliono sapere se sono pericolose per gli altri. Su

*questo la linea adottata dalla Regione Lombardia era decisamente volta alla cura presso gli ospedali che ha depotenziato la medicina territoriale, o comunque non ha fornito gli strumenti sufficienti alla medicina territoriale. Noi abbiamo coltivato il rapporto con i medici curanti e abbiamo vissuto le loro difficoltà».*

Sindaco di Aprica (SO), maggio 2020

*«Per la ripartenza **l'elemento trainante sarà il turismo** che vale il 90% delle attività economiche, compreso l'indotto. Si è salvata la stagione invernale e si vedrà come sarà attrattiva la stagione estiva, visto il potenziale di 30.000 posti nelle seconde case ma prevedibili difficoltà per la ricettività alberghiera. Dovranno essere rivisti le attività e gli eventi in relazione ai rischi sanitari derivanti dal pendolarismo città-montagna».*

Sindaco di Valmadrera (LC), aprile - maggio 2020

*«Particolare attenzione stiamo riservando, in questo avvio della fase 2, a quanto sta accadendo nelle oltre settecento **attività produttive** presenti sul nostro territorio e per quali contributi, aiuti, opportunità anche l'amministrazione comunale potrà offrire sostegno anche per rilanciare gli **esercizi commerciali**. Ancora una volta siamo pronti a fare squadra ben sapendo che, superata l'emergenza sanitaria, **il lavoro sarà la grande scommessa**».*

Sindaco di Osnago (LC), 11 maggio 2020

*«Nelle ultime due settimane vedo dei segni di risveglio relativi al fatto che **il sistema sanitario nel suo complesso ha intrapreso la strada giusta**: per esempio abbiamo ricevuto indicazioni da ATS sul fatto che verranno avviati i test sierologici. Finalmente a livello di sistema si è imboccata una strada di maggiore attenzione. Chiaro, siamo reduci da due mesi di gestione fallimentare, dal mio piccolo osservatorio posso confermarlo».*

Sindaco di Seregno (MB), 21 maggio 2020

«[...] anche adesso noi Sindaci ci troviamo a che fare con decine di cittadini che hanno terminato la sorveglianza attiva, ma che **rispetto al test o al tampone non hanno ancora le risposte che servono per tornare alla normalità**».

Sindaco di Merate (LC), aprile - maggio 2020

«Il nostro Comune ha solide finanze. **Nella fase 2 vogliamo essere il volano dell'intera economia del Meratese e migliorare la qualità della vita.** Lo faremo tutti insieme, facendo squadra. La nostra municipalità sta gestendo l'emergenza ma abbiamo anche mantenuto viva la progettazione dei lavori pubblici. Siamo pronti a far partire lavori da 3 milioni di euro per la riqualificazione di viale Verdi e il progetto da 1 milione e mezzo per la nuova palestra della scuola media. Una bella quantità di lavori pubblici e di fiducia per la nostra comunità».

Assessore del Comune di Pomezia (RM), 6 luglio 2020

«Abbiamo avviato una stretta collaborazione con tutti i dirigenti scolastici di Pomezia per partire da subito con gli interventi necessari a **recuperare spazi adeguati alle esigenze delle scuole**, sia in termini di capienza delle aule che di trasporto scolastico, mensa, personale ausiliario e arredi. L'Amministrazione è pronta a mettere a disposizione spazi comunali, qualora dovessero servire all'avvio delle attività scolastiche, e a intervenire con lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria per rendere i plessi scolastici adeguati alle nuove norme».

Assessore del Comune di Fabriano (AN), 30 aprile 2020

«Per **aiutare il settore del commercio** in vista della ripartenza è data possibilità ai Comuni di applicare delle agevolazioni sulla Tari per le utenze non domestiche che hanno dovuto osservare uno stop forzoso dell'attività. Ci

*stiamo attivando per cogliere appieno questa opportunità... È nostra intenzione potenziare il capitolo che avevamo già previsto per il sostegno del commercio dirottandovi tutte le minori spese che registreremo a causa del lockdown. Stiamo anche riflettendo sulla possibilità di aumentare la superficie di suolo pubblico dove poter somministrare alimenti e bevande».*

Sindaco di Laveno Mombello (VA), 5 maggio 2020

*«Sul territorio comunale non ci sono presenti grande imprese ma **l'economia è basata su piccole e medie imprese soprattutto del settore turistico, commerciale e servizi**, tipiche di una cittadina la quale che in questo contesto hanno subito un grandissimo danno economico. Per la ripresa la chiave di tutto saranno le attività turistiche, commerciali e dei servizi».*

### UN NUOVO WELFARE

Sindaco di Reggio Emilia (RE), 20 maggio 2020

*«Nelle strutture private come in quelle pubbliche che si occupano degli anziani si è palesata, in diverse circostanze, l'inadeguatezza nell'affrontare l'emergenza sanitaria anche se va riconosciuto che si è trattato di una esperienza nuova per tutti. Siamo oggi di fronte a due esigenze: una contingente, su come i Comuni si dovranno attrezzare per affrontare un eventuale ritorno del virus in autunno; e una di prospettiva strategica, su come **rafforzare le strutture per gli anziani** per evitare nuovamente di pagare un prezzo troppo alto. I mesi che abbiamo alle spalle hanno cambiato radicalmente il nostro modo di vivere e amministrare. Siamo in una fase di transizione, in cui **l'integrazione tra pubblico e privato sociale può avviare una nuova stagione di Welfare di comunità**. Per questo, nei prossimi mesi dobbiamo lavorare con impegno sui cardini attorno ai quali sta cambiando il Welfare».*

## SUPERARE LE RETORICHE SULLA RIPARTENZA

Direttore PIM - Piano Intercomunale Milanese, Maggio 2020

*«Circolano sulla ripartenza due retoriche, entrambe discutibili: cambierà tutto; passerà la nottata e si tornerà a prima. Se per tradizione in Italia prevale la continuità si deve riconoscere che **la crisi va attraversata, non è un dato momentaneo. Quattro linee di lavoro** sono più chiare: orientamenti tipo "Green deal", l'emergenza rischia di travolgerli, ed invece vanno confermati e rilanciati; Reti digitali, le disparità vanno superate, anche quelle all'interno della stessa area metropolitana; rilancio dei servizi di prossimità, in rapporto ad una nuova rete dei trasporti; Fragilità, si dovranno gestire i rischi del divaricarsi delle disparità e delle povertà sociali».*

### 1.14 Perdita di risorse

Chiudiamo con un tema di portata strutturale. Le risorse impegnate dai Comuni per l'emergenza Covid-19 sono state di tipo organizzativo, attinenti al personale proprio e al contributo di servizio ricevuto dai molti volontari. Quelle finanziarie sono derivate dai contributi statali per i buoni spesa coadiuvati dalle donazioni private. Inoltre, alcuni Sindaci hanno avviato aggiustamenti di bilancio per recuperare risorse interne da dedicare alle spese per l'emergenza sociale imprevista. Ma la parte più critica del tema risorse sono le minori entrate da tasse, tariffe, compartecipazioni e altro non percepito. Una parte è già stata riconosciuta dalle compensazioni statali. Il restante dovrà essere verificato puntualmente sui bilanci e sul lato di nuovi ristori approvati dagli organi nazionali.

La prospettiva di enti locali indeboliti o in difficoltà è una parte dei problemi che ci aspettano nei prossimi mesi ma non è fortunatamente l'unica. Una parte di amministrazioni locali sta reagendo in autonomia e in sinergia con contribuzioni di altri livelli di governo. Qui rappresentiamo alcune riflessioni già emerse dai Sindaci, in attesa di maggiore chiarezza sull'impatto finanziario complessivo di Covid-19 sugli enti locali.

## UN ESEMPIO DI IMPATTO SU COMUNI DI PICCOLE DIMENSIONI

Sindaco di San Clemente (RN)<sup>(16)</sup>, 31 luglio 2020

«Siamo stati spettatori di un autentico terremoto che oltre a minare la salute pubblica ha sostanzialmente modificato il modo di amministrare i Comuni. **Nel 2020 il pareggio di Bilancio è forse a portata di mano** ma nel 2021 e nel 2022 potremmo fare i conti con un **ipotetico disavanzo** a cui mettere mano tramite interventi di una certa importanza... non va taciuta la situazione di palese incertezza in cui gli enti locali si trovano all'indomani del lockdown. Fatta questa premessa ribadisco il personale impegno affinché l'attività volta al **recupero delle risorse** che oggi mancano, prosegua nel solco di una collaudata e proficua collaborazione sia con la Regione Emilia-Romagna sia con gli altri Enti sovracomunali: risorse che ci auguriamo non si esauriscano una tantum ma **diventino strutturali a tutti gli effetti**. Dovremo lavorare di più perché l'emergenza Covid-19, al di là della sua eccezionalità sanitaria, **avrà a lungo ripercussioni sulle casse dei Comuni**. Per l'Imu si prevede un minore incasso per il Comune pari al 10%. Per l'addizionale Irpef si prevede una diminuzione delle entrate pari al 20% entro l'anno. Sulla Tari graveranno sul Bilancio comunale le ulteriori agevolazioni da corrispondere alle utenze non domestiche, fatto salvo un eventuale contributo della Regione se riconosciuto. Relativamente al pagamento della Tari e dell'Imu, il Comune di San Clemente ha già avviato le procedure d'accertamento ai fini della lotta all'evasione fiscale. Un atto dovuto, al quale l'amministrazione non si può sottrarre. Sul capitolo Ici, pubbliche affissioni e Cosap ad oggi mancano circa 28mila euro. Inoltre, il concessionario che si occupa della riscossione ha evidenziato gravi difficoltà e per tale motivo ha chiesto di aumentare l'aggio dal 15,3% al 50% per le pubbliche affissioni e al 17,8% per i tributi minori. Diritti di segreteria: meno di 10mila euro quelli incassati rispetto ai 35mila previsti. Complessivamente le entrate del Titolo Terzo, derivanti dalla vendita e dall'erogazione dei servizi si attestano a 81mila euro, ne mancano 300mila.

---

16 Il Comune di San Clemente (RN) ha 5.600 abitanti.

*Per quanto riguarda il capitolo dei servizi, quelli di nido, materna e trasporto scolastico hanno avuto "rette completamente azzerate" nel periodo di chiusura ma le cooperative che svolgono il servizio richiederanno comunque il saldo di una quota per far fronte ai costi fissi. Previsti altresì i rimborsi per il trasporto scolastico non usufruito nel secondo quadrimestre. Sulla mensa, poi, i buoni pasto non sono stati pagati, ma l'affidatario del servizio chiederà il rimborso dei costi fissi per circa 20mila euro: un ulteriore esborso derivante dall'emergenza Covid-19. A ciò si aggiungono altri oneri per le utenze, ovvero 17.500 euro: la chiusura delle scuole è scattata alla fine della stagione invernale e dunque il costo del riscaldamento risulta lo stesso elevato. Senza dimenticare le maggiori spese a favore dell'Unione Valconca per 22mila euro e altri 26mila euro circa per l'assistenza ai minori in struttura: la spesa è salita da 40mila a oltre 65mila euro [...] È necessario che i miei cittadini sappiano: **l'obiettivo di Fondo è il non aumento della pressione fiscale.** Ogni intervento futuro, incluso il più sollecitato e ben presente all'Amministrazione, dovrà sottostare, alla luce delle considerazioni fatte, ad un **rigido schema di priorità**».*

Sindaco di San Felice sul Panaro (MO)<sup>(17)</sup>, 23 aprile 2020

*«Certo è che da questa crisi usciranno indeboliti anche i Comuni già alle prese con anni di tagli nei trasferimenti statali e crescenti difficoltà. **Credo che il Comune potrà fare molto poco, anzi contiamo anche noi su significativi aiuti statali** che devono arrivare anche alle pubbliche amministrazioni».*

## EFFETTI SU UN CAPOLUOGO DI PROVINCIA

Sindaco di Parma (PA), 16 giugno 2020

*«**Tutti i Comuni sono andati in difficoltà dal punto di vista delle entrate.** Noi abbiamo fatto un calcolo iniziale: il Comune aveva mancate entrate dovute di circa 20 milioni di euro. Capite che, visto che lo Stato può anda-*

---

*17 Il Comune di San Felice sul Panaro ha 10.800 abitanti.*

*re in deficit mentre i Comuni devono giustamente chiudere in equilibrio, **bisogna da una parte trovare una parte di risorse al proprio interno e dall'altra che il governo, come sta facendo con tutta un'altra serie di misure, ponga delle risorse per i Comuni.** Il cittadino fa riferimento al Comune per tutta una serie di servizi, dai servizi sociali agli asili, dai centri estivi. È impossibile pensare che siano stati disposti solo 3 miliardi di euro, con un anticipo del 30%. Peccato che noi dovremo tagliare subito da altre parti in attesa di sapere quali sono i finanziamenti complessivi. I Comuni non possono essere sempre l'ultimo pensiero dei vari governi, perché i Comuni sono sempre l'ultimo baluardo rispetto ai cittadini, ai quali si rivolgono per tutte le loro paure e anche per avere delle risposte concrete per quanto riguarda la sanità, il sociale, le infrastrutture e il lavoro».*

### EFFETTI SU UN SISTEMA REGIONALE

Segretario generale ANCI Sicilia, 23 marzo 2020

*«L'impatto dell'attuale crisi sui bilanci sarà necessariamente devastante in conseguenza del **mancato gettito di parte significativa degli attuali tributi.** Stesso discorso vale per le mancate entrate provenienti dai servizi a domanda individuale e dai proventi collegati alle sanzioni per la violazione del Codice della strada e così via per altre entrate rilevanti. Le conseguenze derivanti dalle mancate entrate stanno avendo profonde ripercussioni su tutti i Comuni d'Italia ma ne avranno ancora di più in Sicilia in considerazione della fragilità del sistema della finanza locale che, già da prima, registrava un numero elevatissimo di Comuni in dissesto e pre-dissesto e ridotti livelli di riscossione dei tributi. Un sistema che nell'Isola fa già strutturalmente ricorso all'anticipazione di tesoreria e che non potrà in massima parte contare sugli introiti derivanti dai tributi locali»*



**La centralità dei servizi  
socio-assistenziali  
e dei lavori pubblici**

**Parte seconda**



## 1. Lasciti e temi da affrontare nel sistema degli enti locali dopo la fase di emergenza

Le testimonianze di cui si è dato conto nella prima parte del rapporto hanno descritto la capacità di adattamento all'emergenza dei Comuni italiani e dei loro amministratori. Gli enti locali si sono industriati di fronte ad una situazione del tutto impreveduta e straordinaria e complessivamente ne hanno ricavato maggior certezza di sé e delle implicazioni che questa emergenza lascerà alle comunità locali.

Forse è necessario che con reciprocità tutto il sistema pubblico ne sia avvertito e **rafforzi le occasioni e i metodi di coinvolgimento dei Comuni e degli amministratori locali. Primariamente nei processi di apprendimento finalizzati ad affrontare con più efficacia il nuovo coronavirus.** Quanto segnalato dai Sindaci in merito alle difficoltà di accedere ai dati di monitoraggio della sorveglianza epidemiologica, ai ritardi nei test, all'isolamento che hanno vissuto le famiglie colpite dal Covid-19, all'affiancamento delle persone in quarantena, alla criticità delle residenze per anziani e delle comunità sociali, solo per ricordare alcuni dei temi più insistenti, merita di essere ripreso in una **generale valutazione di quanto accaduto** nella prima fase dell'emergenza e destinato ad essere fortemente migliorato in caso di riaffacciarsi di fenomeni epidemici. Lo stesso per le attività svolte dai Comuni per garantire il distanziamento sociale e l'uso

dei DPI, per la gestione delle emergenze sociali e tutto quanto attiene alla pandemia con caratterizzazione territoriale.

Altro tema peculiare della fase di emergenza è l'evidenza di essere riusciti, in molti Comuni, a fare **attività di governance tra i diversi attori territoriali** per affrontare la situazione di straordinaria crisi e coordinare gli interventi. Le esperienze delle Unità di crisi, con la partecipazione di più attori locali, la mobilitazione del capitale sociale, il rapporto con imprese private, la condivisione di informazioni e la capacità di proporre soluzioni per interpretare e fronteggiare la crisi<sup>(1)</sup> richiedono *ex post* per i Comuni il riconoscimento di **componente pubblica in grado di "completare sul territorio il processo di gestione della crisi sanitaria e sociale"**. Si pensi al ruolo svolto dai servizi sociali, dalla Protezione civile, dall'associazionismo per rispondere alle necessità della popolazione e garantire il supporto alle persone in quarantena, la consegna dei farmaci a domicilio o l'assistenza agli anziani per la spesa, il trasporto dei pazienti attraverso ambulanze medicalizzate delle associazioni di soccorso o tutto il lavoro di allestimento degli ospedali da campo. Tutto questo fuori dalle circostanze ordinarie e con **velocità e tempestività** che sono diventate valori intrinseci dell'azione amministrativa.

Occorre tuttavia **un di più di strumenti e di prassi** rispetto a quanto finora disponibile, almeno potrebbero essere ridefiniti e migliorati i protocolli di relazione interistituzionale e i procedimenti di intervento in caso di pandemia con esplicito coinvolgimento dei Comuni e degli amministratori locali. Ne verrebbero migliorate le procedure di emergenza, i sistemi decisionali multilivello, sarebbero completati i Piani di Protezione civile, rafforzata la conoscenza e la formazione degli operatori che nei vari apparati si occupano e continueranno ad occuparsi di emergenze. E altro ancora. Inoltre, si consideri che tutto ciò ha valore per la grande quantità dei Comuni italiani, questa volta con minori differenze per dimensione, morfologia, assetti amministrativi.

---

*1 A. Ceriani e G. Ioriatti, Enti locali e Covid-19: nella fase due ripartire dal territorio, Note Brevi della Fondazione Romagnosi n. 9-2020, maggio 2020, Pavia.*

Potrebbe peraltro essere anche una occasione non ripetibile per aprire riflessioni e prassi su una **concezione di medicina territoriale** più **vicina alle istituzioni locali** di quanto non lo sia ora.

Un secondo profilo di riflessione che riguarda l'intero sistema dei comuni italiani è la questione che attiene alle **risorse finanziarie**. L'ANCI - Associazione nazionale comuni italiani, ad aprile 2020 in occasione dell'audizione in Commissioni Bilancio riunite ha delineato tre scenari possibili per le finanze degli enti locali: secondo le stime presentate, le perdite oscillano tra i 3,7 miliardi del *best case* scenario e gli 8,1 del *worst case* scenario, con una previsione media di circa 5,6 miliardi<sup>(2)</sup>. A causa del Covid, infatti, i Comuni hanno visto fermarsi i flussi di cassa derivanti dalla imposta di soggiorno, dall'occupazione di suolo pubblico, dalla pubblicità, dalle rette degli asili, dalle sanzioni (escluse quelle legate alla violazione delle norme introdotte per far fronte all'emergenza stessa), dagli incassi dei parcheggi, nonché le entrate derivanti dall'erogazione dei servizi, su tutti il trasporto pubblico e i musei comunali. A questo si aggiunge l'imponente perdita di risorse derivanti dal mancato gettito legato al turismo<sup>(3)</sup>.

