



RELAZIONE 2020 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini

(art. 10-bis, legge 30 dicembre 1986, n. 936)



Marzo 2021

Capitolo 4

I Servizi delle Pubbliche Amministrazioni locali

4.1. L'IMPATTO DELL'EMERGENZA COVID-19 SUI SERVIZI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI LOCALI E LA CAPACITÀ DI RIPRESA

Emanuele Padovani, Alma Mater Studiorum Università di Bologna - Dipartimento di Scienze Aziendali

Dopo il Sistema Sanitario Nazionale, la pandemia da Covid-19 ha colpito duramente il sistema dei quasi 8.000 Comuni italiani, e degli altri enti locali (Province, Città Metropolitane e Unioni di Comuni), che costituiscono quel comparto della pubblica amministrazione più prossimo ai cittadini ed ai loro bisogni primari. Attraverso le proprie attività di erogazione di beni tipicamente pubblici, come la sicurezza o la gestione del territorio, o beni cosiddetti meritori, come la gestione dei rifiuti, dei trasporti o i servizi di assistenza sociale alle famiglie e agli individui, i Comuni costituiscono quel tessuto amministrativo capillare della Repubblica che ha assicurato la continuità della vita nelle città, nelle periferie e nelle aree rurali durante i mesi più duri della pandemia.

La Relazione del 2019 si è focalizzata sulla analisi della performance in termini di efficienza ed efficacia che, in logica di continuità, avrebbe dovuto essere aggiornata, utilizzando gli stessi schemi di analisi, nella Relazione 2020. L'eventuale mantenimento del piano di lavoro si sarebbe però scontrato con una realtà operativa radicalmente mutata e, dunque, si è deciso di concentrare il lavoro di analisi sugli impatti dell'emergenza della pandemia da Covid-19 e sulla capacità di reazione e ripresa. Per far ciò e diversamente dalla edizione 2019, la Relazione 2020 si è concentrata su evidenze empiriche più attuali possibili per catturare quegli elementi che hanno denotato il contesto di operatività degli enti nel corso del 2020. Con ciò sacrificando in parte l'integralità delle informazioni e ragionando in un ambito denotato, ancora, da elevata incertezza, tipico delle analisi di stima di fenomeni ancora in evoluzione.

Le analisi offerte in questa sezione riguardano tre temi principali:

1. Gli impatti sulle finanze dei Comuni (sezioni 4.2 e 4.3);
2. Gli interventi di servizio sviluppati durante la pandemia in un settore rappresentativo dell'attività dei Comuni, i servizi sociali (sezione 4.4);
3. Le competenze degli operatori della Pubblica Amministrazione locale come driver della capacità di ripresa (sezione 4.5).

In merito al primo tema, sono proposti due interventi. Il primo costituisce uno studio sviluppato dall'Alma Mater Studiorum Università di Bologna - Dipartimento di Scienze Aziendali, sulla analisi degli impatti sulle entrate e sugli equilibri di bilancio. Il secondo è una valutazione delle variazioni di spesa prodotto da SOSE spa nel proprio ruolo di supporto nell'ambito del Tavolo di confronto, previsto dalla normativa, per la determinazione dei fabbisogni di ristoro e dei criteri di riparto del relativo fondo. Il primo lavoro si fonda su ipotesi di studio accademiche autonome, mentre il secondo è una analisi che ha dato vita ad una azione di policy legittimata dai vari attori in gioco (Ministero dell'Economia e Finanze, Ministero dell'Interno, ANCI e UPI) finalizzata alla distribuzione delle risorse a supporto degli Enti locali. Essi propongono dunque due prospettive differenti che vanno lette in rapporto dialettico, utile per alimentare il dibattito che costituisce la finalità principale di questo rapporto.

In merito al secondo tema, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali offre una panoramica delle 233 pratiche virtuose, scomposte a loro volta in 495 tipologie di at-

tività, adottate durante il lockdown dai Comuni, facendo emergere un quadro di “capacità trasformativa” senza precedenti. Capacità non solo di adattare i propri servizi a supporto delle categorie più deboli alla situazione d’emergenza, ma anche di lavorare insieme alle associazioni, alle imprese, ed agli altri organi di governo, e dunque diventando veri e propri perni di “network civici”.

Il terzo tema è affrontato con uno studio commissionato dal CNEL a IPSOS, che fa il punto della situazione sulle competenze della Pubblica Amministrazione locale in vista della ripresa. Attraverso una indagine “a specchio”, IPSOS fornisce due prospettive di analisi: quella interna, che attraverso un campione di amministratori e dirigenti di 150 Enti locali, dai Comuni alle Regioni, propone i bisogni avvertiti dagli operatori; quella esterna, che, attraverso una indagine campionaria, interpreta i nuovi bisogni emergenti dei cittadini. Ne risulta un quadro in cui gli operatori lamentano una urgente necessità di accrescimento delle competenze, specie negli ambiti di maggiore sensibilità dei cittadini, in particolare digitalizzazione, ambiente, progettazione/edilizia. Ma anche il “motore” della macchina, i servizi amministrativi ed economico-finanziari e la progettazione europea, necessita di una attenzione speciale, non più rinviabile. Lo smart working è destinato a connotare il lavoro della Pubblica Amministrazione locale del futuro, supportato dall’approvazione dei cittadini.

4.2. GLI IMPATTI SULLE ENTRATE E SUGLI EQUILIBRI DI BILANCIO NEI COMUNI PER EFFETTO DELLA PANDEMIA DA COVID-19

Emanuele Padovani, Francesco Bergamaschi, Alex Ponti, Daniele Valentini e Federica Mimmi, Alma Mater Studiorum Università di Bologna - Dipartimento di Scienze Aziendali

4.2.1. Sintesi

Questa sezione ha l’obiettivo di analizzare gli impatti economico-finanziari connessi all’emergenza Covid-19 sui Comuni italiani considerando gli andamenti delle entrate. Tale analisi contribuisce al dibattito in corso in merito alle misure per sostenere la ripresa economica del Paese, a partire dal funzionamento dei Comuni, ossia i terminali più esposti e sensibili della Repubblica.

In particolare, ci si è posti l’obiettivo di rispondere alle seguenti domande:

- A. quali impatti ha provocato la pandemia sulle entrate “strutturali”, ossia le entrate correnti, con riferimento all’equilibrio di bilancio delle Amministrazioni comunali nel 2020?
- B. in quale modo tali impatti sono distribuiti fra i comuni sul territorio nazionale?
- C. quali differenze esistono fra tipologie diverse di Comuni, grandi vs. piccoli, turistici vs. non turistici?
- D. La distribuzione delle risorse integrative straordinarie dello Stato ha causato possibili fenomeni redistribuivi temporanei?

L’analisi è stata inizialmente sviluppata nei mesi di maggio e giugno, ha generato uno specifico parere del CNEL, “Finanza locale: impatto del Covid-19. Gli impatti della pandemia sulle finanze delle amministrazioni comunali” PAR 254/C19 del 28-07-2020, ed è stata aggiornata nel mese di dicembre 2020, rivedendo i vari parame-

tri in funzione delle nuove informazioni a disposizione e includendo tutte le risorse integrative straordinarie disposte dallo Stato di competenza finanziaria del 2020 e distribuite nel corso del medesimo anno. Lo studio qui presentato è stato chiuso il 15 dicembre 2020.

L'analisi mette in luce che:

- le minori entrate correnti attese per il 2020 oscillano fra € 5,2 mld e 7,6 mld, con una media attesa di € 6,1 mld;
- si stima che dal 12,6% (ipotesi migliore) al 23% (ipotesi peggiore) delle Amministrazioni comunali saranno in maggiore difficoltà a raggiungere l'equilibrio di bilancio di parte corrente per il 2020;
- si indeboliscono ulteriormente le aree geografiche già a rischio di tenuta dei conti pubblici locali (Lazio, Calabria e Campania), e sono attese criticità anche in quei territori con tradizione di Comuni con discreti equilibri finanziari, come Toscana, Emilia Romagna, Marche ed Umbria; ciò potrebbe ridurre la capacità di investimento dei Comuni;
- i Comuni che hanno subito gli impatti peggiori sono quelli turistici, quelli di più grandi e quelli in procedura di riequilibrio;
- nell'ambito della erogazione delle risorse integrative straordinarie dello Stato, potrebbe risultare che il 30% di Comuni abbia ricevuto più delle perdite potenziali, in gran parte concentrati al Centro-sud, ma anche in alcune aree del Nord;
- diversi territori ricompresi nelle regioni che presentavano i maggiori livelli dei servizi comunali ante-Covid-19 peggiorano sensibilmente la propria sostenibilità finanziaria, mettendo dunque a rischio i livelli dei servizi anche laddove i Comuni erano in grado di erogare buoni standard;
- il sistema dei Comuni esce dal 2020 appesantito da una maggiore vulnerabilità finanziaria, che lo pone meno resiliente a futuri shock.

