

Cosa possono imparare i Comuni dalla gestione dell'emergenza Covid-19? Spunti di riflessione dai Sindaci

eyesreg.it/2020/cosa-possono-imparare-i-comuni-dalla-gestione-dellemergenza-covid-19-spunti-di-riflessione-dai-sindaci/

di: *Christian Garavaglia e Alessandro Sancino*

EyesReg, Vol. 10, N. 5, Settembre 2020

Lo scopo di questo lavoro consiste nell'analisi dell'esperienza dei Sindaci nella gestione dell'emergenza sanitaria legata alla diffusione del Covid-19. Il contesto creatosi dalla fine di Febbraio 2020 in Italia rappresenta una situazione del tutto nuova, a cui i Sindaci e le loro amministrazioni non erano preparati. Il rischio che la diffusione del virus torni a colpire la popolazione in Italia è ritenuto da alcuni esperti altamente probabile (Barone, 2020; Adnkronos, 2020; Rubini, 2020). Questo articolo presenta alcune riflessioni che possono rivelarsi utili per identificare modelli di azione nella gestione urbana da implementare in occasione di future simili emergenze epidemiologiche.

Il Sindaco rappresenta la figura più incisiva delle amministrazioni comunali in grado di cambiare, nel bene o nel male, le dinamiche urbane di una comunità (Avalleneda, 2008; Budd e Sancino 2016; Karsten e Hendriks 2017), e riveste un ruolo chiave nella gestione delle problematiche nei momenti di crisi: così, infatti, è stato nei mesi di emergenza sanitaria Covid-19. In questo articolo presentiamo i risultati di un'indagine condotta su 19 Sindaci di Comuni appartenenti alla Regione italiana più colpita dal Covid-19: la Lombardia.

L'emergenza sanitaria durante il periodo del Covid-19

In data 21 Febbraio, il Ministero della Salute e il Presidente di Regione Lombardia firmano un'Ordinanza di sospensione delle manifestazioni pubbliche e sportive, delle attività commerciali non di pubblica utilità, ordinando la chiusura delle scuole in dieci comuni della provincia di Lodi. E' l'inizio di una serie di Ordinanze e di Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) che repentinamente introducono sempre maggiori restrizioni. Tali restrizioni vengono introdotte con gradualità, generando una crescente difficoltà interpretativa e confusione (Ren, 2020). Con il DPCM del 4 Marzo vengono sospese le attività scolastiche in tutte le scuole italiane. Con i successivi DPCM e Ordinanze di Marzo l'Italia entra a tutti gli effetti in *lockdown*, disponendo dapprima (11 Marzo) la chiusura di tutte le attività commerciali, tranne che per le attività nel settore dei generi alimentari, dei beni di prima necessità, delle farmacie e delle parafarmacie, per poi vietare (22 Marzo) a tutti i cittadini lo spostamento in un Comune diverso da quello in cui si trovano [2].

La figura del Sindaco

I Sindaci si sono trovati a dover gestire una situazione di cui non si è mai avuto esperienza nell'epoca repubblicana. L'importanza della loro figura e della loro azione nella gestione dell'emergenza sanitaria è stata esplicitamente riconosciuta dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella che, in data 27 Giugno 2020, in un messaggio rivolto all'assemblea dei Sindaci dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) Lombardia, ha voluto pubblicamente esprimere riconoscenza ai Sindaci e alle rappresentanze comunali, evidenziando come essi abbiano svolto un ruolo decisivo per aver fatto funzionare i servizi essenziali, per aver fatto garantire il rispetto delle misure di precauzione, per aver dato aiuto a malati e alle fasce più deboli. La figura del Sindaco viene dunque riconosciuta come attore chiave nel contenimento degli effetti dell'emergenza sanitaria. Da questo messaggio emerge una figura dei Sindaci e dei Comuni quale "primo raccordo tra cittadini e istituzioni della Repubblica".