A sostegno delle perdite di gettito registrate dagli enti locali, il governo ha istituito un Fondo dotato di 3,5 miliardi per l'anno 2020 in favore dei Comuni (3 miliardi) e delle Province e Città metropolitane (500 milioni)<sup>(4)</sup>. Inoltre, con Ordinanza n. 658 del Dipartimento della Protezione civile sono state ripartite ai comuni risorse aggiuntive per complessivi 400 milioni per buoni spesa destinati alle famiglie in difficoltà.

---

*2 Audizione ANCI su Documento di economia e finanza, Commissioni Bilancio riunite della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, Roma, 28 aprile 2020*

*3 Alessandro Cappelli, I conti in rosso dei comuni, Il prossimo bersaglio del coronavirus sono i bilanci delle città, in Linkiesta, 29 maggio 2020, <https://www.linkiesta.it>*

*4 Istituito ai sensi dell'Art. 106 - Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali del Decreto Legge del 19 maggio 2020, n. 34 - Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 (Decreto Rilancio).*

Anche le Regioni hanno adottato propri programmi di sostegno agli enti locali finalizzati a interventi di rilevanza strategica e all'immissione di risorse straordinarie nel tessuto produttivo locale<sup>5</sup>. La Regione Lombardia, ad esempio, ha disposto con legge regionale 4 maggio 2020, n. 9, il ricorso all'indebitamento per complessivi 3 mld da destinare al rilancio dell'attività delle imprese e alla realizzazione di interventi a vantaggio delle comunità locali, ripartiti tra il 2020 e il 2022. In particolare, per quanto riguarda gli enti locali, la Regione Lombardia ha assegnato 400 mln (83 mln nel 2020 e 317 mln nel 2021) per la realizzazione di opere pubbliche in materia di sviluppo territoriale sostenibile (interventi in materia di mobilità sostenibile, adeguamento e messa in sicurezza di strade, scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale, interventi per fronteggiare il dissesto idrogeologico e per la riqualificazione urbana), efficientamento energetico (interventi volti all'efficientamento dell'illuminazione pubblica, al risparmio energetico degli edifici di proprietà pubblica e di edilizia residenziale pubblica, nonché all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili) e rafforzamento delle infrastrutture indispensabili alla connessione internet (con particolare riferimento alla fibra ottica e alla realizzazione e ampliamento di aree *free wi-fi*). Nuove importanti risorse sono state assegnate con DGR N. IX\_3531 del 5 agosto 2020 e sono coinvolti gli enti territoriali come attuatori degli interventi. La Regione Emilia-Romagna, invece, ha destinato 49 milioni di euro, 6 milioni in più rispetto all'anno scorso, per finanziare nel 2020 il Fondo sociale regionale. Tali risorse sono destinate ai Comuni e alle Unioni dei Comuni per il funzionamento degli interventi e servizi sociali del territorio, in base alle esigenze e priorità definite e programmate tramite i Piani di zona a livello distrettuale<sup>6</sup>.

Altre Regioni stanno definendo programmi e misure che diventeranno concrete nelle prossime settimane. Di fronte a questa disponibilità di ri-

---

<sup>5</sup> Per un approfondimento si veda A. Ceriani, G. Ioriatti e G.C. Ricciardi, *Nuove prospettive di ripartenza per gli enti locali lombardi dopo il Covid-19. Un'esigenza di tempestività, integrazione e responsabilità*, Note Brevi della Fondazione Romagnosi n. 17-2020, Luglio 2020, Pavia.

<sup>6</sup> Per una ricognizione degli interventi adottati da Regione Emilia-Romagna in ambito socio-sanitario, si veda: <https://sociale.regione.emilia-romagna.it>

sorse i Comuni, anche alla luce dell'andamento positivo degli investimenti di spesa e dell'aumento degli impegni comunali nel periodo precedente al Covid<sup>(7)</sup>, dovranno **migliorare la filiera degli investimenti e la celerità di implementazione degli interventi**, temi di cui si tratterà nel capitolo 4. Le risorse in arrivo, infatti, richiederanno alle amministrazioni locali uno sforzo straordinario, da tradurre nell'immediata attuazione o rivitalizzazione di progettualità già previste o in corso di realizzazione, nonché nell'ideazione di nuove per affrontare le esigenze rilevate o maturate. Qui peraltro si apre il tema di una progettazione più idonea a far fronte ad esigenze sociali, economiche e infrastrutturali mutate.

Un profilo specifico nel tema delle risorse interesserà la necessità di valorizzare e sfruttare appieno le risorse dei Fondi strutturali europei. È alle porte la nuova programmazione europea 2021-2027 della politica di coesione, la cui dimensione territoriale, riconosciuta esplicitamente dall'art.174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, andrà valorizzata per far sì che i Comuni siano coinvolti nella programmazione ed attuazione degli interventi cofinanziati da fondi strutturali.

Come si è visto l'impatto della pandemia ha avuto effetti differenziati sul territorio, scaricandosi con una virulenza asimmetrica tra il nord, il centro e il sud del Paese. Covid-19 si è diffuso più tragicamente proprio in quelle Regioni dove lo sviluppo e le connessioni urbane presentano una concentrazione maggiore. In questa vicenda, si è assistito ad un fenomeno di **riequilibrio** - probabilmente momentaneo - **a favore della piccola dimensione comunale** e dei benefici che la caratterizza. La distanza dai grandi agglomerati urbani ha rappresentato per questi comuni la migliore difesa. Come ha scritto Guido Castelli, *"la città, specie se grande e metropolitana si ritrova nelle stesse condizioni del piccolo borgo antico, inerpicato sulle pendici dell'Appennino umbro o lucano"*<sup>(8)</sup>. In questo senso va letto

---

7 Si veda IFEL, *La legge di bilancio 2020 Gli effetti della manovra sulla finanza comunale*, a cura di Andrea Ferri, Milano, 24 gennaio 2020.

8 Guido Castelli, *La rivincita dell'Italia dei piccoli borghi*, in HuffingtonPost, 21 aprile 2020,

**il rinnovato interesse per le aree interne e per il valore dei borghi**, ovvero quelle aree del paese distanti dagli agglomerati urbani, con un tessuto economico debole, a rischio spopolamento e con minore dotazione di servizi ma altri elementi di pregio. Si vedrà quanto di questo nuovo interesse per le aree interne verrà colto dalla classe dirigente e si tradurrà in strategie e azioni politiche mirate a una sua valorizzazione e quale sarà il ruolo della Strategia Nazionale per le Aree Interne in questo senso. Ciò che sicuramente andrebbe evitato è una strategia basata esclusivamente su meccanismi redistributivi e compensativi, che non favoriscono una logica di sviluppo e di integrazione ma piuttosto un mero aumento temporaneo di ricchezza, che verrebbe inevitabilmente "consumata" nel tempo. Invece, anche a fronte dell'allentamento della logica della densità urbana come unico modello di sviluppo, per far sì che questo momentaneo riequilibrio di opportunità (si pensi al fenomeno del *southworking*<sup>(9)</sup>) diventi stabile e strutturale, andrebbe immaginata una strategia che si fondi da un lato sulla *connessione*, sia infrastrutturale che digitale, in una logica di integrazione e interdipendenza con le aree metropolitane e urbane, e dall'altro sulla *convergenza*, in una logica di perequazione tra le dotazioni di servizi per garantire ai cittadini una possibilità di vita senza che però vi sia compensazione dei diritti e delle aspirazioni. Tutto

---

*<https://www.huffingtonpost.it>. In questo senso anche Cristina Nadotti, Il rilancio dei piccoli borghi, la sottosegretaria Orrico: "Sfruttiamo l'emergenza per accelerare la rinascita", in La Repubblica, 23 Aprile 2020, <https://www.repubblica.it>*

*9 A questo riguardo, il Professore di Economics alla University of California, Berkeley, Enrico Moretti, intervistato dal Sole 24 Ore ha ipotizzato due scenari. "Un primo molto dirompente, secondo il quale la maggior parte delle aziende opterà per uno smart working permanente. In questo scenario, i colletti bianchi (ma non solo) potrebbero scegliere di vivere lontano dalle grandi città. Moretti fa l'esempio di una persona che lavorava a Milano e che si potrebbe trasferire in Sicilia, godendo di un costo della vita minore a stipendio costante. Il secondo scenario è più temperato, nonché più plausibile secondo l'economista. Si tratta di uno scenario che prevede un mix equilibrato tra lavoro in ufficio e lavoro da remoto. "Non c'è ragione di pensare che le forze economiche accettino il declino delle città. Inoltre, appare improbabile che i lavoratori, trasferiti nelle aree rurali, rimangano attivi e creativi nel lungo periodo, rispetto a quelli che vivono nelle grandi città", in Francesco Bruno, South Working: il lavoro smart da Sud è utopia o possibilità concreta?, in Sole24Ore, 10 Luglio 2020, <https://www.econopoly.ilssole24ore>; si veda anche Bartleby, From BC to AD, Working life has entered a new era, Farewell BC (before coronavirus). Welcome AD (after domestication), 30 Maggio 2020, <https://www.economist.com>.*

ciò considerando l'Italia è un Paese strutturalmente di piccoli centri che rappresentano il 69% dei Comuni italiani e il 17% della popolazione nazionale<sup>(10)</sup>. In questo capitolo va compresa la ripresa, anzi il vero avvio dell'attuazione della legge 158 del 2017, cosiddetta Realacci.

Un tema rimasto interno al sistema degli enti locali è stato lo sviluppo necessitato ma riuscito di **relazioni tra Comuni** per esigenze di coordinamento e per concordare modalità operative e modelli di intervento condivisi per la prevenzione, il controllo della mobilità la gestione di alcuni servizi (si pensi ai buoni spesa, ma anche al servizio di raccolta rifiuti), la fase di riapertura. Favorito da un ruolo peculiare dei segretari e degli apicali comunali, anche sollecitato dai prefetti, è aumentato il confronto e il dialogo tra amministratori locali di Comuni limitrofi per scambiare interpretazioni e vedute rispetto all'attuazione delle direttive sovramunicipali e della imponente normativa nazionale<sup>(11)</sup>. La forma più frequente è stata quella delle delibere replicate o con impianti simili. **Tale propensione relazionale se resta però ancorata alle sole esigenze dell'emergenza perderà il valore aggiunto intrinseco che possiede.** Abitudini al confronto sovra comunale andrebbero invece immediatamente valorizzate e sviluppate per favorire le pratiche che dall'emergenza hanno ricevuto un impulso a essere reinterpretate e fatte evolvere verso paradigmi di nuova generazione. In un elenco non esaustivo si deve considerare il possibile riassetto della mobilità pubblica e privata, il ruolo della cultura, il ruolo del commercio nei centri storici, nuove viste sul turismo, la ripresa quantitativa e qualitativa di tutti i servizi di istruzione, le modalità per sostenere servizi privati a valenza pubblica come quelli forniti dalle scuole paritarie, la sicurezza delle Residenze per anziani e delle Comunità sociali.

Al tema delle relazioni intercomunali si lega naturalmente l'opportunità di investire sulla gestione associata dei servizi tra diversi comuni, raffor-

---

10 ANCI, *Atlante dei Piccoli Comuni*, a cura di Emiliano Falconio, 5 Luglio 2019, <http://www.anci.it>

11 A. Ceriani e G. Ioriatti, *Enti locali e Covid-19: nella fase due ripartire dal territorio*, cit., p. 5.

zando le esperienze storiche compiute in ambito socio-sanitario per **valutare assetti più integrati negli uffici tecnici unici e nei sistemi informativi**. Si tratterebbe di aiutare gli amministratori locali a sviluppare visioni e letture territoriali sovra comunali, almeno decennali, così che si possa avviare una fase amministrativa capace di dare nuovo impulso alle comunità locali, nella convinzione che l'erogazione di servizi vada implementata su vasta scala per condividere le esternalità positive. Per questa funzione intercomunale sono già disponibili nell'ordinamento le Unioni di Comuni e le Comunità Montane ma potrebbero essere definite altre proposte e nuovi strumenti. Dovrà in questo ambito chiarirsi il ruolo delle Regioni e dello Stato che dovrebbero introdurre premialità peculiari in fase di accesso alle risorse post-emergenza se gestite in forme associate<sup>(12)</sup>.

Un'opportunità che va richiamata è quanto correlabile alla modalità dello **smart working**, che anche nei Comuni ha fatto superare la necessità della presenza fisica in ufficio e del timbro del cartellino. Il lavoro a distanza ha fatto emergere dei **vantaggi**: innanzitutto, si permette ai funzionari di lavorare da casa con maggiore disponibilità e flessibilità, in secondo luogo, soprattutto nei piccoli comuni, giova alle figure tecniche e apicali come i segretari comunali, che da remoto riescono a dare direttive e organizzare il lavoro dei funzionari evitando l'onerosità ed i problemi degli spostamenti. È inoltre un acceleratore di soluzioni tecniche e organizzative che finora non erano state considerate o erano rimaste tra le intenzioni future, dalla scelta del *cloud*, ai pagamenti digitali, agli archivi informatizzati, con vantaggi generali per le amministrazioni e per i lavoratori pubblici<sup>(13)</sup>. Si deve tuttavia essere realisti e prevedere alcune valutazioni. Lo stesso dibattito generale, oscillante tra grandi prospettive e fallimento con emersione dei (pochi) dipendenti più bravi e dotati e il sommerso dei meno attrezzati, pur viziato da pregiudizi e limiti di conoscenza, ne è testimone.

---

12 A. Ceriani, G. Ioriatti e G.C. Ricciardi, *Nuove prospettive di ripartenza per gli enti locali lombardi dopo il Covid-19. Un'esigenza di tempestività, integrazione e responsabilità*, cit., p. 8.

13 A.M. Tanda, *Dopo il Covid-19: resilienza digitale e amministrazione 4.0*, Note Brevi della Fondazione Romagnosi n. 13-2020, giugno 2020, Pavia

Un elemento di successo è stato il modello “porta i tuoi strumenti” (*Bring your own device*) con parte dei dipendenti che hanno utilizzato il proprio pc, il proprio telefono e la propria connessione domestica. Un’**evoluzione verso forme strutturali** deve prevedere una contrattualistica specifica e soluzioni tecniche incorporate nei sistemi standard; dovranno essere ripensati processi di lavoro; definiti obiettivi, risultati, verifiche; attivati forti processi di formazione. Il ritorno operativo potrà prevedere lavoro da casa alternato a rientri in ufficio funzionali ad esigenze gestionali oltre ad un nuovo rapporto con gli utenti che hanno necessità di sportello e quanti potrebbero invece essere ricevuti, con vantaggio generale, per appuntamento. Non c’è quindi ragione per non valorizzare lo *smart working* nei Comuni in quanto elemento di innovazione organizzativa, investimento informatico, aumento prestazionale delle reti di connessione, formazione. Da soli tuttavia e senza adeguato affiancamento strategico e tecnico, i Comuni potrebbero procedere con fatica.

All’innovazione di processo e di strumenti è correlato il tema delle **risorse umane** negli enti locali. L’età media dei dirigenti e dei funzionari, come rilevato dalle ultime due edizioni della ricerca sul lavoro pubblico del Forum PA<sup>(14)</sup>, si è alzata sino a 50,7 anni (con il 16,9% di dipendenti *over 60* e appena il 2,9% *under 30*) e vi è scarsa propensione tra i funzionari apicali degli enti locali all’utilizzo di strumenti e pratiche innovative. Vi è chi ha sottolineato che la crisi Covid-19 ha accentuato una tendenza, presente già da tempo, di *polarizzazione nella distribuzione dei carichi di lavoro che rispecchia la polarizzazione di competenze*, mettendo in luce che all’interno delle pubbliche amministrazioni locali le attività che richiedono basse competenze si stanno riducendo e una parte del capitale umano tradizionalmente impegnato in quelle attività è difficilmente riqualificabile, e di conseguenza *poco utilizzabile*<sup>(15)</sup>.

---

14 Redazione, *Ricerca FPA sul lavoro pubblico: entro il 2021 più pensionati che dipendenti. Smart working e nuovi concorsi la strada per innovare*, in ForumPA, 6 luglio 2020, <https://www.forumpa.it>; Redazione, *Lavoro pubblico: la ricerca a FORUM PA 2019. Turnover un’opportunità di rinnovamento*, in ForumPA, 14 maggio 2019, <https://www.forumpa.it>

15 Francesco Verbaro, *Così lo smart working divide in due la Pa: i dipendenti qualificati e gli*

Oltre alla necessità di un ricambio generazionale, ciò che sembra più urgente è rendere possibile ai Comuni di dotarsi di professionalità specifiche di nuova generazione, con soluzioni di presidio intercomunale se non fossero possibili acquisizioni a livello di singolo ente. Tra le nuove professionalità vanno ricordati esperti di investimenti, anche alla luce delle nuove direttive europee e nazionali - nonché regionali, come mostra il caso lombardo - che spingono verso una canalizzazione delle risorse a favore di interventi **smart**, con una forte attenzione alla sostenibilità. Il tema delle professionalità è quanto mai fondamentale, in quanto, in prospettiva, molte delle problematiche che potranno emergere all'interno degli enti locali non saranno legate tanto alla mancanza delle risorse, quanto all'inadeguatezza delle progettazioni che non permettono l'accesso alle risorse stanziare nei vari livelli di governo.

Ad esempio, l'esperienza accumulata in questi mesi nel *procurement* digitale deve essere sfruttata così come l'utilizzo da parte degli enti locali di applicazioni e pagamenti online per semplificare e favorire alcuni servizi al cittadino<sup>(16)</sup>. L'attuale crisi richiede, inoltre, una compiuta attuazione dei piani di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni locali e della dematerializzazione dei procedimenti amministrativi. A tal riguardo, diventa imprescindibile lo sviluppo della banda ultralarga, ancora non sufficientemente implementata se ci paragoniamo agli altri paesi europei, come dimostrano gli ultimi dati disponibili<sup>(17)</sup>.

Inoltre, la diffusione dello *smart working* e la sua possibile permanenza come nuovo modello organizzativo di una parte del personale, potrebbe

---

*esuberi di fatto, in IlSole24Ore, 23 Giugno 2020, <https://www.ilsole24ore.com>*

*16 Si segnala un interessante punto di vista sullo specifico tema del procurement sanitario: Veronica Vecchi e Niccolò Cusumano, Coronavirus/ Dopo il Covid-19: spunti per ripensare il procurement sanitario in ottica strategica, in Il Sole 24 Ore, 24 marzo 2020, <https://www.sanita24.ilsole24ore.com>*

*17 Per un confronto dello stato di implementazione e di utilizzo della banda ultralarga nei 27 Paesi dell'Unione Europea, si vedano i dati disponibili all'indirizzo: <https://digital-agenda-data.eu>*

comportare anche riconsiderazioni sull'uso di molti edifici ora destinati ad uffici. È possibile, e anche auspicabile, che gli enti locali decidano di aprire la destinazione d'uso di tali ambienti a favore di strutture residenziali, ricettive, educative e culturali. Nuovi spazi a favore della cittadinanza, utili per l'ampliamento dei servizi e per rispondere alle rinnovate esigenze di assistenza sociale.