4.2.2. Metodo

Approccio di analisi

L'approccio di analisi è differente sia rispetto alle analisi condotte durante la prima ondata della pandemia da ANCI-IFEL (Audizione informale ANCI presso le commissioni bilancio riunite Camera e Senato per la conversione del "DL Rilancio", 28 maggio 2020), sia dalle analisi del Tavolo tecnico presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) istituito per verificare gli impatti finanziari sulle finanze locali (ex art. 106 c. 2 D.L. 34/2020). La prima si basava su 56 questionari a comuni capoluogo che hanno restituito le prospettive attese dagli amministratori in merito alla riduzione attesa degli accertamenti d'entrata di 17 tipologie di entrata. Le analisi del Tavolo tecnico del MEF si basano invece sull'andamento dei flussi di cassa nei primi mesi del 2020 messi a confronto con gli andamenti delle stesse voci nello stesso periodo del 2019, provenienti dal sistema informativo centralizzato SIOPE+ (si veda la sezione 4.3.).

Differentemente dalla prima analisi, il presente studio si fonda su informazioni provenienti da fonti esterne agli enti locali, in modo da evitare un potenziale bias di percezione, poiché è evidente che gli amministratori locali potrebbero essere propensi a fornire previsioni più severe. Vi è differenza anche rispetto all'approccio di studio

seguito dal Tavolo tecnico, poiché l'analisi è relativa agli accertamenti d'entrata (competenza finanziaria) e non alle riscossioni (cassa). Sotto quest'ultimo profilo, va ricordato che le amministrazioni comunali sono chiamate a rispettare i propri equilibri di bilancio con riferimento alla c.d. competenza finanziaria (accertamenti/impegni) e che la contabilità per cassa non fa differenza fra la cassa generata dalla c.d. gestione di competenza e la c.d. gestione residui¹.

L'analisi proposta in questa sezione non vuole porsi in antitesi rispetto all'analisi del Tavolo tecnico. Essa propone, semmai, una modalità diversa di calcolo della riduzione delle entrate finalizzata principalmente allo studio degli equilibri di bilancio, in particolare quello corrente (si veda più sotto), allo scopo di mettere in luce quanti e quali comuni saranno più impattati dagli effetti della pandemia (domande B e C degli obiettivi del lavoro) e se potrebbero essersi verificati fenomeni redistribuivi temporanei che saranno comunque sanati nel corso del 2021 (domanda D).

Unità di analisi e base dati

L'unità di analisi è rappresentata da ciascuna delle oltre 7.900 Amministrazioni comunali italiane. Per ciascun Comune sono conosciuti i dati di rendiconto degli ultimi tre esercizi finanziari. In particolare, sono state analizzate 55 voci di entrata, utilizzando come fonti informative la BDAP (Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche), attraverso la banca dati Aida PA, Bureau van Dijk - A Moody's Analytics Company, e SIOPE+, attraverso l'aiuto di Tacto srl per l'estrazione dati. Oltre alle entrate, sono conosciuti e utilizzati anche i dati di spesa corrente e rimborso mutui e prestiti, che insieme costituiscono la spesa "strutturale" dell'ente che in situazioni di equilibrio richiede, appunto, di essere alimentata da analoghe entrate di carattere "strutturale", le entrate correnti. I dati puntuali relativi alle risorse integrative straordinarie dello Stato per ciascun Comune sono stati acquisiti dai DM Interno 24-07-2020 e 14-12-2020 (risorse del "fondo per assicurare le funzioni degli enti locali" ex art. 106, D.L. 34/2020) e dalle elaborazioni messe a disposizione di IFEL pubblicate il 25-11-2020 (risorse dei c.d. "ristori minori" per imposta di soggiorno, TOSAP-COSAP, IMU-alberghi).

Classificazioni delle tipologie di Comuni

Al fine di rispondere agli obiettivi B e C, i Comuni sono stati classificati in modo tale da profilarli sulla base di:

- appartenenza territoriale (regioni);
- dimensione in base al numero di residenti: Comuni piccoli "S-XS" con meno di 5.000 abitanti, Comuni medi "M" con un numero di abitanti compreso fra 5.000 e 50.000 e Comuni grandi "L-XL" con un numero di abitanti superiore a 50.000;
- vocazione turistica, qualora gran parte dell'economia locale sia legata al settore turistico; rientrano in questa fattispecie 1.011 comuni non capoluogo (fonte: Comuniver-so-Ancitel) più i cinque comuni capoluogo in cui il rapporto fra taxa di soggiorno/entrate correnti è maggiore, ossia Firenze, Pisa, Rimini, Siena, Venezia; è di interesse indagare tale tipologia di Amministrazioni comunali poiché la loro economia è no-

1. Per una analisi dei differenti approcci di analisi degli impatti finanziari della pandemia attraverso i vari sistemi di contabilità, si veda Padovani E., Iacuzzi S. (2021-in stampa), Real-time crisis management: testing the role of accounting in local governments, *Journal of Accounting and Public Policy*.

- toriamente più impattata dagli effetti della pandemia;
- comuni in procedura di riequilibrio (fonte: Corte dei Conti), qualora l'Amministrazione comunale sia nella condizione di cui all'art. 243-bis del Testo Unico Enti Locali; tale procedura è prevista per quegli enti locali, attualmente oltre 200, non in condizioni di dissesto ma nei quali sussistono squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario; tali enti locali godono di aiuti specifici dello Stato (anticipazione di liquidità con rientro pluriennale) ed è interessante mantenere monitorata la loro situazione poiché hanno normalmente una probabilità più elevata di entrare nella fase grave in procedura di dissesto.

Coefficienti di abbattimento delle entrate

Per ciascuna delle 55 voci d'entrata sono stati individuati tre "coefficienti di abbattimento", sulla base di tre scenari differenti: uno scenario migliore, uno intermedio e uno peggiore. Alla data di elaborazione del presente studio sono infatti presenti ancora margini di incertezza relativi ad esempio alla stagione turistica invernale delle festività natalizie in funzione dei lockdown che il Governo si sta accingendo a programmare e all'andamento definitivo di alcuni indici economici, primo fra tutti l'andamento del PIL. Tali coefficienti corrispondono alle attese di abbattimento di ciascuna voce d'entrata per il 2020 e sono basati su fonti informative ufficiali oppure su considerazioni di carattere induttivo (si veda la colonna "modalità di calcolo dei coefficienti" di Tavola 21). Per i Comuni aventi vocazione turistica, qualora la singola voce d'entrata sia influenzata dalle condizioni economiche locali, sono stati applicati specifici (e più severi) coefficienti di abbattimento. La Tavola 21 in appendice riporta i coefficienti di abbattimento per ciascuna voce d'entrata analizzata, la ratio, le modalità di calcolo analitiche e le fonti.

Risorse integrative straordinarie

L'analisi comprende, per la valutazione degli impatti sull'equilibrio di bilancio, anche la distribuzione di tutte le risorse integrative disposte ed erogate dallo Stato ai Comuni nel corso del 2020 a ristoro delle minori entrate (fondo istituito dall'art. 106, D.L. 34/2020 "DL Rilancio" e successivamente rimpinguato dal D.L. 104/2020 "DL Agosto" erogato attraverso appositi decreti ministeriali di luglio e a novembre), per complessivi € 4,6 mld.