La figura del Sindaco ha assunto un ruolo centrale nel management urbano sin dalla legge N. 81 del 1993 che ne ha introdotto l'elezione diretta. Tale riforma ha generato una maggior personalizzazione dei governi locali, centrati sulla figura del Sindaco che di fatto ha accresciuto la propria autorità (Sancino e Castellani, 2016). Il periodo di emergenza sanitaria legata al Covid-19 è stato un concreto banco di prova per i Sindaci, di fatto creando opportunità per tradurre la propria leadership legata alla posizione di autorità in leadership legata ad azioni concrete. L'emergenza sanitaria ha di fatto rafforzato le posizioni decisionali e di comando (Sancino, 2020), così come accaduto per i Sindaci, che hanno assunto maggior forza in questo periodo per la centralità mediatica che tale ruolo ha avuto e per la possibilità di attuazione di scelte e azioni in risposta ai bisogni della cittadinanza. I Sindaci che hanno saputo gestire "in prima linea" la situazione, mostrando capacità mediatica, competenza organizzativa, e concretezza di azione, hanno certamente beneficiato di popolarità nel periodo Covid-19 (Trovati, 2020).

Analisi: problemi, azioni, prospettive

In questo paragrafo presentiamo i risultati dell'indagine svolta in merito alle azioni intraprese dai Sindaci nei mesi dell'emergenza sanitaria Covid-19, raccogliendo direttamente l'opinione di 19 Sindaci attraverso un breve questionario. I Sindaci coinvolti nella ricerca appartengono a Comuni lombardi della zona ovest della Città Metropolitana di Milano (ad eccezione di un Comune che rientra territorialmente nella Provincia di Varese).

Si è strutturato il questionario seguendo tre criteri: semplicità, brevità e domande aperte, al fine di massimizzare il tasso di risposta e per permettere di esprimere liberamente la propria opinione. Il questionario è stato somministrato tra il 1 e il 15 Luglio 2020. Le domande si sono focalizzate sull'individuazione delle principali problematiche e delle relative azioni di risposta nella fase di *lockdown* e nella fase 2. Inoltre si è chiesto di identificare le prime 3 azioni da implementare in caso di un

ritorno dell'emergenza sanitaria. Le risposte, trattandosi di dati qualitativi, sono state aggregate in categorie simili e analizzate secondo il metodo della "thematic analysis" (Clarke e Braun 2013).

Le principali cinque problematiche emerse nella fase di *lockdown* fanno riferimento alle seguenti criticità. La prima in termini di importanza fa riferimento a problemi di trasmissione dell'informazione: i Sindaci si sono trovati in difficoltà nel dover interpretare le disposizioni date da DPCM e Ordinanze per poi dare rapidamente informazioni chiare alla cittadinanza. Seguono: la necessità del contenimento della diffusione del virus; il supporto alle persone che hanno contratto il virus; il sostegno ai casi in stato di fragilità sociale e/o economica; l'organizzazione della struttura comunale e dei servizi.

Per far fronte a queste criticità, i Sindaci hanno messo in atto numerose azioni di risposta. Le tre azioni principali hanno riguardato: i) il potenziamento e l'utilizzo intensivo dei canali di comunicazione e social network per informare costantemente la cittadinanza sulle prescrizioni dei DPCM e Ordinanze e sulle iniziative comunali; ii) la predisposizione di servizi *ad hoc*, creati appositamente per dare risposta ai nuovi bisogni della cittadinanza, come ad esempio l'erogazione "straordinaria" di buoni spesa (principalmente utilizzando fondi ricevuti grazie all'Ordinanza Ocdpc N. 658 del 29 Marzo 2020), l'organizzazione di servizi a domicilio con consegna della spesa, dei farmaci, delle mascherine (reperate con difficoltà), la gestione delle donazioni monetarie e di pacchi alimentari, l'attivazione dello sportello psicologico, la raccolta del rifiuto verde a domicilio, la sanificazione "straordinaria" di strade e luoghi pubblici; in questi servizi è stata data particolare attenzione alla categoria di cittadini nella fascia di età più fragile, ossia oltre i 65 anni; iii) l'implementazione di controlli per poter contenere la diffusione del virus e verificare il rispetto delle limitazioni, principalmente tramite l'impiego della Polizia Locale che in questi mesi ha assunto una connotazione differente rispetto al passato, percepita come più orientata all'ascolto e alla vicinanza.