Infine, è necessaria una valutazione prospettica rispetto ai **rapporti tra le Regioni e gli enti locali** e più in generale rispetto alla **dialettica del rapporto tra livelli di governo**. Per alcuni versi, la crisi Covid-19 ha portato con sé il rafforzamento di un approccio regionalistico alle politiche territoriali, lasciando sottotraccia in modo ingiustificato l'autonomia dei comuni e dei Sindaci nella gestione della crisi, il cui ruolo si è invece maggiormente sostanziato in azioni peculiari importanti. Si pensi al fatto che durante tutta la gestione della crisi sanitaria, salvo il primo decreto con cui venivano individuate le zone rosse di dimensione provinciale (*DPCM Introduzione ulteriore misure Nord Italia, Prima zona rossa - DPCM del 01 marzo 2020*), la scala prescelta dal Governo è stata quella regionale, e che l'unico vero spazio di mediazione delle decisioni governative è stata la Conferenza Stato-Regioni, riunitasi con straordinaria frequenza e al fatto che tutta la comunicazione statistica dei pazienti Covid-19 è stata condotta su scala regionale.

Se da un lato la scala di intervento regionale ha senz'altro garantito una risposta differenziata alla diversa intensità con cui l'emergenza sanitaria ha colpito i territori nazionali, dall'altra però ha posto in evidenza che determinati problemi richiedono strategie e risposte di maggiore prossimità: alcune politiche territoriali, è il caso evidente delle politiche sanitarie e socio-assistenziali, trovano maggiore compimento a fronte di **un'articolazione organizzativa su una taglia che deve essere primariamente comunale, quindi sovra comunale o di area vasta**. Laddove, per scelta o all'opposto per mancanza di scelta, si optasse per nuove forme di centralismo regionale, verrebbe meno la possibilità di ideare e implementare politiche mirate, su misura delle specifiche esigenze delle porzioni di territorio che appartengono ai confini di una Regione. Diventa, invece, più opportuno,

proprio per le differenti risposte che le singole porzioni di territorio regionale sono in grado di dare, privilegiare un approccio di prossimità. Si dovrà associare al concetto di **“catena implementativa dell'emergenza”** necessario per affrontare il Covid-19 fin tanto sarà attivo e in circolazione, quello dei livelli di gestione e di intervento, appunto dal contesto comunale via via a quello nazionale e internazionale. Una diversa e più completa concezione della *geografia amministrativa*<sup>(18)</sup> per l'emergenza.

In aggiunta alle considerazioni di carattere generale sinteticamente proposte, non vi è dubbio che gli ambiti amministrativi su cui i comuni si dovranno applicare maggiormente nel prossimo futuro saranno il socio-assistenziale e quello relativo agli investimenti e ai lavori pubblici. Nei prossimi due paragrafi si offriranno alcuni spunti di riflessioni specificamente a queste due tematiche.

---

18 E. Carloni, *La crisi coronavirus come problema di geografia amministrativa*, in *laCostituzione.info*, 12 maggio 2020, <https://www.lacostituzione.info>

## 2. Riorganizzazione degli interventi socio-assistenziali alla luce delle nuove esigenze territoriali

La fotografia più recente dell'intervento socio-assistenziale degli enti locali in favore della comunità ci viene da un rapporto dell'ISTAT del 2019, che consente una lettura delle tendenze in atto dell'allocazione della spesa sociale sui territori comunali e sulla caratterizzazione dei servizi erogati<sup>(19)</sup>. Si ritiene opportuno partire da una breve ricognizione dell'esistente per poi giungere ad alcune riflessioni legate all'impatto dell'emergenza sanitaria da Covid-19 in questo ambito.

È noto che il **comparto socio-assistenziale in Italia** è fortemente improntato in una logica di sussidiarietà e di decentramento a livello locale. I comuni (e le forme associative sovra comunali), in qualità di enti di prossimità, gestiscono storicamente le spese rispetto ad un ventaglio di servizi, funzioni e prestazioni assai ampio, variabile su tutto il territorio nazionale in funzione delle caratteristiche demografiche, sociali e morfologiche delle comunità. Le prestazioni socio-assistenziali comprendono tutte le attività di supporto alla persona in stato di bisogno, con problemi di disabilità o emarginazione che ne condizionano lo stato di salute. In particolare, gli ambiti delle prestazioni dei Comuni spaziano dagli interventi atti a favorire l'inserimento sociale di soggetti affetti da disabilità o da dipendenze a quelli per contrastare la povertà, fino agli interventi di assistenza alle persone anziani e ai non autosufficienti e all'assistenza e sostegno ai nuclei familiari, nonché gli interventi e i servizi finalizzati all'integrazione sociale, culturale ed economica degli stranieri immigrati in Italia. Le Regioni assumono un'iniziativa essenzialmente di programmazione, coordinamento e controllo delle politiche socio-assistenziali implementate sul territorio.

Come emerge dal rapporto Istat, l'Italia destina alla **protezione sociale** una quota del 30% contro il 27% della media Ue. Tuttavia, mentre è elevata la quota di spesa per trasferimenti monetari e in particolare per le pensioni

---

*19 Istat, Report. La spesa dei comuni per i servizi sociali, 3 gennaio 2019, <https://www.istat.it>*

di anzianità e vecchiaia, per i servizi sociali siamo tra i paesi con i livelli più bassi. La spesa dei Comuni per i servizi sociali ammontava nel 2017 a circa 7,3 miliardi, pari allo 0,42% del Pil nazionale. In generale, tralasciando le differenze riscontrate nelle Regioni italiane in merito alla ripartizione della spesa fra i vari settori di intervento, la quota più ampia è assorbita dai servizi per i minori e le famiglie con figli, pari al 38,2% della spesa complessiva, che include la spesa per asili nido e altri servizi educativi per la prima infanzia e le strutture residenziali comunali che offrono ospitalità ai bambini e agli adolescenti nelle comunità educative. Si riscontra un aumento costante dai primi anni duemila della spesa per i servizi ai disabili, cresciuta dal 19,7% del 2003 al 25,9% del 2017, sul totale della spesa complessiva. Il comparto dei servizi ai disabili comprende i servizi di sostegno socio-educativo scolastico, ovvero la presenza di insegnanti di supporto e sostegno ai bambini e ragazzi disabili, i servizi socio-educativi domiciliari e i servizi di sostegno all'inserimento lavorativo. In aumento anche la spesa sociale rivolta agli anziani, che rappresenta il 17,9% della spesa totale. La voce di spesa più rilevante in questa area riguarda le strutture residenziali, comunali o quelle private convenzionate che impattano per circa il 41% delle risorse. A seguire, l'assistenza domiciliare (35,6% della spesa complessiva dell'area anziani) che consiste nella cura e igiene della persona e nel supporto nella gestione dell'abitazione.

Per quanto riguarda la **spesa dei Comuni per la povertà**, che si sostanzia in trasferimenti in denaro alla famiglie sotto forma di integrazione al reddito familiare e di contributi per l'alloggio, nel periodo 2010-2017 è diminuita del 5,6% a livello nazionale, con particolare contrazione nelle Regioni del centro-sud, limitando quindi la funzione di supporto che i sistemi di *welfare* locale hanno svolto per le famiglie maggiormente impattate dalla crisi.

L'offerta dei servizi socio-assistenziali non si distribuisce omogeneamente sul territorio. Innanzitutto vi sono rilevanti differenze territoriali nella distribuzione della spesa sociale con un evidente divario fra Nord e Sud del Paese, ma anche all'interno delle stesse Regioni si segnalano più alti livelli di spesa pro-capite nei capoluoghi di Provincia (174 euro) rispetto

all'insieme dei Comuni non capoluogo (96 euro)<sup>(20)</sup>. La principale fonte di finanziamento della spesa sociale degli enti territoriali sono le risorse proprie dei Comuni e delle associazioni di Comuni (63,1%). Seguono i fondi regionali vincolati per le politiche sociali, che finanziano il 17,7% della spesa sociale dei Comuni, il Fondo nazionale per le politiche sociali (8,3%)<sup>(21)</sup>, i fondi vincolati statali o dell'Unione Europea (6,9%), gli altri enti pubblici (2,7%) e i privati (1,3%).

La dimensione e l'attività sociale, brevemente richiamata nei suoi tratti essenziali, rientra tra i compiti che storicamente appartengono ai Comuni. La dimensione di prossimità che è propria dei Comuni li rende gli enti che possono svolgere questa funzione più efficacemente e, infatti, si è consolidata nel tempo una forte capacità amministrativa e organizzativa nell'erogazione di tali servizi. Tuttavia, il corso della pandemia ha stressato fortemente l'esercizio di queste funzioni e le risorse che in tempi ordinari erano sufficienti per svolgere tali servizi potrebbero non esserlo per i tempi emergenziali che stiamo vivendo.

Che tipo di impatto, quindi, avrà l'emergenza Covid sul presente quadro e sulla capacità dei Comuni di continuare ad assicurare rendimenti elevati nell'erogazione dei servizi sociali è una riflessione che si impone sull'agenda politica del governo e su quella amministrativa-finanziaria dei Comuni<sup>(22)</sup>.

In prima battuta, si assisterà sicuramente ad un **aumento della spesa comunale per i servizi socio-assistenziali**, per almeno due ordini di ragioni. La

---

20 In questo senso anche Laura Pelliccia, *Le novità sulla spesa sociale dei comuni*, in *Lombardia Sociale*, 2 Febbraio 2019, <http://www.lombardiasociale.it>

21 Per approfondimenti: <https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Fondo-nazionale-politiche-sociali>

22 A questo riguardo si consiglia il Rapporto realizzato dalla Direzione Generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, insieme al Dipartimento Welfare dell'ANCI, che raccoglie 240 esperienze e prassi relative agli interventi socio-assistenziali implementate dai Comuni che hanno aderito all'iniziativa tra il 16 aprile e il 31 maggio. Ministero del Lavoro - ANCI, *I servizi sociali al tempo del Coronavirus. Pratiche in corso nei Comuni Italiani*, 2020.

prima è che, a seguito del rallentamento economico già in atto, aumenterà il numero di persone che perderanno il lavoro e, al contempo, vi sarà un drastico ampliamento della platea di persone che soffrono condizioni di povertà anche solo stagionali. La ripresa economica, con la conseguente creazione di nuove imprese e reazione delle imprese in difficoltà, anche considerando i tassi di crescita annuali italiani degli ultimi trent'anni - molto modesti se paragonati a quelli degli altri paesi europei mediterranei e nordici - non garantisce il completo riassorbimento dei posti di lavoro perduti. A questo si aggiunge che il settore turistico e il settore alberghiero e della ristorazione (che generano il 6,5% dell'occupazione e il 5,5% del pil, che arriva al 13% se si considerano anche gli effetti indiretti e quelli indotti<sup>(23)</sup>) vivranno una fase di contrazione dei ricavi dovuta alla diminuzione dei viaggi e alla riduzione delle persone ospitabili all'interno degli esercizi commerciali.

Questa situazione è suscettibile di comportare non solo un aumento delle persone disoccupate, soprattutto nella fascia di età *over 50* (che sono risorse umane difficilmente riqualificabili e "riconvertibili"), ma soprattutto il dilatarsi per molte persone di una condizione definibile come "*fragilità dinamica*", intesa come uno stato di mancanza di reddito temporaneo, anche solo stagionale. Il rischio, per rappresentarlo con un esempio, è che continueremo a vedere le immagini delle file davanti alle mense sociali anche nei prossimi mesi e anni.

Inoltre, il secondo aspetto che porta a ritenere plausibile un'intensificazione dell'impegno dei Comuni su questo fronte è legato alle **cronicità** e al **bisogno di assistenza continuativa** per chi contrae il coronavirus<sup>(24)</sup>. Tale aspetto comporterà un carico di lavoro rilevante per i sistemi sanitari regionali e anche per i Comuni, che dovranno assicurare un'assistenza prolungata e costante.

---

23 A. Petrella et. al, *Turismo in Italia: numeri e potenziale di sviluppo*, in *Questioni di Economia e Finanza*, Numero 505 - Luglio 2019, Banca d'Italia.

24 Si veda, tra gli altri, Cristina Marrone, *Coronavirus, problemi respiratori cronici per il 30% dei guariti*, in *Corriere della Sera*, 26 Maggio 2020, <https://www.corriere.it/salute>

Si pensi, inoltre, che i Comuni svolgono una funzione informativa con riferimento ai servizi socio-assistenziali e che il cittadino trova nel comune il punto di riferimento quando necessita di informazioni legate a tale ambito. Anche questa attività è strettamente connessa alla rete socio-assistenziale e richiederà energie e risorse nuove per soddisfare la domanda di informazioni che nasce nelle comunità. Vi è un'altra attività che concorre al probabile aumento della spesa dei Comuni, anche se non strettamente legata ai servizi sociali. La pandemia ha fatto riscoprire alle comunità il piacere di passare il tempo libero con la propria famiglia e con gli amici praticando attività motoria e sportiva all'aperto. È verosimile ritenere che nei prossimi mesi questa nuova abitudine si consoliderà e i Comuni vivranno un aumento della domanda di questi servizi, i quali richiedono interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria sulle aree verdi e sull'impiantistica sportiva. Anche la spesa per i centri estivi è destinata ad aumentare, considerando che numerose sono state le famiglie e le persone costrette ad utilizzare le ferie durante i mesi del *lockdown*.

Su questo scenario si innesta un'ulteriore considerazione, sempre di natura finanziaria, che sicuramente non giova alle condizioni di operatività dei comuni. Come ricordato nel precedente capitolo, la pandemia ha prodotto **una diminuzione del gettito comunale** dovuto essenzialmente alla riduzione della ricchezza e quindi delle basi imponibili. Se è vero che il governo ha istituito dei fondi per ristorare i Comuni dalla mancanza di entrate, è anche vero che il flusso e i tempi di queste risorse non sono certi e, d'altra parte, vi è comunque un rischio di una diminuzione permanente delle basi imponibili presenti sui territori comunali.

La seconda dimensione su cui sarà necessario uno sforzo di pensiero collettivo è il tema legato alla necessità di riorganizzazione e ripensamento delle modalità di erogazione dei servizi, con particolare riferimento a quelli socio-sanitari.

Come è stato osservato da più parti, il coronavirus ha sollevato la questione della **medicina territoriale** e della dislocazione sul territorio di ser-

vizi di cura preventiva. Si è visto come nelle settimane più tragiche della pandemia l'intera gestione dell'emergenza era incentrata esclusivamente sugli ospedali.

L'accelerazione del Covid-19 ha messo in discussione l'approccio ospedale-centrico, rimettendo al centro l'importanza di una transizione verso la medicina territoriale<sup>(25)</sup>. La stessa Corte dei Conti nel suo rapporto sul Coordinamento della finanza pubblica ha messo in evidenza il valore delle cure territoriali nel fronteggiare l'emergenza sostenendo che *"l'insufficienza delle risorse destinate al territorio ha reso più tardivo e ha fatto trovare disarmato il primo fronte che doveva potersi opporre al dilagare della malattia e che si è trovato esso stesso coinvolto nelle difficoltà della popolazione, pagando un prezzo in termini di vite molto alto"*<sup>(26)</sup>.

La crisi ha reso evidente che un'adeguata **rete di assistenza sul territorio** rappresenta il migliore anticorpo per affrontare con rapidità e con successo fenomeni sanitari come quello che stiamo vivendo e che affidare il bisogno di cura delle persone più fragili, dislocate nelle aree interne e nei piccoli comuni, soltanto alle risorse economiche private e al servizio di assistenza delle badanti finisce per incidere negativamente sul sistema di difesa complessiva di una comunità. A questo si connette il fenomeno demografico dell'invecchiamento della popolazione e il crescente aumento delle patologie croniche, entrambi elementi che, in virtù delle esigenze degli anziani e di garantire cure e assistenze per tempi molto lunghi, spingono verso una nuova riconfigurazione del sistema assistenziale e socio-sanitario a favore della cura e della prevenzione sul territorio<sup>(27)</sup>.

---

25 A. Ceriani e G. Ioriatti, *Enti locali e Covid-19: nella fase due ripartire dal territorio*, cit., p. 3.

26 Corte dei Conti, *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*, 28 maggio 2020, pag. 25.

27 IFEL, *Investimenti nella "medicina territoriale" nel dopo Covid19: come implementare gli interventi nelle aree interne?*, Talk on web, 8 Luglio 2020, <https://www.fondazioneifel.it>

Come scrivono N. Martini, C. Piccinini e F. Pammolli sul Sole 24 ore *“il sistema sanitario nazionale e regionale ha finito per scaricare quasi esclusivamente sull’ospedale l’intera gestione dell’emergenza”*. Gli stessi autori rimarcano che *“i progetti sulla cronicità e sulla presa in carico direttamente sul territorio dei pazienti cronici costituiscono la vera riforma del SSN e la sfida stessa posta da Covid-19”*<sup>(28)</sup>. Come oltretutto ribadito nelle premesse del Piano Nazionale per le Cronicità, emanato dal Ministero della Salute e approvato in Conferenza Stato-Regioni il 15 settembre 2016<sup>(29)</sup>, le patologie croniche richiedono un approccio assistenziale diverso dalla gestione delle patologie più acute perché necessitano di interventi per periodi di lunga durata e una forte integrazione tra le cure sanitarie e servizi sociali. Come già detto, la pandemia acutizza questo stato di cose e ciò comporta la necessità di implementare servizi residenziali e territoriali che spesso nelle aree marginali del Paese, lontani dagli agglomerati urbani, non sono ancora sufficientemente garantiti.

Pertanto, si impone, innanzitutto la questione di una effettiva e funzionale integrazione tra l’ambito della sanità, basata essenzialmente sulle attività di cura ospedaliere e gestite dalle Regioni, e l’ambito sociosanitario, gestito dai comuni. L’obiettivo è quello di ripensare le modalità assistenziali, al fine di fornire ai pazienti **nuovi percorsi di cura integrati ospedale-territorio**, sempre più individualizzati anche grazie all’utilizzo delle nuove tecnologie. In secondo luogo, e evidentemente connesso a quanto appena detto, è opportuno *rimettere al centro della sanità la dimensione territoriale*, aprendo spazi di ripensamento e ri-progettazione che non possono escludere i Sindaci e gli enti locali<sup>(30)</sup>.