Ipotesi di lavoro sull'andamento della spesa corrente

La rinegoziazione dei mutui per posticipare la quota di rimborso del capitale del 2020, prevista dal "DL Cura Italia" art. 112 D.L. 18/2020 (circa € 0,3 mld potenziali) e dagli accordi col sistema bancario (circa € 1,1 mld potenziali solo per i mutui con Cassa Depositi e Prestiti), ha sgravato la parte spese, per il solo 2020, dei bilanci di alcune Amministrazioni comunali, ma non sono ancora disponibili informazioni definitive. Nella distribuzione delle risorse integrative straordinarie del mese di luglio 2020, il Tavolo tecnico del MEF ha stimato in circa € 0,2 mld le minori spese occorse durante il lockdown totale della prima ondata (marzo-aprile 2020). Nello stesso mese è stata effettuata una prima analisi esplorativa sugli impatti della pandemia sulla spesa corrente dei comuni (si veda la Tavola 1) che ha restituito un quadro di forte variabilità e incertezza. L'analisi di SOSE esposta nella sezione 4.1.3 fa riferimento alla stima delle

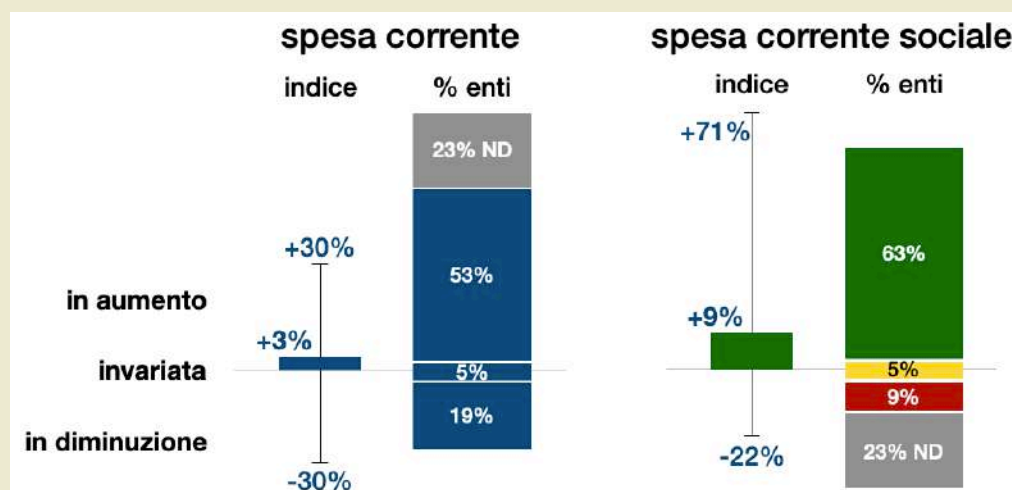
spese correnti di un sottoinsieme, seppur rilevante, di servizi comunali quali istruzione, asili nido, sociali, oltre alle minori spese di lockdown per personale e utenze a seguito della sospensione di alcuni servizi nei mesi di marzo e aprile. Pertanto si è scelto di assumere che i livelli di spesa corrente e per rimborso mutui e prestiti non varino, ossia restino pari alla media degli impegni di spesa degli ultimi tre anni.

Tavola 1. Analisi esplorativa dell'andamento della spesa corrente 2020 durante la pandemia (luglio 2020)

Nel mese di luglio 2020, CISL Dipartimento Politiche Sociali e FNP, in collaborazione con lo stesso gruppo di ricerca che ha curato il presente lavoro, ha sviluppato una analisi esplorativa finalizzata a conoscere gli impatti della pandemia attesi sulle spese correnti e sulla spesa corrente sociale nell'esercizio finanziario 2020.

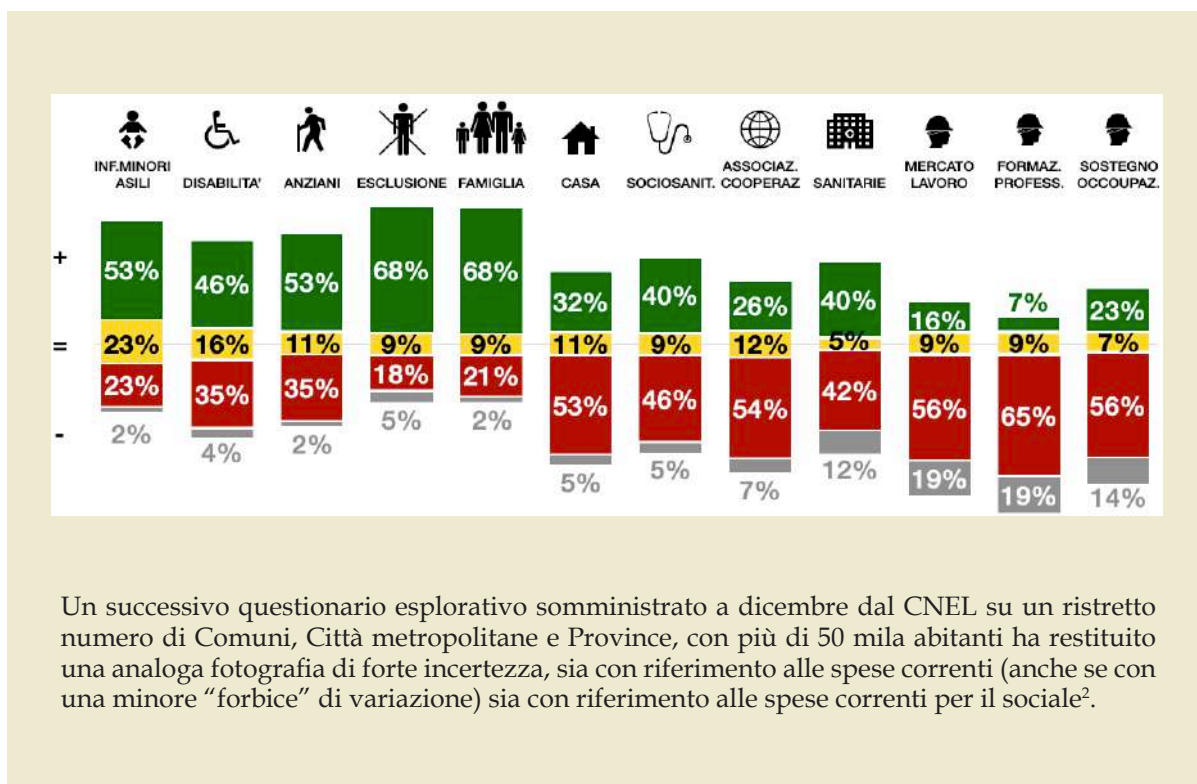
L'analisi è stata condotta attraverso le rappresentanze regionali CISL somministrando un questionario ai Responsabili finanziari, Direttori generali o Assessori al bilancio delle Amministrazioni comunali con più di 15.000 abitanti (n=745). Le risposte ottenute sono state 61, provenienti da Veneto (15), Marche (8), Sicilia (8), Abruzzo (5), Emilia-Romagna (5), Umbria (5), Molise (4), Toscana (4), Puglia (3), Trentino-Alto Adige (2), Friuli-Venezia Giulia (1) e Piemonte (1). Le prime risultanze sono state presentate a settembre (CISL, Finanza locale post Covid-19: Prospettive sulle entrate e sulla spesa dei Comuni, con particolare riferimento al sociale: quali sviluppi per la contrattazione, report settembre 2020, CISL, Roma).

A quel tempo, quindi prima della seconda ondata di pandemia e del c.d. Decreto Agosto, l'andamento atteso della spesa corrente risultava piuttosto incerto. Le risposte al questionario restituivano grande incertezza, con variazioni attese sia in forte diminuzione che in forte aumento, addirittura da un catastrofico -30% a un forse eccessivamente speranzoso +30%. Il 23% dei rispondenti non riusciva ancora a prefigurare alcun andamento (ND in figura). Tuttavia la media delle risposte forniva una attesa di aumento della spesa del del +3% (53% dei casi prevedeva un aumento, 19% una diminuzione, solo il 5% prevedeva spesa stabile).



Sul fronte dei servizi sociali si registrava la stessa incertezza (23% di variazione non determinabile) sebbene si fornisse già una traiettoria media di aumento in misura maggiore rispetto al totale della spesa corrente (il 63% dei rispondenti prevedeva un aumento, il 9% una diminuzione, e il 5% stabilità, con una media di variazione attesa del +9%). Ciò restituiva dunque una attesa di maggiore propensione al sociale della spesa corrente dei Comuni rispondenti.

Infine, per quanto riguarda l'attesa di variazione della spesa nei singoli servizi sociali (in una accezione ampia, che includeva anche i servizi relativi alle politiche del mercato del lavoro gestiti dalle Amministrazioni comunali), è risultata una aspettativa di aumento di spesa prevalentemente nel settore dei servizi relativi all'esclusione sociale, alla famiglia e ai minori, mentre era attesa una contrazione per i servizi relativi all'associazionismo-cooperazione e politiche di supporto al lavoro.