Per supportare questo lavoro, i Sindaci hanno attivato una rete di coinvolgimento dei gruppi di volontari di Protezione Civile, Associazione Alpini, Vigili del Fuoco. Per poter condividere l'interpretazione delle disposizioni normative, si è fatto affidamento al Centro Operativo Comunale (COC), appositamente costituito per l'emergenza sanitaria, e al confronto con gli altri Sindaci del territorio, tramite legami in forma telematica che si sono intensificati. Infine, la necessità di far sentire la vicinanza dell'ente comunale e di attenuare il senso di isolamento e incertezza dei cittadini ha indotto diversi Sindaci ad azioni "creative", come l'attivazione del servizio di prestito bibliotecario a domicilio, la consegna di semi da piantare ai bambini con la richiesta di coltivare la piantina e condividere le immagini sui social network, la promozione di concorsi di lettura per ragazzi, la pulizia straordinaria del cimitero (questo luogo di affetti è stato inaccessibile nel periodo di *lockdown*, generando così sconforto in molti cittadini per l'impossibilità di potersene prendere cura).

Nella fase 2, le principali problematiche evidenziate dai Sindaci ribadiscono alcune criticità del *lockdown*, in particolare l'interpretazione delle disposizioni dei DPCM e

Ordinanze in continua evoluzione, la necessità di trasmettere informazioni chiare alla cittadinanza, l'impegno nei controlli per il contenimento del virus, la gestione degli aiuti alle persone in stato di fragilità sociale e/o economica. A ciò si è aggiunta l'esigenza di affrontare la graduale riapertura delle attività economiche, con la criticità di garantire loro anche sostegno economico. In questa fase, inoltre, i bambini e i loro genitori sono stati considerati una priorità di intervento, lavorando per garantire l'apertura dei centri estivi. La riapertura degli uffici comunali è stata un'ulteriore difficoltà, poiché la normativa ha dato precise indicazioni di incentivare l'utilizzo dello *smart working*, non sempre facilmente conciliabile con l'incremento della mole di lavoro e l'importanza della presenza fisica dei dipendenti nella gestione dei servizi comunali.

Infine, alla richiesta di pensare al futuro e alle prime azioni che farebbero nel caso di un ritorno dell'emergenza Covid-19, le più importanti scelte identificate dai Sindaci fanno riferimento a:

- potenziamento dei canali di comunicazione;
- strutturazione di sistemi di controllo e di contenimento del contagio, con chiusura degli spazi pubblici di aggregazione;
- supporto a chi ha contratto il virus;
- approvvigionamento e distribuzione di mascherine;
- attivazione immediata della rete di volontari;
- maggior coordinamento con medici e autorità sanitaria regionale;
- revisione dell'organizzazione degli uffici comunali;
- confronto con gli altri enti comunali.

Riteniamo che dai risultati di questa ricerca si possano trarre alcuni insegnamenti utili per affrontare esperienze simili in futuro nella gestione urbana dei servizi comunali.

Una prima riflessione fa riferimento al ruolo operativo che i Comuni hanno saputo rivestire nei mesi di emergenza sanitaria: i Sindaci e i Comuni hanno di fatto rappresentato il braccio operativo dello Stato. Questo aspetto si è manifestato in tre ambiti decisivi: i) la gestione della problematica del contenimento della diffusione del virus; ii) la vicinanza alle persone che hanno contratto il virus (che i Sindaci e gli amministratori erano soliti chiamare al telefono per esternare sostegno e vicinanza); iii) l'erogazione dei servizi primari in risposta ai bisogni delle persone fragili (persone che solo i Comuni conoscono realmente da vicino).

In secondo luogo, l'emergere di nuove esigenze e problematiche ha stimolato la creazione di nuove risposte creative, come evidenziato nei risultati sopra riportati in merito ad alcune azioni "straordinarie" adottate. Con la situazione di emergenza, i Sindaci e le loro amministrazioni hanno accresciuto la propria creatività e intraprendenza.

Terzo aspetto: l'approvvigionamento del materiale è importante. Nelle prime settimane di emergenza, reperire mascherine è stato praticamente "impossibile". I Sindaci si sono attivati per trovare mascherine prima che il Governo fosse in grado di provvedere al

rifornimento tramite la Protezione Civile e di regolamentare la distribuzione. La disponibilità di materiali di protezione è una delle tematiche principali su cui investire in anticipo per affrontare situazioni di emergenza.

Quarto insegnamento: la tecnologia ha svolto un ruolo fondamentale. In un periodo in cui era vietato uscire dalla propria abitazione, l'utilizzo delle moderne tecnologie di comunicazione e di *smart working* ha rappresentato una svolta che probabilmente continuerà ad essere mantenuta anche al termine dell'emergenza e su cui si rende necessario investire in anticipo.