---

28 Nello Martini, Carlo Piccinni e Fabio Pammolli, *Dati e informazioni sui pazienti cronici preziosi alleati nella guerra al Covid-19*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 Aprile 2020, <https://www.sanita24.ilsole24ore.com>

29 Ministero della Salute - Direzione Generale della Programmazione Sanitaria, *Piano Nazionale delle Cronicità, Accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano del 15 settembre 2016*, 2016, <http://www.salute.gov.it>

30 G.C. Ricciardi, *E venne il giorno. Sanità digitale, impresa sostenibile, rigenerazione urbana e sociale*, Note Brevi della Fondazione Romagnosi n. 2-2020, Luglio 2020, Pavia, <http://www.fondazioneromagnosi.it/?q=node/41021>

Infatti, se da un lato la stagione dell'accorpamento di ospedali in grandi strutture aveva il senso di garantire dotazioni tecnologiche adeguate e cure specialistiche di alta qualità, dall'altro lato la mancanza di un efficace sistema di assistenza sul territorio ha lasciato la popolazione senza protezioni adeguate.

La pandemia ha messo in luce che vi è urgenza di **riordinare sul territorio l'attività delle cure primarie**<sup>(31)</sup>. A tal riguardo, una nuova strategia di articolazione dei servizi socio-sanitari, affinché sia funzionale e percorribile, non può prescindere da una iniziale distinzione delle due dimensioni del servizio coinvolte: quella delle attività di cura primaria e quella delle patologie più acute. Tale differenziazione - che dovrebbe essere pregiudiziale a ogni tentativo di implementazione di modelli di medicina territoriale - richiede che vi sia una definizione e una identificazione delle patologie che possono essere trattate e curate a livello locale e delle malattie che, per la loro gravità, necessitano di essere curate nei grandi ospedali regionali. A tale sforzo di riorganizzazione deve poi necessariamente seguire una riparametrazione delle dotazioni umane, infrastrutturali e tecnologiche sulle nuove linee di intervento individuate.

Vi è, inoltre, un tema connesso alle modalità per potenziare la capacità di erogazione dei servizi sociali per quei comuni che devono presidiare un territorio esteso. Si pensi ai comuni di ridotte dimensione all'interno di contesti territoriali fragili di montagna o che, per ragioni geografiche e morfologiche, hanno più centri da presidiare e l'erogazione del servizio presenta sia un costo superiore sia, a parità di ore, un numero inferiore di prestazioni. Questo aspetto organizzativo, ad esempio, va considerato in prospettiva futura rispetto ad un possibile miglioramento delle capacità assunzionali dei comuni o delle risorse di cui possono essere destinatari, per indirizzare correttamente le scelte di allocazione delle risorse.

---

31 A. Ceriani e G. Ioriatti, *Enti locali e Covid-19: nella fase due ripartire dal territorio*, cit., p. 4.

I brevi spunti di riflessioni riportati non possono prescindere dallo sviluppo e dall'investimento nelle **nuove tecnologie mediche di frontiera**, che rappresentano uno strumento irrinunciabile per l'integrazione delle cure territoriali e ospedaliere e per l'implementazione della medicina territoriale. L'innovazione tecnologica può contribuire agli obiettivi della *medicina di prossimità* attraverso l'abilitazione di servizi maggiormente incentrati sul cittadino, offrendo alcune prestazioni direttamente a domicilio e riducendo gli accessi negli ospedali.

Uno degli ambiti tecnologici con maggiore potenziale e realisticamente più facile da implementare è quello della telemedicina<sup>(32)</sup>. Con sempre più frequenza, infatti, si stanno diffondendo servizi che permettono ai pazienti di non recarsi materialmente dal dottore, ma di fare le visite semplicemente connettendosi dal proprio dispositivo. Nel dettaglio, i servizi di telemedicina si distinguono in tre ambiti applicativi: la telemedicina specialistica, ovvero servizi di medicina a distanza, all'interno di una specifica disciplina medica; la telesalute, che si estende a tutti i servizi di assistenza primaria, che collega i pazienti (soprattutto cronici) con i medici per realizzare diagnosi, monitoraggio, gestione e responsabilizzazione dei pazienti stessi; infine i servizi di teleassistenza, che annoverano prestazioni a carattere prettamente socio-assistenziale mediante l'utilizzo di allarmi e servizi di emergenza. A fronte dell'esperienza del Covid, si ritiene opportuno privilegiare e normalizzare queste forme di contatto telematiche regolari e continue così da garantire alle persone esposte a condizioni di particolare vulnerabilità e in condizioni sovente di solitudine di ricevere messaggi positivi e di sentirsi dentro una rete sociale.

Si pensi, inoltre, alle opportunità che offre l'Intelligenza Artificiale, in grado di trasformare gli *smartphone* e i *device* in veri e propri strumenti dia-

---

32 Il Ministero della Salute nelle *Linee di indirizzo nazionali sulla Telemedicina, approvate dalla Conferenza Stato-Regioni Nella seduta del 20 febbraio 2014, definisce la Telemedicina come "uno strumento che fornisce servizi di assistenza sanitaria, attraverso tecnologie innovative ICT, nei casi in cui il professionista della salute e il paziente (o due professionisti) non si trovano nella stessa località".*

gnostici domestici, capaci di segnalare l'andamento della salute delle persone e allertare i medici in caso di anomalie, nonché alle tecnologie legate alle genomica e alla medicina personalizzata e di precisione, ossia quella parte della medicina che applica tecnologie e processi per la diagnosi, la prevenzione e la cura delle patologie in considerazione della variabilità genomica, dell'ambiente e dello stile di vita di ciascun individuo<sup>(33)</sup>.

La pandemia senz'altro accelera questa tendenza della ricerca, e del mercato globale<sup>(34)</sup>, ad addivenire a interventi per la cura ed il trattamento del paziente sempre più personalizzati, con un approccio che privilegi la prevenzione.

## 2.1 Disposizioni adottate in risposta all'emergenza in relazione all'ambito socio - assistenziale

### **Decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. Decreto Rilancio), conv. dalla legge 17 luglio 2020 n. 77<sup>(35)</sup>**

- Art. 1 - Disposizioni urgenti in materia di assistenza territoriale
- Art. 1, comma 7 - Reclutamento di assistenti sociali
- Art. 67 - Incremento Fondo Terzo Settore
- Art. 77 - Modifiche all'articolo 43 in materia di contributi per la sicurezza e il potenziamento dei presidi sanitari in favore di enti del terzo settore

---

*33 Per un approfondimento sull'impatto delle nuove tecnologie sul settore dell'healthcare, si veda The European House Ambrosetti, Il ruolo dell'Ecosistema dell'Innovazione nelle Scienze della Vita per la crescita e la competitività dell'Italia, Technology Forum Life Sciences, 2019.*

*34 Si legge nel rapporto di The European House Ambrosetti: "Una forte evidenza delle potenzialità della genomica è legata al costo del sequenziamento genomico, sceso dai 95 milioni di Dollari (nel 2001) per singolo genoma ai 20 milioni di Dollari del 2004, fino a circa 1.300 Dollari nel febbraio 2019. Questo fattore ha inciso fortemente sul numero di sequenze genomiche analizzate, nel 2019 di 30 volte più alte rispetto al 2014. Secondo quanto riportato dalla FDA, anche i farmaci etichettati per essere prescritti sulla base della genetica specifica del paziente sono aumentati di tre volte rispetto al 2014."*

*35 Il testo del decreto legge coordinato con la legge di conversione n. 77/2020 è consultabile sul sito della Gazzetta Ufficiale al seguente link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/07/18/20A03914/sg>*

- Art. 82 - Reddito di emergenza
- Art. 89 - Norme in materia di fondi sociali e servizi sociali
- Art. 104 - Assistenza e servizi per la disabilità (incrementato di 90 milioni di euro il Fondo per le non autosufficienze e di 20 milioni il Fondo Dopo di Noi)
- Art. 105 - Finanziamento dei centri estivi 2020 e contrasto alla povertà educativa (incremento di 150 milioni del Fondo per le politiche della famiglia)
- Art. 156 - Accelerazione delle procedure di riparto del cinque per mille per l'esercizio finanziario 2019
- Art. 226 - Fondo emergenza alimentare
- Art. 246 - Sostegno al Terzo settore nelle Regioni del Mezzogiorno

**Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. Decreto Cura Italia), conv. dalla legge 24 aprile 2020 n. 27<sup>(36)</sup>**

- Art.4 ter - Assistenza ad alunni e a persone con disabilità
- Art. 23 - Congedo e indennità per i lavoratori dipendenti del settore privato, i lavoratori iscritti alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26 della legge 8 agosto 1995, n. 335, e i lavoratori autonomi, per emergenza Covid-19
- Art. 40 - Sospensione delle misure di condizionalità
- Art. 47 - Strutture per le persone con disabilità e misure compensative di sostegno anche domiciliare
- Art. 48 - Prestazioni individuali domiciliari
- Art. 66 - Incentivi fiscali per erogazioni liberali in denaro e in natura a sostegno delle misure di contrasto dell'emergenza epidemiologica da Covid-19
- Art. 78, comma 3 - Misure per il settore agricolo e la pesca

---

<sup>36</sup> Il testo del decreto legge coordinato con la legge di conversione n. 27/2020 è consultabile sul sito della Gazzetta Ufficiale al seguente link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/17/20G00034/sg>.

**Circolare n. 1/2020 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 27 marzo in tema di *Sistema dei Servizi Sociali - Emergenza Coronavirus*<sup>(37)</sup>**

**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 marzo 2020, avente ad oggetto *Ulteriori interventi urgenti di Protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*<sup>(38)</sup>.**

---

37 Per il testo della circolare si veda: <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Il-Sistema-dei-Servizi-Sociali-di-fronte-alla-emergenza-Coronavirus.aspx>.

38 L'Ordinanza citata è consultabile sul sito della Gazzetta Ufficiale al seguente link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/30/20A01942/sg>.

### 3. La rinnovata centralità dei lavori pubblici: un'opportunità per i Comuni per rilanciare i territori

L'ingente mole di fondi nazionali, europei e, come abbiamo visto, regionali stanziati per rilanciare l'economia impone una **riflessione sulle modalità di "messa a terra" di tali risorse** ai fini di garantire celerità di esecuzione delle progettualità e qualità nell'implementazione degli interventi. Gli enti locali saranno chiamati a giocare un ruolo di primo piano e verrà rilanciata la loro centralità strategica rispetto al tema degli investimenti pubblici.

Si è utilizzato il termine rilanciare poiché i Comuni già oggi sono i principali artefici della realizzazione delle opere pubbliche sul territorio nazionale. Secondo i dati BDAP 2019, infatti, il contributo dei Comuni agli interventi pubblici vale circa il 25% del totale nazionale, contro il 19% dei privati, il 5,8% di Anas, il 2,5% delle Province e l'1,5% delle Regioni. Soltanto la Rete Ferroviaria Italiana (RFI) contribuisce maggiormente del comparto degli enti territoriali (Comuni e Province), con quasi il 39% delle opere pubbliche italiane riferibili alla realizzazione e manutenzione di tutta l'infrastruttura ferroviaria e dei servizi ad essa connessa<sup>(39)</sup>.

Si coglie, dunque, il **contributo che i Comuni apportano alle politiche di investimento** pubbliche e alla loro implementazione. Giova rammentare che la natura del contributo degli enti locali non è meramente esecutiva, ma comprende in primo luogo una dimensione strettamente politica che si traduce nella scelta di investire e canalizzare le risorse in determinati interventi rispetto ad altri e, in secondo luogo, una fase di progettazione mediante l'articolato lavoro degli uffici tecnici comunali. È in capo ai Comuni, ai Sindaci e al personale amministrativo che, in definitiva, si concentra la responsabilità di utilizzare i fondi in maniera tale da rispondere ai bisogni e alle esigenze delle comunità e del territorio.

---

<sup>39</sup> Dati disponibili sul sito <https://openbdap.mef.gov.it>. Si veda anche Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, *L'Italia e la risposta al Covid-19*, Aprile 2020, pag. 14.

È presumibile immaginare, dunque, che le politiche economiche espansive in corso di adozione rinvigorranno il protagonismo degli enti locali rispetto alle politiche di investimento e alle scelte di allocazione delle risorse. Alla luce di questo nuovo contesto sembra, pertanto, non più posticipabile un intervento di radicale innovazione, semplificazione e accelerazione nell'azione amministrativa legata al sistema degli investimenti pubblici.

Il Rapporto 2018 dell'Agenzia di Coesione territoriale, a cui si rimanda per un'analisi approfondita, evidenzia le lentaggini e le criticità rispetto ai tempi di attuazione delle opere pubbliche in Italia<sup>(40)</sup>. Il tempo di attuazione medio delle opere infrastrutturali è pari a 4,4 anni, in particolare la fase di progettazione presenta durate medie variabili tra 2 e 6 anni, la fase di aggiudicazione dei lavori oscilla tra 5 e 20 mesi circa, mentre i tempi medi dei lavori variano tra 5 mesi e quasi 8 anni. Il dato più significativo del rapporto, tuttavia, emerge con riferimento ai tempi di attraversamento, ovvero l'intervallo temporale che intercorre tra la fine di una fase e l'inizio della fase successiva: si stima che per i progetti di importo minore ai 100 mila euro il 59% della durata del progetto, dalla progettazione preliminare all'affidamento<sup>(41)</sup>, sia imputabile ai tempi di attraversamento e arriva al 44% per la classe di importo superiore a 100 milioni di euro.

A questo si aggiunge che l'andamento dei lavori pubblici, così come tutto il settore delle costruzioni, è in costante contrazione già dagli anni precedenti allo scoppio della crisi finanziaria del 2007-2008<sup>(42)</sup>. Solo nell'ultimo anno, come si rileva nel Rapporto ANCE, sono emersi i primi segnali positivi, con riferimento alla spesa in conto capitale degli enti locali (per

---

40 Agenzia per la Coesione Territoriale, *Rapporto 2018 sui Tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche*, a cura di Sistema Conti pubblici territoriali. *Analisi e monitoraggio degli investimenti pubblici*, Numero 6-2018

41 Nello studio citato, la fase dei lavori non viene considerata in quanto è stata assunta come ultima fase e non include tempi di attraversamento verso la fase successiva.

42 E. Gamberoni, C. Giordano e P. Lopez Garcia, *Capital and labour (mis)allocation in the euro area: some stylized facts and determinants*, Banca d'Italia, Eurosystem, Roma, 2016; G. Gopinath, S. Kalemli-Ozcan, L. Karabarbounis e C. Villegas-Sanchez, *Capital allocation and productivity in south Europe*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2015.

ANAS e Ferrovie non si registra un analogo andamento) grazie al superamento del Patto di stabilità interno, ma il settore rimane comunque in forte difficoltà<sup>(43)</sup>.

Per contrastare inefficienze e ritardi e per rilanciare il settore edilizio, il governo è intervenuto con la recente **riforma del Codice degli appalti** del 2019, meglio conosciuto come DI Sbloccacantieri, che ha introdotto alcune disposizioni finalizzate alla semplificazione del quadro normativo e ha istituito nel 2017 il Fondo Investimenti e Infrastrutture presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze dotato di 83 miliardi di euro da spendersi fino al 2033<sup>(44)</sup>. Inoltre, la legge di Bilancio 2019 ha previsto l'istituzione di due ulteriori fondi per lo sviluppo degli investimenti dedicati alle amministrazioni centrali e agli enti territoriali, dotati rispettivamente di 43,6 mld e di 35 mld per i prossimi 15 anni, nonché il Piano di investimenti per i piccoli comuni che ha messo a disposizione di 7.393 comuni italiani circa 400 milioni di euro per le opere pubbliche<sup>(45)</sup>. Infine, per quanto riguarda la finanza locale, con la legge di bilancio 2016 si è registrato il superamento del patto di stabilità interno e la legge di bilancio 2019 ha

---

43 Direzione Affari Economici e Centro Studi Ance, Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni, Gennaio 2020. Si legge nel rapporto: "Queste difficoltà sono evidenti dall'andamento del comparto delle opere pubbliche che ha proseguito la contrazione dei livelli produttivi iniziata a partire dal 2005, registrando, fino al 2018, una riduzione di quasi il 60%. Nel 2019 sono emersi primi segnali positivi che, però, hanno riguardato esclusivamente l'andamento degli investimenti degli enti territoriali. In particolare, con riferimento ai Comuni italiani, i dati della spesa in conto capitale della Ragioneria Generale dello Stato (Siope), segnano nei primi 10 mesi dell'anno un aumento del 16% che può essere spiegato dallo sblocco degli avanzi di amministrazione degli enti locali e dall'effettiva realizzazione dei programmi di spesa previsti nelle ultime leggi di bilancio (es. Piano investimenti per i piccoli comuni, cosiddetto "Piano Spagnolo"). I livelli produttivi da recuperare sono però altissimi, dopo un decennio di mancati investimenti. Al riguardo, appare opportuno ricordare che tra il 2008 e il 2018 i comuni hanno registrato una contrazione della spesa in conto capitale di oltre il 54%, passando da 20,8 miliardi di euro di investimenti nel 2008 a 9,5 miliardi nel 2018.". Si veda anche: Claudia Ferretti, Giuseppe Gori e Patrizia Lattarulo, Piccoli segnali positivi dagli investimenti pubblici, in LaVoce.info, 31 Gennaio 2020, <https://www.lavoce.info>.

44 Istituito ai sensi del comma 140 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Legge di Bilancio per il 2017).

45 Per ulteriori approfondimenti, si veda Servizio Studi Camera dei Deputati, I fondi per gli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato, 26 marzo 2020.

previsto lo sblocco degli avanzi di amministrazione degli enti territoriali per la realizzazione di opere pubbliche, come previsto ai sensi dei commi 819-826 dell'articolo 1 della legge n. 145/2018.

A fronte dell'iniezione di risorse per riattivare gli investimenti e i lavori pubblici, nonché dei ricorrenti incentivi fiscali al settore delle costruzioni previsti nelle scorse leggi di bilancio e, più recentemente, nel d.l. Rilancio (si pensi al *superbonus* e all'*ecobonus*), si può ragionevolmente considerare che la priorità di intervento non è più la *quantità di spesa* garantita alle pubbliche amministrazioni, bensì la *capacità di spesa* e di "messa a terra" di tali risorse.

All'esigenza di **semplificazione**, l'Unione Europea ha contribuito con la definizione di un quadro giuridico chiaro e semplice in materia di aggiudicazione dei contratti di concessione e di appalti pubblici con le direttive 2014/23 e 2014/24<sup>(46)</sup>, recepite dal Governo nel nuovo Codice dei contratti pubblici con il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, in attuazione della delega conferita con la legge 28 gennaio 2016, n. 11. Tuttavia, sia la dottrina che gli operatori del settore hanno evidenziato numerosi profili di non conformità con la normativa europea<sup>(47)</sup>, aspetti che hanno anche portato il giudice amministrativo a rinviare pregiudizialmente alcune questioni alla Corte di Giustizia Europea<sup>(48)</sup>. Nella Comunicazione "Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa" del 3 ottobre 2017<sup>(49)</sup>, la Commissione

---

46 Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione e Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

47 Basti ricordare che, già durante la fase di stesura del D.Lgs. n. 50/2016, l'ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili) aveva presentato un esposto alla Commissione Europea al fine di verificare la coerenza tra le nuove norme in corso di adozione e la Direttiva 2014/24/UE.