Gli indici analizzati

Sono stati analizzati due indici sintetici al fine di valutare da un lato la riduzione delle entrate “strutturali” e dall’altro l’impatto che queste generano sull’equilibrio “strutturale” di entrata-spesa.

Variatione entrate %

- Algoritmo di calcolo:
 - riscossioni complessive (sia in conto competenza, sia in conto residui) delle entrate correnti (imposte, tasse, tariffe ed altre entrate locali, trasferimenti statali e regionali, fondo di solidarietà comunale, titoli d’entrata 1, 2 e 3 nel bilancio) più entrate da concessioni edilizie (tipologia specifica del titolo d’entrata 4 nel bilancio);
 - differenza della proiezione 2020 (sulla base dei coefficienti di abbattimento applicati a ciascuna entrata) rispetto alla base, intesa come media semplice degli ultimi tre consuntivi.
- Significato:
 - consente di valutare la riduzione delle entrate “strutturali” con riferimento al

2. Questionario somministrato nel mese di novembre 2020, a cui hanno risposto i Comuni di: Acerra (NA), Brescia, Castellammare di Stabia (NA), Cava d’E Tirreni (SA), Giuliano in Campania (NA), Manfredonia (FG), Marano di Napoli (NA), Milano, Monza, Napoli, Palermo, Pinerolo (TO), Pistoia, Pozzuoli (NA), Prato e Terni; Città metropolitana di/Provincia di: Arezzo, Cremona, Como, Napoli. Si ringraziano i Segretari Generali che hanno offerto da subito la loro disponibilità nonostante l’emergenza sanitaria in atto ed i molti adempimenti che li vedevano impegnati. Un ringraziamento particolare va ai segretari generali dei Comuni di Milano e di Brescia ed al Direttore Generale del comune di Napoli.

2020, allargate alle entrate da concessioni edilizie, che più propriamente riguardano entrate non strutturali ma che in diversi casi sono, anche se impropriamente, utilizzate dagli Enti a copertura di spesa “strutturale” relativa alle manutenzioni del patrimonio dell’Ente; la prospettiva di analisi è quella relativa al decremento delle entrate da un punto di vista non tanto di cassa, ma di competenza finanziaria, che nel caso delle entrate si avvicina alla competenza economica (c.d. accrual), in ottica dunque di entrate generate giuridicamente (accertamenti) nel 2020, ma decurtate dei crediti di dubbia esigibilità;

- al fine di sterilizzare le differenze di calcolo del c.d. Fondo crediti di dubbia esigibilità fra gli enti e, soprattutto, di mancanza di informazioni nei database centralizzati, è stata utilizzata come base di calcolo la media delle riscossioni degli ultimi tre consuntivi poiché tale livello approssima, appunto, gli accertamenti di entrata di competenza meno i residui attivi (crediti) di dubbia esigibilità.

Indice equilibrio corrente

- Algoritmo di calcolo:

- riscossioni complessive (sia in conto competenza, sia in conto residui) delle sole entrate correnti (imposte, tasse, tariffe ed altre entrate locali, trasferimenti statali e regionali, fondo di solidarietà comunale, titoli d’entrata 1, 2 e 3 nel bilancio) diviso gli impegni di spesa corrente (titolo 1 della spesa) e rimborso di mutui e prestiti (titolo 4 della spesa);
- proiezione 2020 sulla base dei coefficienti di abbattimento applicati a ciascuna voce d’entrata per il numeratore (le entrate correnti) nelle tre ipotesi migliore, intermedia e peggiore, mentre il denominatore è ipotizzato non modificarsi rispetto alla media semplice degli ultimi tre consuntivi, in funzione dell’ipotesi di lavoro che prevede che i livelli di spesa corrente e per rimborso mutui e prestiti non varino;
- al numeratore sono state aggiunte, per la proiezione al 2020, anche le risorse integrative straordinarie erogate a ciascuna Amministrazione.

- Significato:

- consente di valutare gli impatti sull’equilibrio “strutturale” di entrata-spesa, ossia l’equilibrio di parte corrente calcolato in logica “aziendale” e non formalistico-regolamentare escludendo quindi quegli ulteriori elementi al numeratore che non costituiscono entrate “strutturali”, come entrate da concessioni edilizie o quote d’avanzo d’amministrazione libero;
- qualora l’indice sia pari almeno ad 1, tale equilibrio si realizza e più l’indice superiore ad 1, maggiore è il surplus corrente che consente una ulteriore capacità di spesa, sia corrente, sia d’investimento; in considerazione dell’ipotesi di lavoro di invarianza della spesa corrente e per rimborso mutui e prestiti, della probabile capacità degli enti di mettere in pratica o manovre di riduzione di tale spesa (sia attraverso le politiche di rinegoziazione dei prestiti messe in pratica a livello centrale, sia attraverso la razionalizzazione/riduzione della spesa) e della disponibilità, in alcuni casi, di avanzi di amministrazione liberi per la copertura di disequilibri di parte corrente, è stato stabilito a 0,95 il livello dell’indice sotto il quale l’Amministrazione comunale si pone a probabili livelli di difficoltà di equilibrio di bilancio, a fronte del quale sono necessarie manovre di bilancio molto impor-

tanti; ciò potrebbe dar luogo a debiti fuori bilancio o, comunque, a traslazione della spesa ad anni successivi; inoltre, per gli enti con un indice <0,95 sarà più difficile la possibilità di incrementare gli investimenti futuri attraverso autofinanziamento o l'accesso al debito per mancanza di capacità di rimborso, almeno negli anni immediatamente successivi (per i quali le entrate locali vedranno una lenta ripresa);

- si noti che al numeratore è utilizzata la stessa prospettiva di entrate di competenza finanziaria, in ottica dunque di entrate generate giuridicamente (accertamenti) nel 2020, ma decurtate dei crediti di dubbia esigibilità, al pari dell'indicatore precedente; al fine di sterilizzare le differenze di calcolo del c.d. Fondo crediti di dubbia esigibilità fra gli enti e, soprattutto, di mancanza di informazioni nei database centralizzati, è stata utilizzata come base di calcolo la media delle riscossioni degli ultimi tre consuntivi poiché tale livello approssima, appunto, gli accertamenti di entrata di competenza meno i residui attivi (crediti) di dubbia esigibilità.

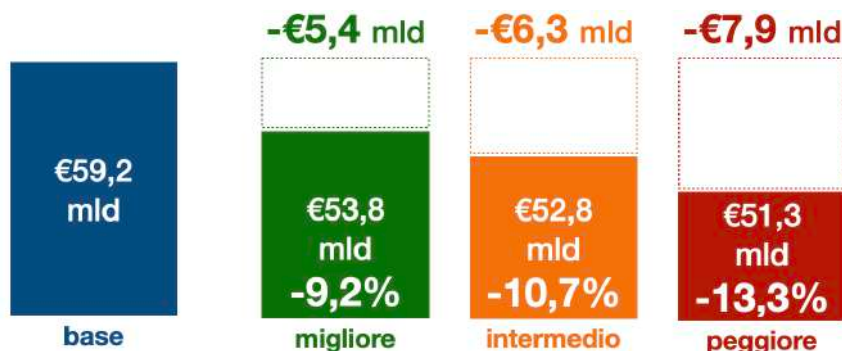
4.2.3. Analisi

La dimensione nazionale

La contrazione delle entrate correnti più quelle da concessioni edilizie è valutata da un minimo di -€ 5,4 mld, ovvero -9,2% (ipotesi migliore), ad un massimo di -€ 7,9 mld, ovvero -13,3% (ipotesi peggiore), con una ipotesi intermedia pari a -€ 6,3 mld, ovvero -10,7% (Tavola 2). La valutazione della variazione delle entrate complessiva non si discosta in misura significativa da quelle effettuate con il medesimo metodo nel mese di giugno 2020. La contrazione delle entrate non è distribuita linearmente fra le Amministrazioni comunali, che registrano invece differenze notevoli. Nella ipotesi intermedia si passa da un minimo atteso del -0,2% ad un massimo del -58%.