Quinto aspetto: l'apprendimento. Il confronto e la condivisione, che vanno oltre la solita dimensione interna all'organo decisionale, sono diventati cruciali. C'è stato un problema di confusione nelle informazioni (Ren, 2020), nei Decreti e nelle Ordinanze che, con i continui cambiamenti nelle disposizioni, hanno impegnato i Sindaci nel difficile lavoro di interpretazione e trasmissione di messaggi chiari alla cittadinanza disorientata. La condivisione delle problematiche e il confronto con i COC e con i Sindaci di altri Comuni è stata una strada fondamentale di apprendimento. Creare una rete sovracomunale che funzioni in modo più strutturato sarebbe auspicabile anche per il futuro.

La sesta lezione richiama il ruolo cruciale della rete di volontariato e della collaborazione per affrontare i periodi di crisi. Senza il supporto dei volontari e di tutti gli attori coinvolti proattivamente nel management dell'emergenza Covid-19 e nella co-produzione dei servizi pubblici essenziali (Nabatchi *et al.*, 2017), la gestione delle problematiche sarebbe stata ancora più complessa.

In conclusione, crediamo che tale ricerca possa rivelarsi utile in una nuova situazione di emergenza per aver fatto il punto della situazione e stimolato riflessioni sulle azioni che i Sindaci hanno adottato sui territori. Confidiamo che tale lavoro possa stimolare altre simili ricerche nel campo del management urbano per individuare modelli di azione per fronteggiare situazioni di crisi.

Christian Garavaglia, Università degli Studi di Milano-Bicocca

Alessandro Sancino, Università degli Studi di Milano-Bicocca

Riferimenti bibliografici

Adnkronos (2020), Coronavirus, ci sarà seconda ondata? Cosa dicono gli esperti, 14 Luglio, https://www.adnkronos.com/fatti/cronaca/2020/06/14/coronavirus-sara-seconda-ondata-cosa-dicono-gli-esperti_xJF1gsZ8umyu2WAhP83SpL.html.

Avellaneda C.N. (2008), Municipal performance: does mayoral quality matter?, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19, 2: 285–312.

Barone N. (2020), Covid, rischio seconda ondata in Europa: come si stanno preparando i Paesi, *Il Sole 24 Ore*, 26 Giugno.

Budd L., Sancino A. (2016), A Framework for city leadership in multilevel governance settings: the comparative contexts of Italy and the UK, *Regional Studies, Regional Science*, 3, 1: 129-145.

Clarke V., Braun V. (2013), Teaching thematic analysis: Overcoming challenges and developing strategies for effective learning, *The Psychologist*, 26, 2: 120-123.

Karsten N., Hendriks F. (2017), Don't call me a leader, but I am one: The Dutch mayor and the tradition of bridging-and-bonding leadership in consensus democracies, *Leadership*, 13, 2: 154-172.

Nabatchi T., Sancino A., Sicilia M. (2017), Varieties of participation in public services: The who, when, and what of coproduction, *Public Administration Review*, 77, 5: 766-776.

Ren X. (2020), Pandemic and lockdown: a territorial approach to COVID-19 in China, Italy and the United States, *Eurasian Geography and Economics*, 1-12.

Rubini F. (2020), Nuova ondata di contagi è certa: allarme da ISS e OMS, 29 Maggio, <https://www.money.it/seconda-ondata-autunno-sicura-allarme-Iss-OMS>.

Sancino A. (2020), Le cinque facce della leadership pubblica, *Il Sole 24 Ore*, 29 Aprile.

Sancino A., Castellani L. (2016), New development: Directly elected mayors in Italy - creating a strong leader doesn't always mean creating strong leadership, *Public Money and Management*, 36, 2: 153-156.

Trovati G. (2020), Città capoluogo. Premiato chi ha gestito la crisi in prima linea. Decaro top tra i sindaci Appendino e Raggi ko, *Il Sole 24 Ore*, 6 Luglio.

Note

[1] Si ringraziano i seguenti Sindaci per la collaborazione: Marco Ballarini, Sara Bettinelli, Giuseppina Berra, Susanna Biondi, Giorgio Braga, Sergio Calloni, Mirella Cerini, Mariapia Colombo, Luca Durè, Davide Garavaglia, Arconte Gatti, Gilles André Ielo, Fabio Merlotti, Giuseppe Pignatiello, Carla Picco, Marina Roma, Pietro Romano, Dario Tunesi.

[2] <http://www.governo.it/it/iorestoacasa-misure-governo>