48 Si veda, ex multis, Tar Lombardia, Ordinanza n.148/2018 di cui un'attenta analisi è contenuta in P.F.Verduni, *Il limite quantitativo in materia di subappalto rispetta i principi Europei? La parola alla Corte di Giustizia*, in *Ius In Itinere*, 2018.

49 COM(2017) 572 final, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa*, del 3 Ottobre 2017.

ne Europea ha sottolineato che *“gli Stati membri non stanno utilizzando appieno le possibilità offerte dagli appalti pubblici quale strumento strategico a sostegno di obiettivi di politica sociale sostenibili e dell’innovazione”*, indicando contestualmente alcune soluzioni tecniche per l’adozione di procedure di appalto pubbliche moderne ed efficienti<sup>(50)</sup>. A gennaio 2019 la Commissione Europea ha avviato una procedura di infrazione nei confronti dell’Italia con una lettera di costituzione in mora contenente le norme del quadro giuridico italiano non conformi alle direttive del 2014. Tale è il giudizio negativo nei confronti della normativa italiana relativa ai lavori pubblici che, anche nel Piano Colao si era paventata l’ipotesi dell’abrogazione dell’attuale Codice dei Contratti pubblici e della sua contestuale e completa sostituzione con il quadro giuridico dell’Unione Europea<sup>(51)</sup>.

Più recentemente, la Commissione Europea ha fornito una serie di indicazioni - si rimanda alla comunicazione e ad altri documenti per ulteriori approfondimenti<sup>(52)</sup> - per incentivare il ricorso da parte degli enti locali e delle amministrazioni pubbliche agli *appalti per l’innovazione*. Con tale espressione la Commissione si riferisce all’acquisto, tramite appalto e bando di gara, di processi di innovazione (servizi di ricerca e sviluppo) o

---

50 In questo senso, a titolo di esempio, si legge nel testo della Comunicazione: *“Le possibilità di appalti strategici non sono ancora sufficientemente utilizzate. Il 55 % delle procedure d’appalto utilizza ancora il prezzo più basso quale unico criterio di aggiudicazione. Le direttive sugli appalti pubblici lasciano agli acquirenti pubblici la piena libertà di effettuare acquisti sulla base di criteri costo/efficacia e basati sulla qualità. Eppure le gare d’appalto economicamente più vantaggiose secondo un approccio costo/efficacia che può includere criteri sociali, ambientali, innovativi, di accessibilità o altri criteri qualitativi, sono ancora troppo poco utilizzate.”* Le direttive sugli appalti pubblici del 2014, infatti, consentono esplicitamente agli Stati membri di limitare il ricorso al prezzo o al costo come soli criteri di aggiudicazione.

51 Gianluca Oreto, *La Riforma del Codice dei contratti tra abrogazione e completamento*, in *LavoriPubblici*, 11 Giugno 2020, <https://www.lavoripubblici.it>

52 C(2018) 3051 final, *Comunicazione della Commissione, Orientamenti in materia di appalti per l’innovazione*, del 15 Maggio 2018. Le fonti principali degli orientamenti a livello dell’UE sugli appalti per l’innovazione comprendono il pacchetto di strumenti dell’iniziativa EAFIP - Assistenza europea per gli appalti in materia di innovazione (2018), <http://eafip.eu/toolkit>, e Commissione europea - Direzione generale per le Imprese e l’industria, *Appalti pubblici, un volano dell’innovazione nelle PMI e nei servizi pubblici*, 2015.

di prodotti innovativi creati da terzi<sup>(53)</sup>. La prassi riscontrata tra amministratori e tecnici degli enti locali, anche a causa dei vincoli sulla finanza pubblica e delle relazioni consolidate con imprese del territorio, è tendenzialmente quella di affidarsi a soluzioni ordinarie e affidabili, evitando situazioni che implicano un margine di rischio maggiore e i cui benefici sono più difficilmente identificabili. Già in alcuni Stati membri sono stati istituiti dei centri di competenza nazionali sugli appalti per l'innovazione che hanno compiti di assistenza e formazione agli acquirenti pubblici, nonché vi sono esempi di meccanismi di premialità e di incentivo finanziario per la preparazione e l'attuazione degli appalti per l'innovazione. Anche a seguito del massiccio utilizzo del digitale nelle amministrazioni pubbliche imposto dall'emergenza sanitaria, l'occasione è buona per cogliere appieno il potenziale strategico che l'innovazione può generare per gli enti locali in termini di maggiore rispondenza dei servizi alle aspettative dei cittadini e di crescita sostenibile dei territori.

Infine, la Commissione Europea, in seguito all'acutizzarsi dell'emergenza sanitaria causata dall'epidemia Covid-19, ha adottato la Comunicazione (2020/C 108 I/01) recante *“Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19”*, con la quale ha illustrato le opzioni e i margini di manovra possibili in conformità del quadro normativo europeo in materia di appalti pubblici per l'acquisto di forniture, servizi e lavori necessari per affrontare la crisi<sup>(54)</sup> - chiarimenti poi richia-

---

*53 Si legge nella Comunicazione: “L'espressione “appalti per l'innovazione” si riferisce a qualsiasi appalto che presenti almeno uno dei seguenti aspetti: a) l'acquisto del processo di innovazione - servizi di ricerca e sviluppo - con risultati (parziali); b) l'acquisto dei prodotti dell'innovazione creati da altri. Nel primo caso, l'acquirente pubblico acquista i servizi di ricerca e sviluppo di prodotti, servizi o processi non ancora esistenti. L'acquirente pubblico indica le sue esigenze e incoraggia le imprese e i ricercatori a sviluppare prodotti, servizi o processi innovativi che rispondano alle sue esigenze. Nel secondo caso, l'acquirente pubblico, invece di acquistare un prodotto già disponibile in commercio, assume il ruolo di utente pioniere e acquista un prodotto, un servizio o un processo ancora sconosciuto al mercato e contraddistinto da caratteristiche fondamentalmente innovative.”*

*54 In particolare, ci si riferisce a: 1) ricorso alla riduzione dei termini delle procedure ordinarie di aggiudicazione; 2) ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando,*

mati dall’Autorità Nazionale Anticorruzione nella delibera n. 312 del 9 aprile 2020<sup>(55)</sup>.

In considerazione del quadro di contesto delineato, comprensivo delle opportunità di innovazione e semplificazione presenti nell’ordinamento europeo, si procede alla definizione delle priorità di intervento e di alcune questioni cruciali per rilanciare il complesso dei lavori pubblici.

Vi è, anzitutto, una convergenza d’opinioni unanime rispetto alla necessità di adottare alcune misure volte alla semplificazione del quadro normativo e la proroga di quelle esistenti che hanno già mostrato di avere effetti positivi sul buon andamento dei lavori pubblici<sup>(56)</sup>.

Numerose sono le proposte di **semplificazione amministrativa** mirate a rilanciare gli investimenti: il 18 giugno la Conferenza delle Regioni e Province autonome ha approvato un documento in tal senso<sup>(57)</sup>; il 27 maggio

---

*che consente di negoziare direttamente con i potenziali contraenti termini, numero minimo di candidati da consultare o altri obblighi procedurali; 3) ricorso all’affidamento diretto ad un operatore economico preselezionato se risulta essere l’unico in grado di consegnare le forniture necessarie, nel rispetto dei vincoli tecnici e temporali imposti dall’estrema urgenza.*

*55 Delibera numero 312 del 09 aprile 2020, Prime indicazioni in merito all’incidenza delle misure di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da Covid-19 sullo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i. e sull’esecuzione delle relative prestazioni. Per una ricognizione delle norme di semplificazione si veda il rapporto predisposto dall’Autorità Nazionale Anticorruzione intitolato Ricognizione delle disposizioni acceleratorie e di semplificazione, presenti nel Codice dei Contratti e nell’attuale quadro normativo, al fine di fornire indicazioni alle stazioni appaltanti per agevolare lo svolgimento delle procedure di affidamento, disponibile al seguente link: <https://www.anticorruzione.it>*

*56 Si legge nel comunicato stampa dell’ANCI, a cura di Giuseppe Pellicanò, del 9 Giugno 2020: “L’ANCI chiederà anche la proroga almeno fino a dicembre 2021 di alcune misure introdotte dallo stesso Dl ‘Sbloccacantieri’ che hanno avuto un impatto positivo sull’andamento degli appalti di opere pubbliche. Tra queste la sospensione dell’obbligo di aggregazione tra le imprese; la proroga per l’utilizzo del cosiddetto appalto integrato che consente di affidare progettazione esecutiva e realizzazione dell’opera sulla base di un progetto definitivo. Ed infine la proroga della possibilità che gli appalti per le manutenzioni ordinarie e straordinarie possano essere aggiudicati sulla base di progetti definitivi cd semplificati.”*

*57 Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Prime misure di semplificazione per l’avvio della ripresa in seguito all’emergenza da Covid-19, 18 Giugno 2020.*

2020 l'ANAC ha pubblicato una Nota contenente misure semplificatorie del Codice dei Contratti pubblici, dal titolo *“Strategie e azioni per l’effettiva semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione: le proposte dell’Autorità”*<sup>(58)</sup>; infine, il Piano Colao dell’8 giugno suggerisce al paragrafo 22, in merito al Codice degli Appalti, di rivedere la normativa in un nuovo codice, basato sui principi delle Direttive europee<sup>(59)</sup>.

Tra le proposte più ricorrenti si annoverano le misure relative alla eliminazione di alcuni vincoli previsti dalla disciplina della programmazione di lavori, beni e servizi delle pubbliche amministrazioni, le misure volte a comprimere le tempistiche durante le varie fasi delle procedure di affidamento, in particolare della fase di progettazione (dove si annidano i principali ritardi), le misure per velocizzare i ricorsi amministrativi avverso gli atti di aggiudicazione<sup>(60)</sup>, gli interventi relativi alla piena digitalizzazione delle gare e all’ampliamento delle soglie per l’affidamento diretto e, infine, quelle riguardanti il dettato normativo per la disciplina dei commissari straordinari<sup>(61)</sup>.

---

58 *Autorità Nazionale Anticorruzione, Strategie e azioni per l’effettiva semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione: le proposte dell’Autorità, 27 Maggio 2020.*

59 *Comitato di esperti in materia economica e sociale, Iniziative per il rilancio “Italia 2020-2022” Rapporto per il Presidente del Consiglio dei Ministri, Giugno 2020*

60 *In un contributo apparso sul quotidiano specializzato entilocali-online.it si sottolinea, a questo riguardo, che “il contenzioso nel Settore degli Appalti è ormai ridotto, se non quasi azzerato, unicamente a causa di una tassazione obbligatoria (“contributo unificato”) salatissima, che scoraggia la gran parte delle micro, piccole e medie Imprese dal tentare la via giurisdizionale, nonostante tempi di risoluzione delle controversie che non hanno eguali in tutto il panorama della Giustizia italiana in termini di rapidità.” Redazione, Le proposte di Anac per snellire gli appalti in vista del “Decreto Semplificazioni”, in Enti Locali Online, 11 Giugno 2020, <https://www.entilocali-online.it>*

61 *Il recente Decreto Semplificazioni (Decreto-legge 16 luglio 2020, n.76, recante Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale) - su cui stanno proseguendo i lavori parlamentari e che dovrà essere convertito in legge entro il 14 settembre - ha accolto alcune delle richieste di ANCI. Il Presidente dell’ANCI e Sindaco di Bari, Antonio Decaro, ha espresso soddisfazione e ha accolto positivamente l’adozione di alcune specifiche misure. Si legge nel comunicato stampa: “Oggi, dopo aver dato battaglia per mesi a nome dei Sindaci italiani, posso dire che abbiamo spuntato alcuni importanti risultati. Su appalti e lavori, sul sisma, sulle procedure di autorizzazione, su una più chiara delimitazione dei confini dell’abuso d’ufficio. Tutte proposte avanzate dai Sindaci. [...] Riguardo agli appalti,*

Altro aspetto importante è il fatto che la situazione emergenziale ha implicato e implicherà un **aumento di costi** per le imprese legate all'adozione delle misure di tutela anti-contagio e una **possibile diminuzione della produttività** causata dalla riorganizzazione dei processi produttivi. Come già evidenziato da alcuni osservatori, per le opere in corso di esecuzione potrebbe immaginarsi una ripartizione di tali costi tra le imprese e le stazioni appaltanti<sup>(62)</sup>. Per quanto concerne, invece, le opere ferme già prima dell'emergenza sanitaria che richiedono l'adozione di una variante, è necessario prevedere tempi certi entro i quali le stazioni appaltanti dovranno pronunciarsi sull'ammissibilità di quest'ultime e adottare soluzioni per evitare l'insorgere di contenziosi con l'impresa esecutrice.

---

*allo scopo di accelerare gli investimenti e dare una scossa alle economie locali, il decreto legge prevede affidamenti diretti per opere fino a 150 mila euro e procedure negoziate fino a 5 milioni. Le regole per manutenzioni straordinarie e ristrutturazioni sono state riformulate per consentire l'attuazione di incentivi per la rigenerazione urbana. Accolta la formula del silenzio assenso e tempi perentori per le procedure di autorizzazione in conferenza dei servizi. Limitata la responsabilità per danno erariale ai soli casi di dolo. Certezza sul reato di abuso d'ufficio.", Redazione ANCI, Decaro: "Accolte le richieste dei Sindaci, ora la sfida è la ripartenza, 17 Luglio 2020, <http://www.anci.it>*

*62 Alberto Zito e Pier Luigi Gianforte, Emergenza Covid-19 e cantieri pubblici: soluzioni mirate per la ripartenza, in Lavori Pubblici, 8 Maggio 2020, <https://www.lavoripubblici.it>. Si legge nell'articolo: "Sino ad oggi l'unico strumento messo in campo, di cui possono fruire anche le imprese edili, è rappresentato dal riconoscimento di una somma alle imprese per l'acquisto dei DPI. In proposito il Bando "Impresa sicura" pubblicato di recente da Invitalia prevede un rimborso pari ad Euro 500,00 per ogni lavoratore, sino ad un massimale di Euro 150.000,00 per impresa, a copertura dei seguenti costi: mascherine; guanti in lattice, in vinile e in nitrile; dispositivi per protezione oculare; indumenti di protezione, quali tute e/o camici; calzari e/o sovrascarpe; cuffie e/o copricapi; dispositivi per la rilevazione della temperatura corporea; detergenti e soluzioni disinfettanti/antisettici. Il punto è che le voci di costo indicate nel Bando sono solo una parte e neanche la più significativa degli oneri che l'impresa deve sostenere per la corretta adozione ed implementazione di un piano anti contagio, tenendo conto proprio delle indicazioni degli Allegati 6 e 7 del DPCM del 26 aprile 2020. Dalla comparazione di dette indicazioni con le voci previste nell'Allegato XV al D.Lgs. n. 81/2008 mancano all'appello quantomeno gli oneri dell'apprestamento dei box in ingresso cantiere per la rilevazione della temperatura, dei box ad uso infermeria/presidio sanitario, dei box relativi ai servizi igienici dedicati ai visitatori esterni; nonché gli oneri derivanti dall'apprestamento della segnaletica di sicurezza, dei depliant informativi, nonché quelli relativi al sovrapprezzo per l'utilizzo del mezzo aggiuntivo per il raggiungimento del luogo di lavoro e quelli relativi alla riorganizzazione dei servizi dei fornitori esterni. Per altri costi, infine, solo una quota parte può essere coperta dal Bando Invitalia (ci si riferisce alla pulizia giornaliera dei servizi igienici, al servizio di sanificazione)."*

Ciò che, in definitiva, si vuole evidenziare è la necessità di programmare un intervento su due archi temporali: nel breve periodo riformare in maniera strutturale la codificazione esistente per alleggerire gli enti locali e le imprese di oneri che concorrono al rallentamento delle procedure di affidamento dei lavori pubblici e nel medio periodo investire sulla riqualificazione e sul rafforzamento delle competenze tecnico-amministrative e delle capacità progettuali interne agli enti locali, anche attraverso assunzioni di nuovo personale qualificato.

La seconda riflessione attiene al tema delle potenziali problematiche legate alla gestione delle risorse che confluiranno nelle casse comunali e il plausibile aumento degli investimenti comunali in opere pubbliche o manutenzioni ordinarie e straordinarie, già previste prima dell'emergenza sanitaria o in corso di realizzazione. In alcuni territori il tessuto imprenditoriale, con particolare riferimento a quello edilizio, può trovarsi impreparato rispetto all'ingente mole di opere e progetti pubblici che i Comuni vorranno porre in essere. Il fenomeno, definibile *overbooking*, ovvero dell'incapacità delle imprese a cui il Comune tradizionalmente si affida per i lavori pubblici di garantire la prestazione oggetto di un appalto o di un bando perché sovraccariche di commesse, può rappresentare un elemento di rallentamento dell'esecuzione dei lavori pubblici.

In secondo luogo, vi è la concreta possibilità che le risorse verranno utilizzate dai Comuni per attuare **micro-progettualità e interventi di piccola entità manutentiva**, anche in ragione dei termini temporali stretti, come nel caso di Regione Lombardia, previsti con la legittima e giustificata *ratio* di immettere con celerità risorse nel sistema produttivo e locale. La questione che si pone è la seguente: è possibile lasciare libertà e autonomia di spesa ai Comuni evitando al contempo che le risorse vengano dirottate in micro-progettualità che, sebbene necessarie per la generazione di introiti per determinate imprese e conseguente conferma della stabilità occupazionale, difficilmente contribuiscono alla ripresa di un territorio? Nel caso dei piccoli comuni, i quali hanno molto sofferto la stagione della c.d. *legislazione della crisi* e la cui dimensione si ripercuote negativamente sulla

possibilità di immaginare progettualità ad ampio respiro, appare evidente come le risorse a disposizione potranno essere utilizzate per terminare o realizzare interventi legati principalmente alla rete viaria stradale, alle aree verdi e alle infrastrutture scolastiche. Dall'altra parte, tuttavia, per i Comuni di medie e grandi dimensioni con una consolidata capacità amministrativa, per i Comuni capoluogo e, più in generale, per i Comuni che costituiscono polarità di un sistema urbano più ampio, sarebbe auspicabile uno **sforzo di programmazione**<sup>(63)</sup>, da declinarsi in almeno tre direzioni. In primo luogo, cogliere questa opportunità per approntare le città ad un modello di sviluppo urbano che valorizzi i trend ormai consolidati dello sviluppo sostenibile, della digitalizzazione e delle infrastrutture digitali e dell'efficienza energetica, e pertanto canalizzare le risorse entro progettualità che rispettino tali requisiti. In secondo luogo, nella logica di progettualità innovative che possano incontrare anche l'interesse del settore privato, appare opportuno incentivare sia forme di partenariato pubblico privato (di cui si tratterà in seguito) sia la formazione di reti di imprese per far sì che vi sia una vera condivisione di energie e capitale umano. Infine, considerati i tempi di attuazione delle opere e l'incertezza riguardante i tempi e l'ammontare delle risorse, lo sforzo estivo e post-estivo dei Comuni dovrebbe orientarsi ad una revisione dei documenti di programmazione in modo tale da non farsi cogliere impreparati. Occorrerebbe, dunque, uno sforzo di organizzazione e progettazione (che coinvolga primariamente gli amministratori ma anche il personale tecnico) per definire i lavori e le progettualità da realizzare con le risorse che arriveranno nei prossimi mesi e anni.