Tutte le ipotesi sviluppate con questo metodo si rivelano più elevate rispetto all'importo delle risorse integrative straordinarie erogate dallo Stato, pari a € 4,6 mld. Decurtando la parte relativa alle entrate da concessioni edilizie, la contrazione attesa delle entrate correnti varia da un minimo di -€ 5,2 mld (scostamento pari a 0,6 mld), ad una ipotesi intermedia di -€ 6,1 (scostamento pari a 1,5 mld) fino ad un massimo di -€ 7,6 mld (scostamento di 3 mld).

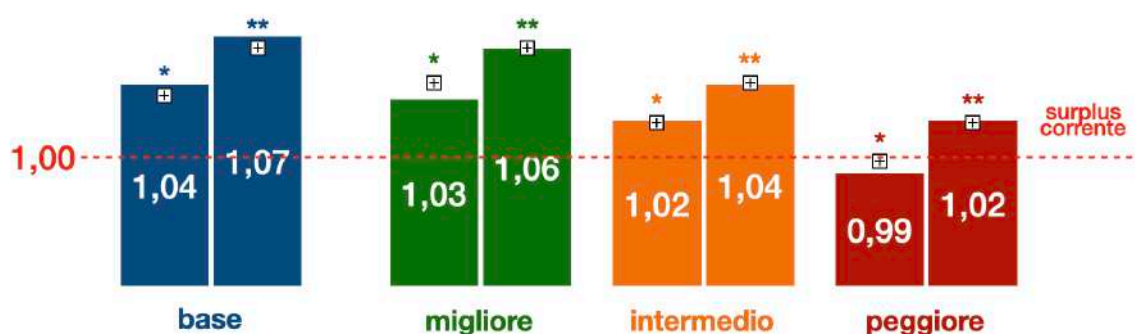
Tavola 2. Variazione entrate % a livello nazionale



A livello complessivo, l'indice di equilibrio corrente passa da 1,04 nel caso della me-

dia ponderata per dimensione della spesa, o 1,07 nel caso di media semplice di tutti gli enti, a, rispettivamente, 1,03-1,06 nell'ipotesi migliore fino a 0,99-1,02 nell'ipotesi peggiore, con una ipotesi intermedia pari a 1,02-1,04 (Tavola 3). Ne consegue che complessivamente il sistema delle Amministrazioni comunali resterà in equilibrio, salvo l'avverarsi della ipotesi peggiore. Tuttavia, come evidenziato nel seguito, alcune Amministrazioni comunali si troveranno in difficoltà. Essendo la media ponderata peggiore rispetto alla media semplice, questo dato fa già emergere che le Amministrazioni di maggiori dimensioni sono maggiormente influenzate dagli effetti della pandemia per ciò che concerne la riduzione attesa del gettito.

Tavola 3. Peggioramento dell'indice equilibrio corrente medio a livello nazionale



Note: * media ponderata, ** media semplice.

Gli enti che conserveranno un surplus di parte corrente in grado di fornire quella elasticità finanziaria utile per poter da un lato far fronte ad eventuali maggiori spese dall'altro rendere possibile margini operativi per future operazioni in conto capitale sono pari al 71,3% nella ipotesi migliore, e 55,7% nella ipotesi peggiore. Mediamente si passa quindi da un surplus di parte corrente ad un deficit di parte corrente per il 10,8% dei Comuni (76,2% dei Comuni con surplus di parte corrente nella ipotesi base, meno 65,4% dei Comuni con surplus di parte corrente nella ipotesi intermedia, Tavola 4). In particolare, le Amministrazioni comunali in severa difficoltà di equilibrio di parte corrente, ossia con un indice inferiore a 0,95, saranno mediamente il 15,9% (ipotesi migliore 12,6%, ipotesi peggiore 23%), peggiorando quindi la situazione della ipotesi di base di oltre 5 punti percentuali (Tavola 5).

Tavola 4. Percentuale di Comuni con surplus di parte corrente (indice equilibrio corrente > 1)

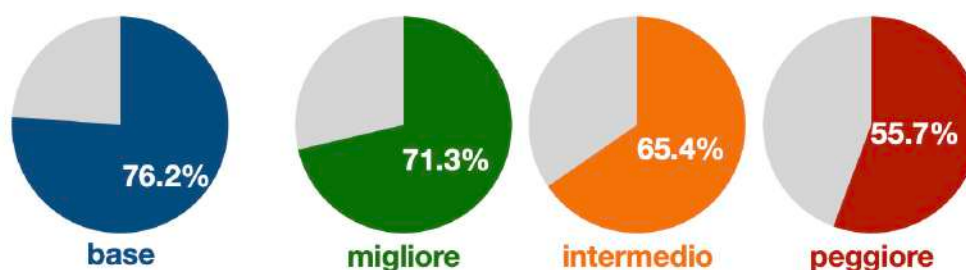
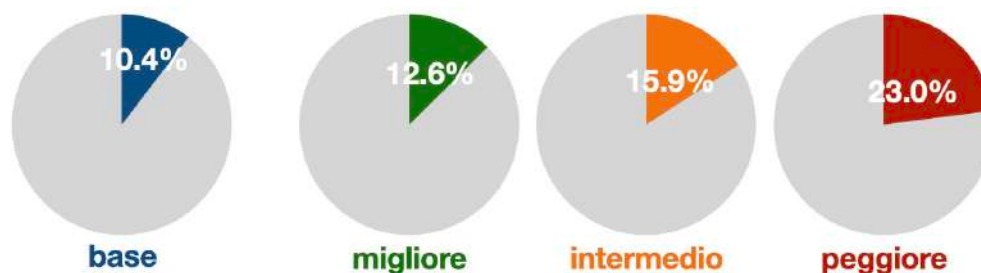


Tavola 5. Percentuale di Comuni in difficoltà di parte corrente (indice equilibrio corrente < 0,95)



La dimensione regionale

Le regioni nelle quali l’impatto sulle entrate è più grave sono quelle in cui le entrate delle Amministrazioni comunali affluiscono principalmente dalla pressione fiscale locale e concentrano diverse amministrazioni comunali con vocazione turistica: Toscana (indicatore di variazione delle entrate intermedio atteso pari a -15,4%), Veneto (-13,5%), Lombardia (-13,1%) ed Emilia Romagna (-12,5%) (Tavola 6). La geografia degli impatti della pandemia sulle entrate comunali è descritta analiticamente dalla Tavola 7 che presenta una colorazione rossa più intensa per quei territori provinciali del Centro-nord in cui le entrate comunali si sono ridotte in misura maggiore.

Tavola 6. Variazione entrate % per regione

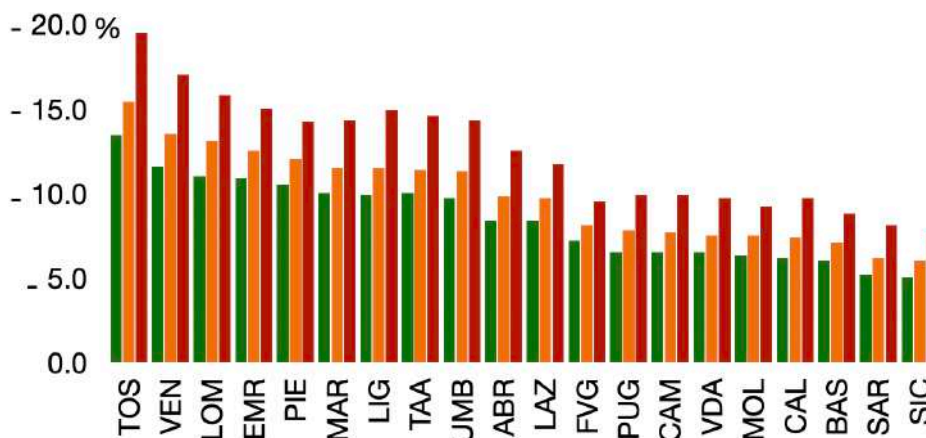
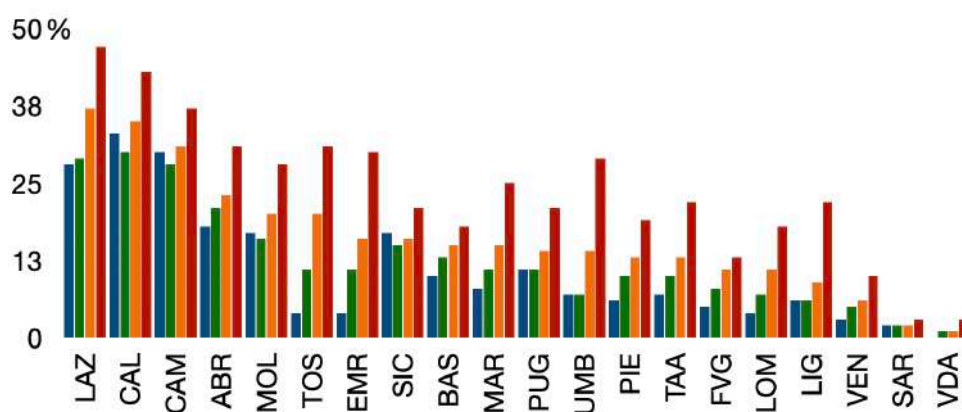


Tavola 7. Intensità della variazione entrate % per provincia



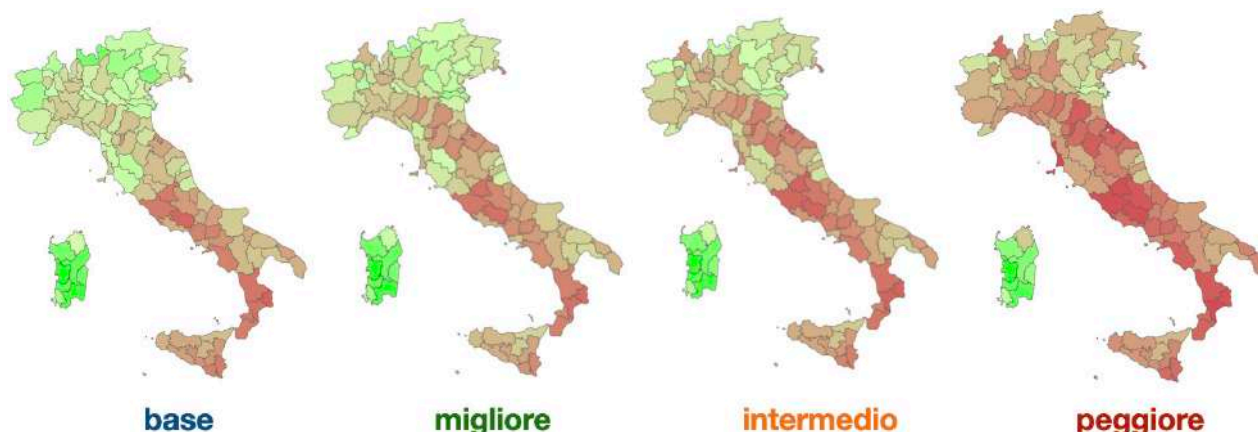
La classifica per percentuale di enti in difficoltà, ossia con indice equilibrio corrente inferiore a 0,95, è diversa per via delle differenti situazioni di partenza, che vedono in particolare il Lazio, Calabria e Campania in più probabile situazione di sofferenza. Livelli di sofferenza molto elevati anche per Toscana, Emilia Romagna ed Umbria qualora si dovesse avverare lo scenario peggiore (Tavola 8). La Tavola 9 mostra una nuova geografia delle difficoltà di equilibrio corrente, con un progressivo spostamento del baricentro dal Centro-sud al Centro-nord³.

Tavola 8. Percentuale Comuni potenzialmente in difficoltà (indice equilibrio corrente < 0,95) per regione



3. Il territorio regionale della Sardegna risente della particolare condizione di dipendenza degli enti locali da trasferimenti regionali che, pur in parte destinati a spesa in conto capitale, sono contabilizzati quasi esclusivamente fra le entrate correnti.

Tavola 9. Intensità dell'indice equilibrio corrente per provincia



I Comuni turistici

I comuni con vocazione turistica sono maggiormente colpiti dalla riduzione delle entrate, con riduzioni differenziali medie fra -4 e -9 punti percentuali rispetto alla media nazionale (Tavola 10). Ciò configura una situazione in cui tali comuni rischiano maggiormente di avere squilibri di parte corrente, in poco meno della metà dei casi qualora si avverasse l'ipotesi peggiore (Tavola 11).

Tavola 10. Variazione entrate % dei comuni turistici rispetto alla media nazionale

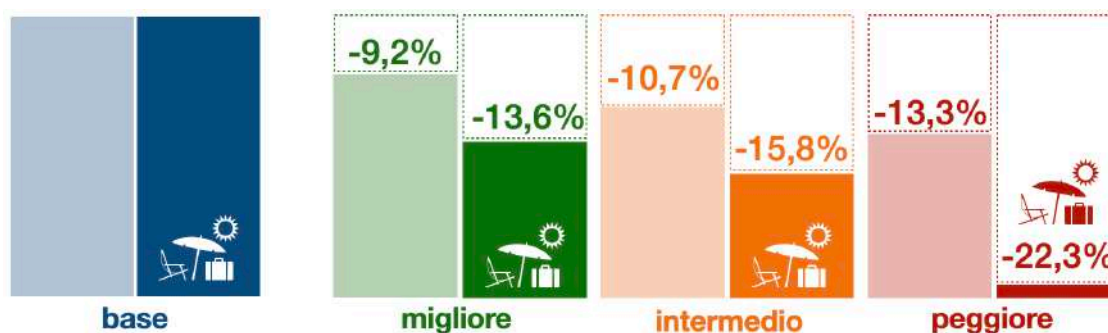
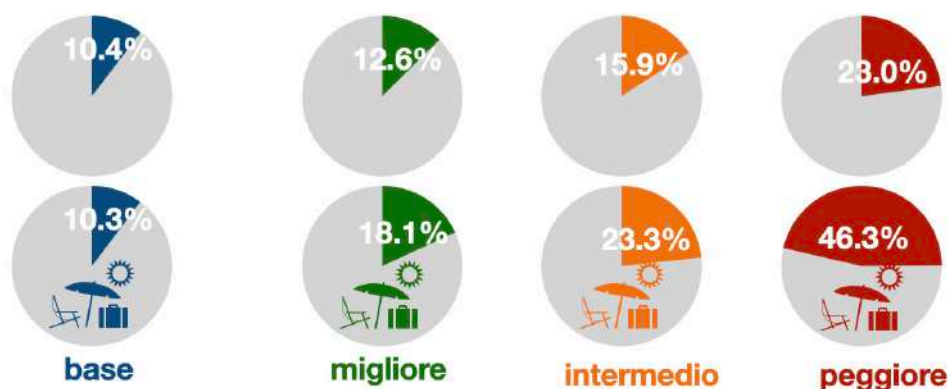


Tavola 11. Percentuale Comuni turistici potenzialmente in difficoltà (indice equilibrio corrente < 0,95) rispetto alla media nazionale



Piccoli vs grandi

I Comuni di maggiori dimensioni soffrono maggiormente rispetto ai Comuni di piccole dimensioni, poiché generalmente sono più autonomi finanziariamente e partono da una peggiore situazione di equilibrio corrente. In particolare, il differenziale di riduzione delle entrate fra piccoli Comuni (“S-XS” con meno di 5.000 abitanti) e grandi Comuni (“L-XL” con più di 50.000 abitanti) è mediamente di 1,8-2,2 punti percentuali a sfavore dei grandi (Tavola 12), anche se questo dato nasconde differenze notevoli, specie fra Centro-nord e Sud, laddove in quest’ultimo caso le differenze sono meno accentuate. Rispetto alle tensioni di bilancio, i Comuni grandi sono quelli più minacciati sotto il profilo dell’equilibrio corrente, con un peggioramento dei comuni in difficoltà dall’8,9% della situazione ante pandemia (base), all’19,2% nel caso intermedio, fino a circa un Comune su tre in difficoltà qualora si avverasse la situazione peggiore (Tavola 13).