Il rischio, altrimenti, è che le risorse si traducano in finanziamenti a pioggia, senza un ruolo di regia pubblico, inadatti ad alterare in senso innovativo lo scenario di sviluppo delle città, e si perda un'occasione che difficilmente si ripresenterà nel medio termine (basti pensare alle previsioni del rapporto debito/pil e alla futura necessità di risanare i conti pubblici)<sup>(64)</sup>.

---

63 A. Ceriani, G. Ioriatti e G.C. Ricciardi, *Nuove prospettive di ripartenza per gli enti locali lombardi dopo il Covid-19. Un'esigenza di tempestività, integrazione e responsabilità*, cit., p. 8.

64 Per un approfondimento sul tema della gestione degli investimenti, si vd. G. Garofoli, *Le*

Infine, il terzo tema di primaria importanza riguarda **l'attrazione di capitali privati e di equity** per il concorso alla realizzazione delle opere e dei lavori pubblici. È difficilmente pensabile che l'azione per il rilancio del sistema produttivo possa prescindere dall'apporto del settore privato e possa esclusivamente fondarsi su una logica pubblica. Come rilevato in una delle tante videoconferenze promosse dall'IFEL, i concetti di *spesa pubblica* e di *spesa di pubblica utilità* tendono oggi più che mai a convergere, in quanto è da considerarsi pubblico tutto ciò che genera valore per le comunità e i territori. È pertanto necessario che si favorisca la mobilitazione delle risorse private, anche attraverso l'apporto dell'industria finanziaria, e la costruzione di un *environment* che renda possibile la liberazione delle energie private a favore di obiettivi e progettualità ad alto impatto sociale. Per tendere a questo orizzonte, è essenziale in primo luogo un'opera di semplificazione amministrativa, nei termini sopra richiamati, e, in secondo luogo, il superamento di quei condizionamenti e quelle criticità che impediscono alle forme di partenariato pubblico privato di esprimere il loro potenziale e di generare valore sociale ed economico.

In questo senso, l'emergenza sanitaria che ha colpito il Paese, e che produrrà ricadute economiche e sociali, pone al centro il tema di una maggiore collaborazione tra gli attori pubblici locali e gli attori finanziari, finalizzata all'adozione e all'utilizzo di **modelli innovativi di finanziamento degli investimenti**. La modalità dei partenariati pubblico privati - oltre a colmare il *gap* tra risorse disponibili e investimenti necessari - grazie alla collaborazione tra le risorse umane e tecniche e allo scambio di informazioni, può avere come esito un miglioramento qualitativo degli interventi realizzati e dei servizi.

Sono previsti numerosi strumenti finanziari volti a orientare la finanza locale verso progetti di collaborazione con attori privati, in settori quali lo sviluppo sostenibile, l'edilizia, la mobilità sostenibile e l'economia

---

*questioni economiche e le priorità nel dopo Covid, Note Brevi della Fondazione Romagnosi n. 11-2020, maggio 2020, Pavia.*

circolare<sup>(65)</sup>. Vi sono sia strumenti finanziari come i fondi, sia strumenti che richiedono l'iscrizione a bilancio della pubblica amministrazione delle risorse (*on-budget*) sia strumenti svincolati dal bilancio comunale (*off-budget*). Le opzioni a disposizione per i Comuni: innanzitutto, i fondi di investimento immobiliare gestiti dalle Società di gestione risparmio, con azionisti privati o istituzionali, che ha tra le sue attività di investimento opere con connotazione infrastrutturale e sociale<sup>(66)</sup>; esistono le *obbligazioni municipali green*, ovvero titoli di debito emessi dai Comuni per finanziare progetti sostenibili; i *Social Impact Bond*, consistenti in una sottoscrizione di capitale privato per progetti ad alto impatto sociale con un meccanismo di remunerazione basato sul raggiungimento del valore sociale (*Pay by Result*); le imposte di scopo, il cui gettito è collegato e destinato alla realizzazione di una determinata opera<sup>(67)</sup>; per quanto riguarda gli strumenti finanziari *off-budget*, si ricordano, a titolo di esempio, il *crowdfunding*, che consente il coinvolgimento dei Comuni come *first-partner* nella realizzazione di progetti sostenibili e i fondi rotativi per lo sviluppo urbano che utilizzano risorse europee e risorse dei privati per finanziare progetti urbani sostenibili<sup>(68)</sup>.

Gli strumenti succintamente menzionati rappresentano una grande opportunità per i Comuni per differenziare il loro *funding mix* e loro capacità di finanziare investimenti e lavori pubblici sul territorio. Affinché ciò possa concretizzarsi, due sono le cose imprescindibili: è necessario, innanzitutto, che si alimenti e si faciliti un dialogo sano e costruttivo tra la sfera pubblica e quella privata - le Associazioni di categoria potrebb-

---

65 Per maggiori approfondimenti si veda il Rapporto Finanza sostenibile e sviluppo locale, a cura di Forum per la Finanza sostenibile, Università Bocconi e IFEL, ottobre 2017.

66 Per maggiori approfondimenti si richiama l'intervento del Professor Claudio Cacciamani, Università degli studi di Parma, nel Talk on web di IFEL, Spesa pubblica o spesa di pubblica utilità?, 22 Maggio 2020

67 M. Nicolai, L. Bisio e D. Valerio, Le imposte di scopo e il finanziamento dello sviluppo locale, IFEL - Dossier e Manuali, 2016.

68 Per maggiori approfondimenti E. Croci e F. Colelli, Il finanziamento dei progetti urbani sostenibili, IEFE - The Center for Research on Energy and Environmental Economics and Policy at Bocconi University, Research Report n. 26, 2017.

ro svolgere questo ruolo da attori facilitatori - e, in secondo luogo, che gli enti locali individuino degli investimenti suscettibili di dare ritorni in termini di rendimento, seppure esigui, e che rispettino dei requisiti di sostenibilità e di impatto sociale.

Inoltre, il risparmio privato italiano liquido e investibile, ulteriormente ampliatisi a seguito dei tre mesi di *lockdown*<sup>(69)</sup>, può essere messo in circolo in progetti territoriali innovativi e credibili che mettano in rete imprese, *startup*, enti del terzo settore, soprattutto nei Comuni di media e grande dimensione che hanno la capacità amministrativa per poter osare una programmazione e una progettazione più ambiziosa e più legata ai nuovi trend di sostenibilità e innovazione ormai dominanti. In sostanza, far convergere parte del risparmio nazionale in progettualità che generino valore per la collettività rappresenta una nuova grande sfida a cui i Comuni dovranno farsi trovare pronti.

### 3.1 Disposizioni adottate in risposta all'emergenza in relazione all'ambito dei lavori pubblici

#### **Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. Decreto Semplificazioni)<sup>(70)</sup>**

- Art. 1 - Procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici durante il periodo emergenziale in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sotto soglia
- Art. 2 - Procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sopra soglia
- Art. 3 - Verifiche antimafia e protocolli di legalità
- Art. 4 - Conclusione dei contratti pubblici e ricorsi giurisdizionali
- Art. 5 - Sospensione dell'esecuzione dell'opera pubblica
- Art. 6 - Collegio consultivo tecnico

---

<sup>69</sup> Tra gli altri, Redazione, *Effetto coronavirus, aumentano i risparmi. In Italia 17 miliardi restano nei conti correnti*, in *La Stampa*, 25 Maggio 2020, <https://www.lastampa.it>

<sup>70</sup> Il testo del decreto legge è consultabile sul sito della Gazzetta Ufficiale al seguente link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/07/16/20G00096/sg>

- Art. 7 - Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche
- Art. 8 - Altre disposizioni urgenti in materia di contratti pubblici
- Art. 9 - Misure di accelerazione degli interventi infrastrutturali
- Art. 10 - Semplificazioni ed altre misure in materia edilizia
- Art. 11 - Accelerazione e semplificazione della ricostruzione pubblica nelle aree colpite da eventi sismici
- Art. 13 - Accelerazione del procedimento in conferenza di servizi
- Art. 21 - Responsabilità erariale
- Art. 23 - Modifiche all'articolo 323 del codice penale

**Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. Decreto Rilancio)<sup>(71)</sup>, conv. dalla legge 17 luglio 2020 n. 77**

- Art. 65 - Esonero contributo ANAC
- Art. 207 - Disposizioni urgenti per la liquidità delle imprese appaltatrici
- Art. 232 - Edilizia scolastica

**Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. Decreto Cura Italia), conv. dalla legge 24 aprile 2020 n. 27<sup>(72)</sup>**

- Art. 75 - Acquisti per lo sviluppo di sistemi informativi per la diffusione del lavoro agile e di servizi in rete per l'accesso di cittadini e imprese
- Art. 91, comma 1 - Disposizioni in materia di ritardi o inadempimenti contrattuali derivanti dall'attuazione delle misure di contenimento
- Art. 91, comma 2 - Disposizioni in materia di anticipazione del prezzo in materia di contratti pubblici
- Art. 103 - Sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza)

---

*71 Il testo del decreto legge coordinato con la legge di conversione n. 77/2020 è consultabile sul sito della Gazzetta Ufficiale al seguente link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/07/18/20A03914/sg>*

*72 Il testo del decreto legge coordinato con la legge di conversione n. 27/2020 è consultabile sul sito della Gazzetta Ufficiale al seguente link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/17/20G00034/sg>.*

**Comunicazione della Commissione C/2020/2078 - Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19 2020/C 108 I/01<sup>(73)</sup>.**

---

*73 Per il testo della Comunicazione si veda: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020XC0401\(05\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020XC0401(05))*

## Conclusioni

La situazione economica e sociale del Paese ha risentito gravemente dell'emergenza sanitaria. Molte persone hanno dovuto affrontare situazioni di fragilità e precarietà impreviste, nuove vulnerabilità, perdita di posti di lavoro che hanno acuito disuguaglianze preesistenti e hanno peggiorato la condizione reddituale di migliaia di nuclei familiari. A questo si è aggiunto che il modello dell'ospedalizzazione, nelle settimane più tragiche dell'emergenza, senza una adeguata attività di cura e prevenzione diffusa sul territorio, si è rilevato in difficoltà a rispondere alle necessità di cura e di supporto di migliaia di persone.

Gli enti locali si sono trovati a far fronte a questa emersione di nuovi bisogni<sup>(1)</sup> e a fornire risposte sia alle persone storicamente fragili sia ad una nuova utenza, non conosciuta, che mai prima di questa contingenza aveva avuto necessità di rivolgersi e chiedere supporto al sistema dei servizi socio-sanitari<sup>(2)</sup>.

---

*1 Sul punto cfr. A. Ceriani e G. Ioriatti, Enti locali e Covid-19: cogliere ora l'impegno diffuso dei Sindaci per pensare ad una transizione sociale compatibile con il virus, Note Brevi della Fondazione Romagnosi n. 6-2020, aprile 2020, Pavia, <http://www.fondazioneromagnosi.it/?q=node/41021>*

*2 Questo emerge diffusamente nel seminario web di A. Ceriani, G. Ioriatti, G.C. Ricciardi e S. Spaghi, I Comuni in Lombardia prima e dopo l'emergenza sanitaria, di cui è stato realizzato un video fruibile al link <http://www.fondazioneromagnosi.it/?q=node/41053>*

Nei prossimi mesi, sarà importante fare tesoro delle esperienze fatte affinché quanto vi sia stato di buono nella gestione di questa emergenza possa essere conservato e ulteriormente valorizzato.

I comuni saranno chiamati ad un modello di organizzazione che dovrà valorizzare ancor di più tutto il sistema di protezione sociale, per poter intercettare le nuove fragilità e per assicurare un'assistenza continuativa a tutte le persone che soffriranno delle cronicità legate al Covid-19. In questo senso, una compiuta integrazione dell'ambito sanitario e socio-assistenziale da esplicarsi anche sui territori più marginali e sulle aree interne deve tornare ad essere una priorità nazionale, per far sì che vengano garantiti *standard* di erogazione di servizi elevati e fruizione dei diritti sociali anche nelle realtà locali piccole e frammentate. Tendere, dunque, ad un modello di organizzazione dei servizi socio-sanitari che riesca a rendere più coesa e meno gerarchizzata la relazione tra grande, medio e piccolo comune. In questa logica, la medicina territoriale può apportare un contributo decisivo, a condizione che vengano individuate le attività assistenziali di cura e prevenzione da svolgersi sul territorio, le figure professionali competenti e le dotazioni strumentali e umane per garantire una piena esplicazione delle potenzialità di questo nuovo modello.

Di primaria importanza risulterà anche la capacità dei Comuni di utilizzare la grande mole di risorse messe a disposizione dall'Unione Europea<sup>(3)</sup> e dallo Stato in progettualità capaci di rilanciare il tessuto produttivo territoriale, anche attraverso una nuova programmazione degli interventi a seguito delle nuove esigenze maturate. È tuttavia indispensabile distinguere tra le

---

*3 Su cui v. amplius F. Osculati, Eurobond, Italiabond, Paviabond. In attesa della riunione dei capi di Stato e di Governo del 23 aprile, Note Brevi della Fondazione Romagnosi n. 7-2020, aprile 2020, Pavia, <http://www.fondazioneromagnosi.it/?q=node/41021>; F. Osculati e A. Zatti, European Recovery Fund (ERF). Congesture e speranze, Note Brevi della Fondazione Romagnosi n. 10-2020, maggio 2020, Pavia, ivi; G. Garofoli, Le questioni economiche e le priorità nel dopo Covid, Note Brevi della Fondazione Romagnosi n. 11-2020, maggio 2020, Pavia, ivi; F. Osculati, Premesse ed effetti del Recovery Fund, Note Brevi della Fondazione Romagnosi n. 15-2020, giugno 2020, Pavia, ivi; G. Paramithiotti, Il dibattito sul bilancio europeo, la (solita) battaglia intorno alla soglia dell'1% e le nuove risorse per il Next Generation Fund, Note Brevi della Fondazione Romagnosi n. 16-2020, luglio 2020, Pavia, ivi.*

possibilità che si presentano ai medi e grandi Comuni, che saranno chiamati a definire interventi strategici di ampio respiro, in linea con i trend di sviluppo sostenibile, per ridare slancio al tessuto urbano e alla qualità dei servizi pubblici erogati, e quelle dei piccoli Comuni, che verosimilmente utilizzeranno i nuovi fondi a disposizione per completare opere in corso di realizzazione e implementare microprogettualità. Si ritiene, comunque, necessario semplificare il quadro normativo, coinvolgere il settore privato nella realizzazione delle opere e dei lavori pubblici e investire nell'assunzione di nuove professionalità capaci di gestire la complessità delle nuove sfide. La pandemia, inoltre, ha messo in luce l'urgenza di procedere ad una completa digitalizzazione dei Comuni e di adeguare le infrastrutture di rete<sup>(4)</sup> nonché di rafforzare le istanze relative all'amministrazione a distanza e alla migliore dislocazione delle funzioni amministrative e dei servizi sul territorio, anche attraverso forme di gestione associata<sup>(5)</sup>.

In conclusione, le condizioni di emergenza in cui il Paese si trova ad operare fungono da fattori di trasformazione ed offrono l'opportunità di ripensare paradigmi amministrativi che si ritenevano sinora consolidati. Con la consapevolezza che la crisi sanitaria detterà i suoi tempi e le sue esigenze e non potrà essere l'unico elemento di pressione per il riordino della pubblica amministrazione. I soggetti che costituiscono la PA e nel nostro caso la Pubblica amministrazione locale dovranno trovare in sé e nelle loro alleanze le condizioni per la definizione delle priorità e il perseguimento di soluzioni innovative.

---

4 Quanto sopra anche con riferimento alla sanità digitale, come rilevato in G.C. Ricciardi, *E venne il giorno. Sanità digitale, impresa sostenibile, rigenerazione urbana e sociale*, cit.; ma sul punto v. in generale A.M. Tanda, *Dopo il Covid-19: resilienza digitale e amministrazione 4.0*, cit.

5 A. Ceriani, G. Ioriatti e G.C. Ricciardi, *Nuove prospettive di ripartenza per gli enti locali lombardi dopo il Covid-19. Un'esigenza di tempestività, integrazione e responsabilità*, cit.; A. Ceriani e G. Ioriatti, *Enti locali e Covid-19: nella fase due ripartire dal territorio*, cit.



## Cronologia essenziale

Le date proposte hanno la funzione di memoria di quanto di principale è accaduto in Italia dal 31 dicembre 2019 al 31 maggio 2020 in materia di Covid-19, con cenni ai correlati accadimenti mondiali. Il profilo adottato è quello di rappresentare la crescente incidenza degli aspetti sanitari prodotti dal coronavirus con le implicazioni che ha determinato nelle risposte delle autorità nazionali e regionali.

**31 dicembre 2019.** L'Ufficio cinese dell'Oms viene informato di un focolaio di casi di polmonite anomala a Wuhan, nella Provincia dell'Hubei, che ha relazione con il mercato locale di animali. La città viene messa in quarantena e sono introdotti controlli all'aeroporto locale. Gli scienziati escludono che si tratti di SARS (*Severe Acute Respiratory Syndrome o Sindrome Respiratoria Acuta Grave*), MERS (*Middle East Respiratory Syndrome o Sindrome Respiratoria Mediorientale*) o influenza aviaria.

**7 gennaio 2020.** La Commissione sanitaria cinese informa di aver identificato un nuovo tipo di virus, precisamente un coronavirus, della stessa famiglia di cui fanno parte l'influenza, la Sars e la Mers. Causa le polmoniti ad eziologia ignota. Viene confermata la possibilità che si trasmetta anche tra persone umane.

**11 gennaio 2020.** La Cina rende noto il primo decesso causato dal virus e mette a disposizione delle autorità sanitarie mondiali la mappa genetica del virus.