Tavola 12. Variazione entrate % dei comuni suddivisi per dimensione

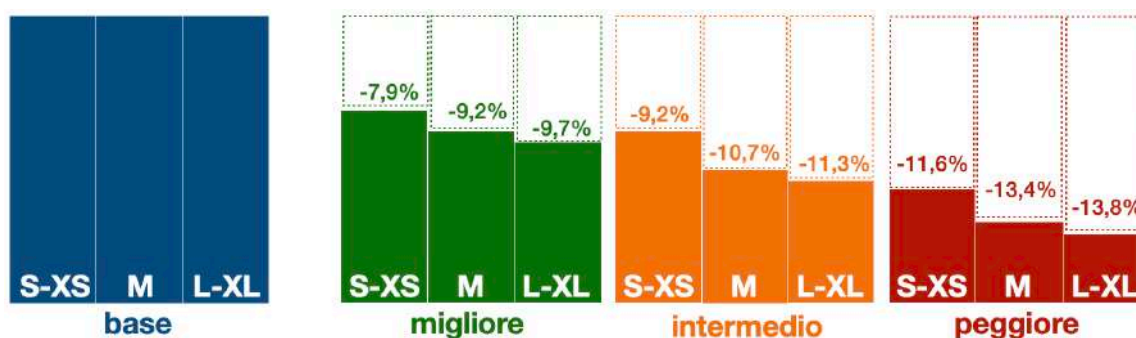
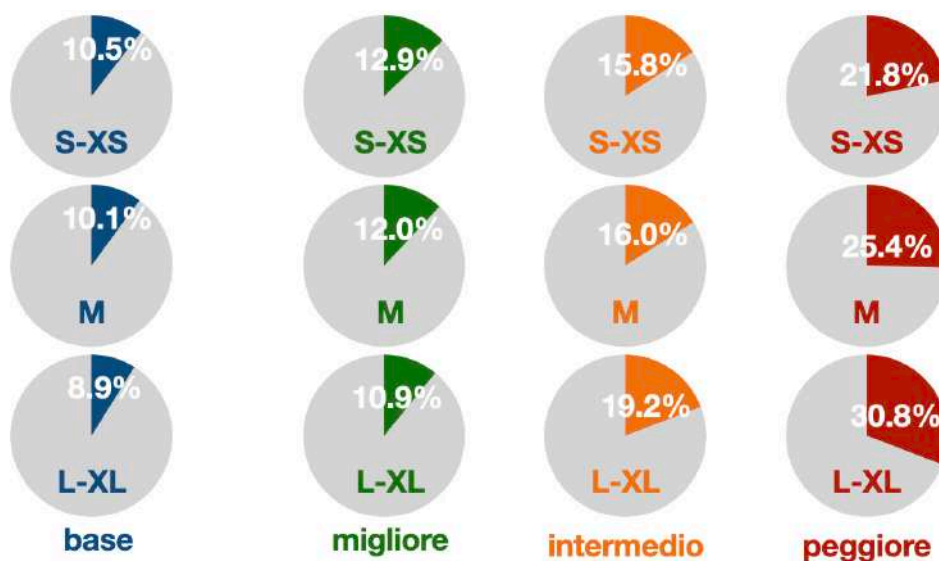


Tavola 13. Percentuale Comuni potenzialmente in difficoltà (indice equilibrio corrente < 0,95) per dimensione



I Comuni in “riequilibrio”

I Comuni in riequilibrio osservano una riduzione delle entrate mediamente meno consistente (Tavola 14), nella situazione intermedia -7,7% anziché -10,7% della media nazionale, poiché generalmente tali enti hanno una più elevata dipendenza finanziaria da altri enti statali e regionali. Tuttavia essi partono da equilibri storici decisamente più risicati e quindi sono più vulnerabili rispetto alla media degli altri enti: le situazioni più critiche saranno per quasi un ente su tre rispetto al 15,9% nella situazione intermedia, e potrebbero arrivare al 41% nella situazione peggiore (Tavola 15). Ciò è ancor più vero poiché tali enti sono già sottoposti ad un severo regime di riduzione della spesa e quindi per essi si riducono gli spazi di manovra.

Tavola 14. Variazione entrate % dei comuni in riequilibrio rispetto alla media nazionale

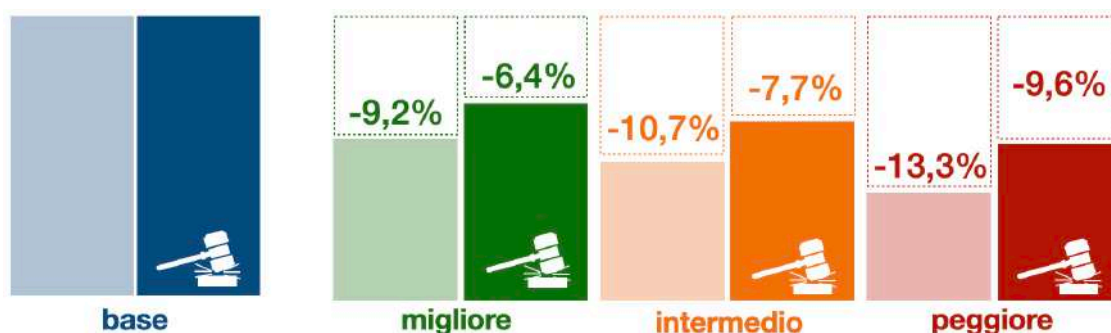
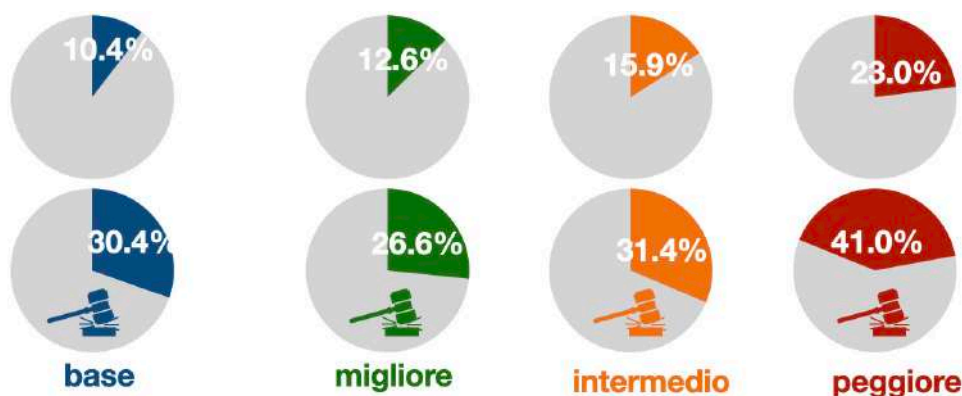


Tavola 15. Percentuale Comuni in “riequilibrio” potenzialmente in difficoltà (indice equilibrio corrente < 0,95) rispetto alla media nazionale



Risorse integrative straordinarie dello Stato: a chi è stato distribuito di più?

La differenza fra la riduzione delle entrate stimate da questo studio per ciascun Comune e le risorse integrative straordinarie dello Stato distribuite, restituisce un dato piuttosto interessante: nella ipotesi intermedia, circa il 30% delle Amministrazioni comunali potrebbe avere ricevuto più risorse rispetto alle perdite attese di gettito d’entrata. Secondo il meccanismo previsto, tali risorse saranno redistribuite agli Enti che, per contro, si troveranno nella situazione opposta successivamente alla specifica rendicontazione che i Comuni dovranno produrre a fine maggio 2021.

Più in particolare, la presunta maggiore distribuzione sembrerebbe non seguire un pattern dimensionale (l’analisi per cluster dimensionale S-XS, M e L-XL restituisce

percentuali simili, cfr. Tavola 16) ma, piuttosto, in prima approssimazione, una logica legata al mix di livello di autonomia finanziaria e vocazione turistica (Tavole 16, per la parte relativa agli enti in riequilibrio, 17 e 18), oltre ad altre variabili da indagare (si veda ad esempio il territorio regionale del Veneto che controintuitivamente presenta situazioni locali di direzione opposta rispetto a quelli dell'Emilia Romagna).

Tale apparente incongruità fra distribuzione delle risorse integrative straordinarie e riduzione del gettito è frutto del differente approccio di analisi di questo lavoro (analisi degli effetti sugli accertamenti di entrata al netto dei crediti di dubbia esigibilità delle prospettive di loro diminuzione provenienti da indagini su alcuni indicatori economici applicati a ciascuna voce d'entrata) rispetto a quello del Tavolo tecnico del MEF (analisi della differenza del gettito delle entrate proprie di gran parte del 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019). Il Tavolo tecnico del MEF ha difatti scelto il metodo più obiettivo, che fa leva cioè sulla conoscenza del gettito differenziale attraverso la contabilità di cassa, annullando le incertezze legate alle stime sul futuro, tipiche invece del metodo utilizzato in questa sezione. Va da sé che il dato di cassa può essere tuttavia influenzato da elementi contingenti che possono rendere le riscossioni delle entrate molto differenti dalla normalità per effetto di situazioni straordinarie avvenute nello specifico momento di rilevazione ma che potrebbero essere riassorbite nei periodi immediatamente successivi. Diversamente, gli accertamenti costituiscono un diritto ad incassare che può anche essere ritardato di qualche anno, salvo la decurtazione di quei diritti ad incassare (residui attivi) che strutturalmente (cioè storicamente) è molto probabile non si riescano ad incassare né ora, né mai (dunque, tecnicamente, la decurtazione dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità). Dunque il metodo utilizzato dal Tavolo tecnico del MEF potrebbe aver temporaneamente penalizzato quelle comunità locali "virtuose" i cui contribuenti hanno comunque continuato a pagare tributi e tariffe dei servizi anche nel periodo di influenza del Covid-19, e per i quali di conseguenza la flessione delle riscossioni è risultata meno accentuata rispetto ad altri enti. Il meccanismo di rendicontazione-certificazione che ogni ente dovrà adottare a maggio 2021 consentirà il riequilibrio fra i Comuni.