**30 gennaio 2020.** L'Oms dichiara l'emergenza internazionale di sanità pubblica. Sono noti 170 morti e oltre 1700 i nuovi casi in sole 24 ore. Pochi giorni prima era stato registrato in Vietnam il primo contagio del nuovo coronavirus avvenuto al di fuori della Cina. Diversi Paesi avviano l'evacuazione dei propri cittadini: Francia, Spagna, Portogallo e UK. Piccoli cluster di contagi iniziano a emergere in Francia, Regno Unito e Svezia. La Germania segnala il primo caso di trasmissione interna.

**31 gennaio.** Due turisti cinesi in vacanza in Italia risultano positivi al tampone al Sars-Cov-2. Ricoverati allo Spallanzani di Roma, saranno dimessi un mese dopo. Attraverso l'analisi di campioni da loro prelevati, viene isolata, anche in Italia, la sequenza virale. Il Consiglio dei Ministri dichiara lo stato di emergenza,<sup>(1)</sup> per la durata di sei mesi, in conseguenza del rischio sanitario connesso all'infezione da Coronavirus. Interrotti i voli con la Cina per 90 giorni. Al Capo del Dipartimento della Protezione civile (Angelo Borrelli), è affidato il coordinamento degli interventi necessari a fronteggiare l'emergenza sul territorio nazionale. Le principali azioni coordinate dal Capo del Dipartimento sono volte al soccorso e all'assistenza della popolazione eventualmente interessata dal contagio, al potenziamento dei controlli nelle aree aeroportuali e portuali, in continuità con le misure urgenti già adottate dal Ministero della salute, al rientro in Italia dei cittadini che si trovano nei Paesi a rischio e al rimpatrio dei cittadini stranieri nei Paesi di origine esposti al rischio.

---

*1 La dichiarazione dà avvio ad una produzione normativa che sarà imponente, quasi trecento atti solo da organi di livello nazionale che comprendono Governo e Parlamento, Protezione civile, Ministero della Salute, Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia, Ministero dell'Economia, Funzione pubblica, Inps e Inail, Banca d'Italia e ABI. Alla produzione nazionale sono da aggiungere le Ordinanze regionali e quelle locali.*

**3 febbraio.** Vengono rimpatriati dalla Cina 56 italiani residenti a Wuhan. L'Oms lancia l'allarme infodemia contro il dilagare la diffusione di notizie false o non verificate.

**11 febbraio.** Oms annuncia il nome della malattia respiratoria provocata dal Coronavirus: Covid-19 ("CO" corona, "VI" virus, "D" disease, "19" anno in cui si è manifestata).

**18 febbraio.** Si presenta all'ospedale di Codogno il "paziente uno", il primo caso noto di trasmissione avvenuta in Italia. Il 38enne uscirà dalle cure ospedaliere il 23 marzo, dopo due mesi di ricovero in terapia intensiva. In realtà, è stato poi accertato, il virus circolava in Lombardia già da alcune settimane.

**21 / 23 febbraio.** Vengono scoperti i primi casi italiani a Codogno e a Vò Euganeo. In Lombardia 15 contagiati in 10 comuni del Lodigiano. Altri due casi nel Padovano. Nei giorni che seguono si registrano centinaia di casi positivi con i focolai maggiori nel Lodigiano e in Veneto. Nell'area del focolaio lodigiano con Ordinanza del Ministero della Salute e Ordinanza regionale tutti gli eventi pubblici sono cancellati e sono limitate alcune attività commerciali. È disposta la chiusura al pubblico dei musei e degli altri luoghi della cultura (teatri, cinema e biblioteche), sono sospese le celebrazioni delle messe e altre riunioni religiose aperte ai fedeli (con l'eccezione di matrimoni e funerali, da celebrare in forma privata con la presenza di pochi parenti stretti) e sono sospesi i viaggi d'istruzione in Italia e all'estero. La Regione è divisa in due aree: la "zona rossa" (il basso Lodigiano), completamente isolata, e la "zona gialla", parte restante della Regione. Ai locali di aggregazione, bar, pub e discoteche, è ordinata la chiusura dalle ore 18 alle ore 6, mentre ai centri commerciali è vietata l'apertura nei giorni di sabato e domenica, con l'eccezione degli esercizi che vendono prodotti alimentari. (Ordinanza del Ministero della Salute e di Regione Lombardia del 23 febbraio 2020)

**23 febbraio.** Istituzione della prima “zona rossa”. Con Decreto-Legge 23 febbraio 2020, n. 6 del Presidente del Consiglio dei ministri viene prevista la quarantena di oltre 50 000 persone residenti in 11 comuni lombardi e veneti. Il decreto impone l’isolamento dei dieci comuni del lodigiano già interessati dai contagi, e del comune di Vò in Provincia di Padova. Il decreto comporta la sospensione di manifestazioni e iniziative di qualsiasi natura sia pubbliche che private, chiusura delle scuole di ogni ordine e grado, dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura e di tutte le attività commerciali (escluse quelle di vendita di beni di prima necessità, usufruibili con l’utilizzo di dispositivi di protezione individuale). I servizi ferroviari regionali sono sospesi, con soppressione delle fermate alle stazioni di Codogno, Maleo e Casalpusterlengo. Sono inviate le Forze armate per imporre il blocco dei territori. L’opzione organizzativa per le attività diventa la sospensione o lo *smart working*.

**25 febbraio.** Un nuovo Dpcm relativo alle Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria, estende i provvedimenti governativi oltre agli 11 comuni epicentro dei focolai di coronavirus, con disposizioni principalmente relative a scuole, musei, uffici giudiziari, lavoro agile, negozi, mobilità dei cittadini. L’Italia è divisa in tre zone con regole per la prevenzione, le attività, gli ingressi. In sei Regioni si decide il ricorso allo *smart working*.

**1 marzo.** Un nuovo decreto del presidente del Consiglio recepisce e prologa alcune delle misure in atto e ne introduce ulteriori, per garantire uniformità nazionale. Sono precisati interventi sulla base di aree geografiche:

- Misure applicabili negli 11 comuni della “zona rossa” (Bertonico; Casalpusterlengo; Castelgerundo; Castiglione d’Adda; Codogno; Fombio; Maleo; San Fiorano; Somaglia; Terranova dei Passerini; Vò);
- Misure applicabili nelle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, e nelle Province di Pesaro-Urbino e di Savona;
- Misure applicabili nelle Province di Bergamo, Lodi, Piacenza e Cremona;
- Misure applicabili nella Regione Lombardia e nella Provincia di Piacenza;

- Misure applicabili sull'intero territorio nazionale.

Le Scuole sono chiuse in metà del Nord, lo *smart working* è esteso a tutta Italia, nuove regole per il commercio e le partite di calcio di serie A.

**4 marzo.** Il DPCM del 4 marzo 2020 annuncia misure valide sull'intero territorio nazionale: la sospensione delle attività didattiche in tutte le scuole di ogni grado e università fino al 15 marzo seguente, la chiusura delle porte di tutti gli stadi a livello nazionale fino al 3 aprile, indicazioni riguardanti l'accesso di parenti e visitatori alle strutture sanitarie, e per gli istituti penitenziari e penali per minori. Si vuole evitare di arrivare al collasso negli ospedali e si attiva una stretta anticontagio. Indicazioni dal Ministero della salute alle Regioni: potenziare i letti in terapia intensiva, pneumologia e malattie infettive. Per affrontare il rischio di sovraccarico per il sistema sanitario la priorità diventa contenere il contagio, aumentare il personale sanitario e i posti letto. Indicazioni anche dal Viminale: controlli sulle misure straordinarie dei primi cittadini. Le decisioni dei Sindaci alla verifica dei prefetti.

**8 marzo.** Per fronteggiare il virus, una zona arancione per Lombardia e 11 Province. Il presidente del Consiglio emana un nuovo decreto, che sostituisce i DPCM del 1 e del 4 marzo, con misure restrittive che si applicano alla Lombardia e a 14 Province del Centro-Nord (Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso, Venezia) per un totale di 16 milioni di persone, ed altre che interessano tutta Italia. Sono abolite le "zone rosse" stabilite all'inizio della pandemia e si vieta ogni spostamento da e per i territori soggetti a restrizione, nonché all'interno dei territori stessi.

**11 marzo.** Decreto #IoRestoA Casa", estende a tutto il territorio nazionale quanto già previsto col decreto dell'8 marzo. Vengono sospese le attività commerciali al dettaglio, le attività didattiche, i servizi di ristorazione, sono vietati gli assembramenti di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico. (Dpcm recante ulteriori misure in materia di contenimento e

gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 sull'intero territorio nazionale). E' una nuova stretta per tutto il Paese con la "zona rossa" estesa a tutta l'Italia. Chiuse le attività commerciali, di vendita al dettaglio, ad eccezione dei negozi di generi alimentari, di prima necessità, delle farmacie e delle parafarmacie. Le fabbriche potranno continuare a produrre se garantiscono misure di sicurezza. Mentre le terapie intensive di molte Regioni settentrionali sono al collasso, tutta Italia diventa zona protetta e le misure di distanziamento sociale sono estese a tutte le Regioni. Misure che, a distanza di settimane, verranno prese anche da altri Paesi, a partire da Spagna e Francia. Nel mondo sono superati i 118mila casi di Covid-19 con 4.300 morti. Colpiti anche molti operatori sanitari. Oms, dichiara la pandemia.

**12 marzo.** Lombardia. Verso una nuova stretta. Regione punta alla chiusura rapida di aziende e fabbriche. Incontro Regione-parti sociali e con i Sindaci dei capoluoghi. Programma di realizzare un ospedale temporaneo nei padiglioni della Fiera di Milano. La Provincia di Bergamo è la più colpita, ma non diventa una nuova "zona rossa". In Lombardia i pazienti positivi superano i 10mila e i decessi la soglia psicologica delle 1.000 unità.

**17 marzo.** Il Consiglio dei Ministri approva il Decreto #CuraItalia, recante le misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19. Sono attivate misure per 25 miliardi di euro di risorse complessive. I principali contenuti riguardano in particolare quattro priorità:

- finanziamento e altre misure per il potenziamento del Sistema sanitario nazionale, della Protezione civile e degli altri soggetti pubblici impegnati sul fronte dell'emergenza;
- sostegno all'occupazione e ai lavoratori per la difesa del lavoro e del reddito;
- supporto al credito per famiglie e micro, piccole e medie imprese, tramite il sistema bancario e l'utilizzo del Fondo centrale di garanzia;
- sospensione degli obblighi di versamento per tributi e contributi non-

ché di altri adempimenti fiscali ed incentivi fiscali per la sanificazione dei luoghi di lavoro e premi ai dipendenti che restano in servizio.

**20 marzo.** Il Ministro della Salute firma l'Ordinanza che vieta: l'accesso del pubblico ai parchi, alle ville, alle aree gioco e ai giardini pubblici; di svolgere attività ludica o ricreativa all'aperto. Resta consentito svolgere individualmente attività motoria in prossimità della propria abitazione, purché comunque nel rispetto della distanza di almeno un metro da ogni altra persona. L'Ordinanza impone la chiusura degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, posti all'interno delle stazioni ferroviarie e lacustri, nonché nelle aree di servizio e rifornimento carburante, con esclusione di quelli situati lungo le autostrade, che possono vendere solo prodotti da asporto da consumarsi al di fuori dei locali; restano aperti quelli siti negli ospedali e negli aeroporti, con obbligo di assicurare in ogni caso il rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro. Nei giorni festivi e prefestivi, nonché in altri che immediatamente precedono o seguono tali giorni, è vietato ogni spostamento verso abitazioni diverse da quella principale, comprese le seconde case utilizzate per vacanza.

**22 marzo.** Scatta la chiusura totale, esclusi solo i settori strategici. Sotto la pressione dell'emergenza al Nord e dei contagi nel Paese restano aperti solo le imprese del settore agroalimentare, farmaceutico, logistica ed energia. Il Dpcm 22 marzo 2020: Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale definisce la chiusura di tutte le attività non necessarie, pubblicando un Allegato di quelle che possono invece operare (Elenco delle attività produttive industriali e commerciali necessarie e strategiche). Le imprese, le cui attività non sono sospese, devono rispettare i contenuti del "Protocollo condiviso di Regolamentazione delle Misure per il Contrasto e il Contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro", sottoscritto il 14 marzo 2020 fra il Governo e le parti sociali. Le misure adottate sono state ulteriormente prorogate fino al 13 aprile con un nuovo DPCM, e in seguito fino al 3 maggio.

**29 marzo.** Con Ordinanza della Protezione civile sono attribuiti ai Comuni 400 milioni ai Comuni per buoni spesa per le famiglie in difficoltà e anticipo di 4,3 miliardi del 66% del Fondo annuale.

**7 aprile.** Riapre Wuhan dopo 76 giorni di *lockdown*. In Italia, dove nel frattempo si sono superati i 17.000 decessi, calano i contagi e si inizia a definire un graduale passaggio alla Fase 2, con riapertura delle attività produttive.

**26 aprile.** Nuovo DPCM che prevede l'inizio della cosiddetta "fase 2" con riapertura dal 4 maggio, con allentamento graduale delle precedenti misure di contenimento, essendo la curva epidemica in fase di discesa. Nelle prime due settimane il decreto ha aggiunto agli spostamenti consentiti anche le visite ai congiunti all'interno del territorio regionale (sempre con la distanza di almeno un metro e con l'uso obbligatorio di mascherine e guanti), ha permesso l'apertura dei parchi pubblici, il servizio d'asporto per le attività di ristorazione, la ripresa di diverse attività produttive con il commercio all'ingrosso, la riapertura di stabilimenti balneari e ha consentito lo svolgimento di attività motorie a prescindere dalla lontananza dal proprio domicilio. Le celebrazioni religiose sono rimaste chiuse al pubblico, ad eccezione dei funerali, in cui è consentito un numero massimo di 15 partecipanti. La riapertura degli esercizi commerciali al dettaglio è prevista dal 18 maggio (bar, ristoranti, parrucchieri e centri estetici) insieme a mostre, luoghi culturali all'aperto e celebrazioni religiose. Da questa data l'Italia riprende condizioni di normalità vigilata per l'obbligo di rispettare le misure già varate anti-contagio. La ripresa delle attività didattiche è rimandata all'anno scolastico 2020-2021, anche se dal 4 maggio è possibile svolgere esami universitari in presenza ed è consentita, sempre in presenza, la prova finale degli esami di maturità. Da remoto saranno svolti gli esami di Scuola Secondaria di Primo Grado. Tutte le altre classi si troveranno invece a concludere l'anno senza rischio bocciatura, salvo casi particolari, con recupero delle materie insufficienti a settembre i cui esiti avranno peso per il prossimo anno scolastico. Il 25 maggio riaprono le palestre, mentre dal 3 giugno saranno consentiti gli spostamenti tra Regioni e verranno riaperti i confini del Paese per gli stati europei senza obbligo di quarantena per chi arriva dall'estero.

**19 maggio.** Decreto #Rilancio. (DECRETO-LEGGE 19 maggio 2020, n. 34. Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19). Ha i caratteri di un provvedimento straordinario finalizzato a rafforzare il sistema sanitario e della sicurezza, a sostenere le imprese, i redditi da lavoro, il turismo e la cultura. Si propone di favorire la ripresa del Paese, anche con la cancellazione delle clausole di salvaguardia, eliminando gli aumenti di Iva e accise previsti a partire dal 2021. Prevede uno stanziamento di ulteriori 155 miliardi ripartiti nei seguenti principali aggregati:

- oltre 130 miliardi per fornire liquidità e sostegno al lavoro e all'economia tramite misure di ristoro per le imprese con contributi a Fondo perduto, la cancellazione del saldo e acconto Irap di giugno, contributi per affitti e bollette, pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione, nuove tutele con la Cassa Integrazione (per complessivi 16 miliardi), indennità ai lavoratori autonomi, Co.Co.Co, stagionali, artigiani e commercianti, interventi per aiutare colf e badanti;
- cinque miliardi per Salute e Sicurezza: di questi 1,4 miliardi di euro vengono impiegati per la creazione di 3.500 nuovi posti letto in terapia intensiva e oltre 4.200 in semintensiva; 1,2 miliardi per il potenziamento dell'assistenza territoriale con l'assunzione di circa 9.000 infermieri e 1,5 miliardi per rifinanziare il Fondo emergenze Nazionali;
- 3 miliardi per il turismo con misure, tra le altre, di credito di imposta per le vacanze delle famiglie e l'esenzione IMU per le attività del settore ricettivo;
- 2 miliardi per sostenere le misure fiscali, fra le quali l'azzeramento dell'Iva per i dispositivi di protezione individuali.

**31 maggio.** A fase due avviata, i dati a fine maggio 2020 del contagio sono in Italia i seguenti: contagiati 233.019; deceduti 33.415. Nel mondo 6.120.740 contagiati e 370.854 deceduti. A questa data l'Italia è nei primi posti della graduatoria mondiale del numero dei decessi.



## Bibliografia essenziale

AA.VV., *Lockdown. Il giorno dopo*, IlSole24ore, Milano, 2020

AA.VV., *The early phase of the Covid-19 outbreak in Lombardy, Italy*  
[https://www.researchgate.net/publication/340094609\\_The\\_early\\_phase\\_of\\_the\\_Covid-19\\_outbreak\\_in\\_Lombardy\\_Italy](https://www.researchgate.net/publication/340094609_The_early_phase_of_the_Covid-19_outbreak_in_Lombardy_Italy)

AA.VV., *Potential short-term outcome of an uncontrolled Covid-19 epidemic in Lombardy, Italy, February to March 2020*, Euro Surveill. 2020;25(12):pii=2000293. <https://doi.org/10.2807/1560-7917.ES.2020.25.12.2000293>

BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto, 1-20, Special Issue - Un diritto per la pandemia

BORIN A. - CONTEDEUCA F.P. - ILARDI G. - MANCINI M. - ROSSI L., *Covid-19 Note. Aggiornamento sull'evoluzione della pandemia Covid-19*, Luglio 2020, Banca d'Italia, Roma

CASTI E. - ADOBATI F., *Mapping riflessivo sul contagio Covid-19. 1 Rapporto di ricerca. Perché proprio a Bergamo?*, CST Università degli Studi di Bergamo, Bergamo, 2020

CASTI E. - ADOBATI F., *Mapping riflessivo sul contagio Covid-19. 2 Rapporto di ricerca. L'evoluzione del contagio in relazione ai territori*, CST Università degli Studi di Bergamo, Bergamo, 2020

CASTI E. - ADOBATI F., *Mapping riflessivo sul contagio Covid-19. 3 Rapporto di ricerca. Le tre Italie. Fragilità dell'abitare mobile e urbanizzato*, CST Università degli Studi di Bergamo, Bergamo, 2020

CARACCILO G. - CINGANO F. - ERCOLANI V. - FERRERO G. - HASSAN F. - PAPETTI A. - M. SAVINI M. - TOMMASINO P., *Covid-19 and Economic Analysis: a Review of the Debate*, Literature Review. Issue no. 3, Banca d'Italia, Roma, 2020

COMUNE DI BERGAMO, *Bergamo 2020. Strategia di rilancio e di adattamento. Position paper della Giunta comunale aperto al contributo della città*, Bergamo, 2020

COMUNE DI MILANO, *Milano 2020. Strategia di adattamento Documento aperto al contributo della città*, Milano, 2020

FONDAZIONE ROMAGNOSI-SCUOLA DI GOVERNO LOCALE, Note Brevi, in <http://www.fondazioneromagnosi.it/?q=node/41021>

IMARISIO M. - RAVIZZA S. - SARZANINI F., *Come nasce un'epidemia. La strage di Bergamo, il focolaio più micidiale d'Europa*, Rizzoli, Milano, 2020

ISS-ISTAT, *Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità totale della popolazione residente. Periodo gennaio-maggio 2020*

TURNER A. B. - PIDGEON N.F., *Disastri. Dinamiche organizzative e responsabilità umane*, Edizioni di Comunità, Torino, 2001

## **Interviste ai Sindaci sull'emergenza Covid-19 in ordine di presenza nel testo**

Sindaco di Bergamo, Giorgio Gori, pagine Facebook e 5 maggio 2020, [www.giornaledibrescia.it](http://www.giornaledibrescia.it)

Sindaco di Casalpusterlengo (LO), Elia Delmiglio, Strategie Amministrative, aprile-maggio 2020, pag. 12, [https://www.strategieamministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20\\_AP\\_MA\\_05\\_S.pdf](https://www.strategieamministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20_AP_MA_05_S.pdf)

Sindaco di Crema (CR), Stefania Bonaldi, 29 aprile 2020, <https://www.radiopopolare.it/verso-la-fase-2-la-situazione-a-crema/>

Sindaco di Castelleone (CR), Piero Fiori, Strategie Amministrative, aprile-maggio 2020, pag. 16, , [https://www.strategieamministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20\\_AP\\_MA\\_05\\_S.pdf](https://www.strategieamministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20_AP_MA_05_S.pdf)

Sindaco di Tortona (AL), Federico Chiodi, 21 maggio 2020, <https://www.lastampa.it/alessandria/2020/05/21/news/troppi-morti-ma-tortona-ha-fatto-tutto-il-possibile-durante-l-emergenza-1.38872258>; 9 luglio 2020, <https://www.oggicronaca.it/2020/07/intervista-esclusiva-al-sindaco-chiodi-sullemergenza-covid-a-tortona-le-paure-e-i-momenti-difficili/>; 10 luglio 2020, <https://www.oggicronaca.it/2020/07/chiodi-il-covid-e-stata-la-guerra-della-nostra-generazione-ma-ha-cementato-lunita-e-la-generosita-dei-tortonesi/>

Sindaco di Inveruno (MI), Sara Bettinelli, Strategie Amministrative, aprile-maggio 2020, pag. 19, [https://www.strategieamministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20\\_AP\\_MA\\_05\\_S.pdf](https://www.strategieamministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20_AP_MA_05_S.pdf)

Sindaco di San Marco in Lamis (FG), Michele Merla, 10 luglio 2020, <https://www.foggiatoday.it/cronaca/coronavirus-san-marco-in-lamis-intervista-sindaco-michele-merla-covid-19.html>

Vice Sindaco di Auletta (SA), Antonio Adesso, 20 aprile 2020, <https://www.infocilento.it/2020/04/20/intervista-al-vice-sindaco-di-auletta-antonio-adesso-vi-racconto-la-mia-esperienza-col-covid-19/>

Sindaco di Pero (MI), Maria Rosa Belotti, 2 aprile 2020, <https://www.acli-milano.it/intervista-maria-rosa-belotti-sindaco-di-pero-parla-del-ruolo-delle-amministrazioni-locali-covid19/>; 23 aprile 2020, <https://www.radiopopolare.it/italia-in-isolamento-la-situazione-a-pero/>

Sindaco di San Possidonio (MO), Carlo Casari, 25 aprile 2020, <https://www.sulpanaro.net/2020/04/il-sindaco-di-san-possidonio-pesante-contrazione-da-coronavirus-sulla-nostra-economia/>

Sindaco di Seveso (MB), Luca Allievi, 15 aprile 2020, <https://www.radiopopolare.it/italia-in-isolamento-la-situazione-a-seveso/>

Sindaco di San Donato Milanese (MI), Andrea Checchi, 2 aprile 2020, <https://www.radiopopolare.it/italia-in-isolamento-la-situazione-a-san-donato/>

<http://energiamedia.it/dalla-criticita-alla-nascita-di-una-citta-migliore-intervista-a-checchi-s-donato-milanese/>

Sindaco di Bussero (MI), Curzio Rusnati, 30 marzo 2020, <https://www.radiopopolare.it/italia-in-isolamento-la-situazione-a-bussero/>

Sindaco di Noci (BA), Domenico Nisi, 23 aprile 2020, <https://www.noci24.it/politica/palazzo-di-citta/19874-covid-19-intervista-al-sindaco-domenico-nisi-noci-da-sempre-e-all-altezza-delle-sfide>

Sindaco di Lainate (MI), Andrea Tagliaferro, 24 aprile 2020, <https://www.radiopopolare.it/italia-in-isolamento-la-situazione-a-lainate/>; 19 maggio, <https://www.radiopopolare.it/fase-2-lainate/>

Sindaco di Baranzate (MI), Luca Mario Elia, 21 aprile 2020, <https://www.radiopopolare.it/italia-in-isolamento-la-situazione-a-baranzate/>

Sindaco di Olgiate Comasco (Co), Simone Moretti, Strategie Amministrative, aprile-maggio 2020, pag. 22, [https://www.strategieamministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20\\_AP\\_MA\\_05\\_S.pdf](https://www.strategieamministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20_AP_MA_05_S.pdf)

Sindaco di Melegnano (MI), Rodolfo Bertoli, 4 maggio 2020, <https://www.radiopopolare.it/fase-2-la-situazione-a-melegnano/>

Sindaco di Albairate (MI), Fabio Crivellin, 27 aprile 2020, <https://www.radiopopolare.it/verso-la-fase-2-la-situazione-a-albairate/>

Sindaco di San Pietro Apostolo (CZ), Raffaele De Santis, 6 Aprile 2020, <https://www.ilreventino.it/san-pietro-apostolo-intervista-al-sindaco-raffaele-de-santis-sullemergenza-coronavirus/>

Sindaco di Cassano d'Adda (MI), Roberto Maviglia, 19 marzo 2020, <https://www.radiopopolare.it/italia-in-isolamento-la-situazione-a-cassano-dadda/>, 13 maggio 2020, <https://www.radiopopolare.it/fase-2-cassano-dadda/>

Sindaco di Osnago (LC), Paolo Brivio, 11 maggio 2020, <https://www.radiopopolare.it/fase-2-osnago/>

Assessore del Comune di Venegono Inferiore (VA), Martino Incardone, 12 maggio 2020, intervista Unipv

Sindaco di Laveno Mombello (VA), Ercole Ielmini, 5 maggio 2020, intervista Unipv

Sindaco di Gessate (MI), Lucia Mantegazza, 26 marzo 2020, <https://www.radiopopolare.it/italia-in-isolamento-la-situazione-a-gessate/>

Assessore di Bresso (MI), Cristina Di Masi, maggio 2020, intervista Unipv

Segretario generale dei comuni di Oliva Gessi, Pietra de' Giorgi e altri, Andrea Guazzi, 9 aprile 2020, intervista Unipv

Sindaco di Seregno (MB), Alberto Bossi, 21 maggio 2020, <https://www.radiopopolare.it/fase-2-seregno/>

Sindaco di Dossena (BG), Fabio Bonzi, 28 maggio 2020 <https://www.radiopopolare.it/fase-2-dossena/>

Sindaco di Robbio (PV), Roberto Francese, 7 maggio 2020, <https://www.radiopopolare.it/la-fase-2-a-robbio/>

Sindaco di San Prospero (MO), Sauro Borghi, 01 maggio 2020 <https://www.sulpanaro.net/2020/05/coronavirus-a-san-prospiero-il-sindaco-borghi-liquidita-a-fondo-perduto-per-il-commercio-al-dettaglio-e-il-piccolo-artigianato/>

Sindaco di San Felice sul Panaro (MO), Michele Goldoni, 23 aprile 2020, <https://www.sulpanaro.net/2020/04/coronavirus-a-san-felice-il-sindaco-se-crisi-economica-noi-pronti-a-fare-interventi-politici/>

Sindaco di Casorezzo (MI), Pierluca Oldani, 25 marzo 2020, <https://www.radiopopolare.it/italia-in-isolamento-la-situazione-a-casorezzo/>

Sindaco Novi di Modena (MO), Enrico Diacci, 22 aprile 2020 <https://www.sulpanaro.net/2020/04/novi-e-il-coronavirus-il-sindaco-diaccila-nostra-comunita-ha-gia-superato-lemergenza-del-sisma-siamo-preparati-ma-il-virus-ci-ha-tolto-il-calore-di-stringerci/>

Sindaco di Desio (MB), Roberto Corti, 6 aprile 2020, <https://www.radiopopolare.it/italia-in-isolamento-la-situazione-a-desio/>; 8 maggio 2020, <https://www.radiopopolare.it/fase-2-desio/>

Sindaco di Segrate (MI), 18 marzo 2020, <https://www.radiopopolare.it/italia-in-isolamento-la-situazione-a-segrate/>, 15 maggio 2020, <https://www.radiopopolare.it/fase-2-segrate/>

Sindaco di Budrio (BO), Maurizio Mazzanti, 3 agosto 2020 - [www.bolognatoday.it](http://www.bolognatoday.it)

Presidente della Comunità Montana del Piambello, Paolo Sartorio, 11 maggio 2020, intervista Unipv

Sindaco di Lavena Ponte Tresa (VA), Massimo Mastromarino, 26 maggio 2020, intervista Unipv

Segretario generale comune di Brescia (BS), Carmelina Brambilla, Strategie Amministrative, aprile-maggio 2020, pag. 30, [https://www.strategie-amministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20\\_AP\\_MA\\_05\\_S.pdf](https://www.strategie-amministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20_AP_MA_05_S.pdf)

Assessore comune di Latina (LT), Patrizia Ciccarelli, 19 giugno 2020 - [www.radioluna.it/news](http://www.radioluna.it/news)

Davide Galimberti, Sindaco di Varese (VA) - Francesco Tramontana, Segretario generale, 19 maggio 2020, intervista Unipv

Sindaco di Gorgonzola (MI), Angelo Stucchi, 5 maggio 2020, <https://www.radiopopolare.it/fase-2-gorgonzola/>

Sindaco di Comerio (VA), Silvio Aimetti, 21 aprile 2020, intervista Unipv

Sindaco di Prato (PO), Matteo Biffoni, 9 maggio 2020, <https://www.assocarenews.it/primo-piano/le-interviste-di-assocarenews-it/coronavirus-biffoni-sindaco-senso-civico-piu-efficace-di-ogni-controllo-cosi-prato-ha-stupito-litalia>

Sindaco di Alzate Brianza (CO), Mario Anastasia, Strategie Amministrative, aprile-maggio 2020, pag. 23, [https://www.strategieamministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20\\_AP\\_MA\\_05\\_S.pdf](https://www.strategieamministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20_AP_MA_05_S.pdf)

Sindaco di Malnate (Va), Irene Bellifemine, Strategie Amministrative, aprile-maggio 2020, pag. 39, [https://www.strategieamministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20\\_AP\\_MA\\_05\\_S.pdf](https://www.strategieamministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20_AP_MA_05_S.pdf)

Sindaco di Vigevano (Pv), Andrea Sala, Strategie Amministrative, aprile-maggio 2020, pag. 32, [https://www.strategieamministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20\\_AP\\_MA\\_05\\_S.pdf](https://www.strategieamministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20_AP_MA_05_S.pdf)

Sindaco di Gerre de' Caprioli (CR), Michel Marchi, Strategie Amministrative, aprile-maggio 2020, pag. 33, [https://www.strategieamministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20\\_AP\\_MA\\_05\\_S.pdf](https://www.strategieamministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20_AP_MA_05_S.pdf)

Sindaco di Mantova (MN), Mattia Palazzi, 21 maggio 2020, <https://www.radiopopolare.it/fase-2-mantova/>

Sindaco di Vimodrone (MI), Dario Veneroni, 14 aprile 2020, <https://www.radiopopolare.it/italia-in-isolamento-la-situazione-a-vimodrone/>

Sindaco di Arese (MI), Michela Palestra, 24 marzo 2020, <https://www.radiopopolare.it/italia-in-isolamento-la-situazione-a-vimodrone/>; 12 maggio 2020, <https://www.radiopopolare.it/fase-2-arese/>

Sindaco di Bollate (MI), Luca Mario Elia, 21 aprile 2020, <https://www.radiopopolare.it/italia-in-isolamento-la-situazione-a-bollate/>

Sindaco di Gallarate (Va), Andrea Cassani, Strategie Amministrative, aprile-maggio 2020, pag. 38, [https://www.strategieamministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20\\_AP\\_MA\\_05\\_S.pdf](https://www.strategieamministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20_AP_MA_05_S.pdf)

Sindaco di Faenza, Giovanni Malpezzi, 17 giugno 2020 - [www.ilbuonsenso.net](http://www.ilbuonsenso.net)

Sindaco di Camposanto (MO), Monja Zaniboni, 24 aprile 2020, <https://www.sulpanaro.net/2020/04/coronavirus-e-camposanto-la-sindaca-serve-chiarezza-sulle-norme-i-cittadini-chiedono-lumi-a-noi/>

Sindaco di Mineo (CT), Giuseppe Mistretta, 9 aprile 2020, <http://www.lagazzettadelcalatino.it/mineo-emergenza-covid-19-intervista-al-sindaco-giuseppe-mistretta>

Sindaco di Chieri (TO), Alessandro Sicchiero, 18 marzo 2020 - [www.torinooggi.it](http://www.torinooggi.it)

Sindaco di Robecco sul Naviglio (MI), Fortunata Barni, 28 aprile 2020, <https://www.radiopopolare.it/verso-la-fase-2-la-situazione-a-robecco-sul-naviglio/>

Sindaco di Lacchiarella (MI), Antonella Violi, 10 aprile 2020, <https://www.radiopopolare.it/italia-in-isolamento-la-situazione-a-lacchiarella/>

Sindaco di Carpiano (MI), Paolo Branca, 9 aprile 2020, <https://www.radiopopolare.it/italia-in-isolamento-la-situazione-a-carpiano/>

Sindaco di Robecchetto con Induno (MI), Giorgio Braga, 7 aprile 2020, <https://www.radiopopolare.it/italia-in-isolamento-la-situazione-a-robecchetto-con-induno/>

Sindaco di Cornaredo (MI), Yuri Santagostino, 3 aprile 2020, <https://www.radiopopolare.it/italia-in-isolamento-la-situazione-a-cornaredo/>

Sindaco di Cesano Boscone (MI), Sandro Negri, 31 marzo 2020, <https://www.radiopopolare.it/italia-in-isolamento-la-situazione-a-cesano-boscone/>

Sindaco di Buccinasco (MI), Rino Pruiti, 23 marzo 2020, <https://www.radiopopolare.it/italia-in-isolamento-la-situazione-a-buccinasco/>

Sindaco di Cernusco sul Naviglio (MI), Ermanno Zacchetti, 20 marzo 2020, <https://www.radiopopolare.it/italia-in-isolamento-la-situazione-a-cernusco-sul-naviglio/>; 14 maggio 2020, <https://www.radiopopolare.it/fase-2-cernusco-sul-naviglio/>

Sindaco di Brugherio (MB), Marco Troiano, Strategie Amministrative, aprile-maggio 2020

Sindaco di Sedriano (MI), Angelo Cipriani, 27 marzo 2020, <https://www.radiopopolare.it/italia-in-isolamento-la-situazione-a-sedriano/>

Sindaco di Rosate (MI), Daniele Del Ben, 1 aprile 2020, <https://www.radiopopolare.it/italia-in-isolamento-la-situazione-a-rosate/>

Sindaco di Aprica (SO), Dario Corvi, maggio 2020, intervista Unipv

Sindaco di Valmadrera (LC), Antonio Rusconi, Strategie Amministrative, aprile-maggio 2020, pag. 40, [https://www.strategieamministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20\\_AP\\_MA\\_05\\_S.pdf](https://www.strategieamministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20_AP_MA_05_S.pdf)

Sindaco di Merate (LC), Massimo Augusto Panzeri, Strategie Amministrative, aprile-maggio 2020, pag. 41, [https://www.strategieamministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20\\_AP\\_MA\\_05\\_S.pdf](https://www.strategieamministrative.it/documenti/cartacea/2020/ANCI20_AP_MA_05_S.pdf)

Assessore comune di Pomezia (RM), Miriam Delvecchio, 6 luglio 2020, [http://www.comune.pomezia.rm.it/coronavirus\\_comunicati](http://www.comune.pomezia.rm.it/coronavirus_comunicati)

Assessore comune di Fabriano (AN), Barbara Pagnoncelli, 30 aprile 2020, [www.centropagina.it/fabriano](http://www.centropagina.it/fabriano)

Sindaco Reggio Emilia (RE), Luca Vecchi, 20 maggio 2020, [www.24emilia.com](http://www.24emilia.com)

Direttore PIM - Piano Intercomunale Milanese (MI), maggio 2020, intervista Unipv

Sindaco di San Clemente (RN), Mirna Cecchini, 31 luglio 2020, <https://www.riminitoday.it/cronaca/cecchini-l-emergenza-da-covid-19-ha-sostanzialmente-modificato-il-modo-di-amministrare-i-comuni.html>

Sindaco di Parma (PA), Federico Pizzarotti, 16 giugno 2020, <https://www.radiopopolare.it/fase-3-e-le-difficolta-dei-comuni-intervista-al-sindaco-di-parma-pizzarotti/>

ANCI Sicilia, 23 marzo 2020, [https://www.ansa.it/pressrelease/sicilia/anci\\_sicilia/2020/03/23/emergenza-coronavirus-rischio-default-per-gli-enti-locali.-\\_71cf3181-2a58-409f-99eb-0c8ab35cb8b1.html](https://www.ansa.it/pressrelease/sicilia/anci_sicilia/2020/03/23/emergenza-coronavirus-rischio-default-per-gli-enti-locali.-_71cf3181-2a58-409f-99eb-0c8ab35cb8b1.html)

**iFEL Fondazione ANCI**  
Istituto per la Finanza  
e l'Economia Locale

Piazza San Lorenzo in Lucina 26  
00186 Roma (RM)  
Tel. 06.688161  
Fax 06.68816268  
e-mail: [info@fondazioneifel.it](mailto:info@fondazioneifel.it)  
[www.fondazioneifel.it](http://www.fondazioneifel.it)



ISBN 978-88-6650-203-6



9 788866 502036