Tavola 16. Percentuale Comuni che hanno ricevuto più risorse integrative straordinarie rispetto alle potenziali perdite di gettito (scenario intermedio) a livello nazionale e per categoria (dimensione, turistico, ente in riequilibrio)



Tavola 17. Percentuale Comuni che hanno ricevuto più risorse integrative straordinarie rispetto alle potenziali perdite di gettito (scenario intermedio) a livello regionale

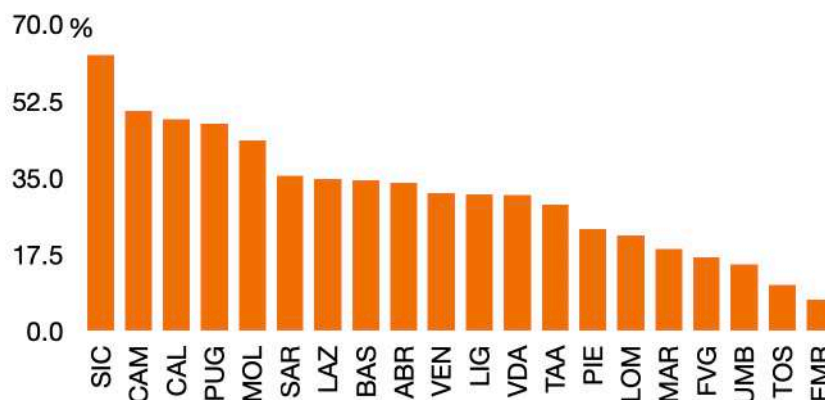
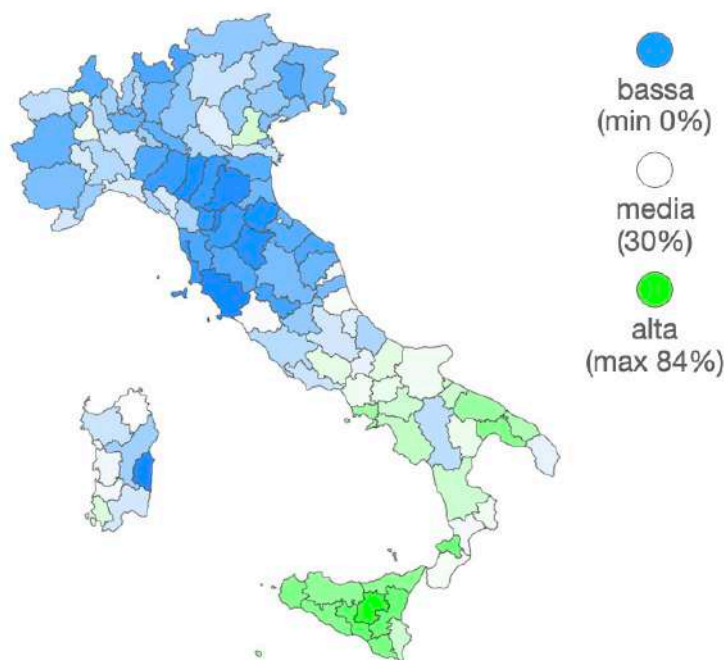


Tavola 18. Percentuale Comuni che hanno ricevuto più risorse integrative straordinarie rispetto alle potenziali perdite di gettito (scenario intermedio) a livello provinciale



4.2.4. Conclusioni: una nuova geografia della finanza locale fra vulnerabilità e capacità trasformativa

L’analisi mette in luce una nuova geografia della finanza locale, in cui i Comuni maggiormente colpiti dalla pandemia Covid-19 sono quelli che in precedenza sia la teoria che la pratica assumevano fossero meno vulnerabili e maggiormente in salute, tipicamente i Comuni con elevata autonomia finanziaria, che nel nostro Paese comprende i Comuni del Centro-nord, quelli di più grandi dimensioni e le aree a vocazione turistica. In particolare:

- le minori entrate (correnti sommate alle concessioni edilizie) oscillano fra € 5,4 mld e 7,9 mld, con una media attesa di € 6,3 mld; la contrazione attesa delle sole entrate

correnti varia da un minimo di € 5,2 mld, ad una ipotesi intermedia di € 6,1 fino ad un massimo di € 7,6 mld, dunque al disotto dei 4,6 mld delle risorse integrative straordinarie dello Stato; va tuttavia considerato che in tale previsione non è considerato l'andamento della spesa, per le quali alcune stime forniscono revisioni al ribasso;

- si stima che dal 12,6% (ipotesi migliore) al 23% (ipotesi peggiore) delle Amministrazioni comunali saranno in difficoltà a chiudere il bilancio di parte corrente, salvo l'utilizzo di riserve finanziarie accumulate in passato o la possibilità di ridurre la spesa attraverso la contrazione dei servizi; ciò potrebbe ridurre non solo la capacità di spesa corrente, attraverso la riduzione del perimetro dei servizi, ma anche la propensione agli investimenti per mancanza di autofinanziamento derivante dal surplus di parte corrente ed erosione degli avanzi d'amministrazione; va tuttavia ricordato che il meccanismo del "fondo per assicurare le funzioni degli enti locali" ex art. 106, D.L. 34/2020 prevede un sistema di conguaglio a saldo che redistribuirà risorse dai casi di eccedenza a quelli deficitari;
- non solo si indeboliscono ulteriormente le aree geografiche già a rischio di tenuta dei conti pubblici locali (Lazio, Calabria e Campania), ma criticità sono attese anche in quei territori con tradizione di Comuni con discreti equilibri finanziari, come Toscana, Emilia Romagna, Marche ed Umbria;
- i Comuni turistici sono maggiormente colpiti, con riduzioni differenziali medie delle entrate fra -4 e -9 punti percentuali rispetto alla media dei Comuni italiani;
- i Comuni più grandi soffriranno maggiormente rispetto ai Comuni più piccoli, poiché partono già da situazioni di surplus di parte corrente più ridotti o da deficit di parte corrente e hanno una struttura delle entrate maggiormente incline allo sviluppo delle fonti finanziarie proprie, pur sempre con differenze che vedono il Centro-nord finanziariamente più autonomo, e quindi più vulnerabile in questa situazione di pandemia, del Centro-sud;
- ne consegue che i Comuni capoluogo del Centro-nord con una autonomia finanziaria elevata o dipendenti dal turismo hanno maggiori difficoltà;
- i Comuni in procedura di riequilibrio, pur osservando una flessione meno accentuata delle entrate ma partendo da una situazione di maggiore vulnerabilità degli equilibri correnti, sono più colpiti rispetto agli altri enti, anche in considerazione della loro minore capacità di manovra sulle spese, già ridotte a seguito dell'attivazione delle procedure di riequilibrio stesse;
- nell'ambito della erogazione delle risorse integrative straordinarie dello Stato, potrebbe risultare che il 30% di Comuni abbia ricevuto più delle perdite potenziali, in gran parte concentrati al Centro-sud, ma anche in alcune aree del Nord; sarà utile indagare, ex-post, la correttezza di tale stima ed, eventualmente, le cause che hanno generato tali differenze.

Ne conseguono cinque punti di attenzione che dovranno essere affrontati con estrema cautela per sorreggere il sistema delle Autonomie locali nella ripartenza del post-Covid-19. Questi cinque punti sono nel seguito presentati come dicotomie, ciascuna rappresentata da due concetti uno in antitesi all'altro, per sottolineare gli elementi di incertezza ancora aperti a distanza di circa 10 mesi dall'inizio della pandemia.

I. Risparmi vs maggiori costi - Verificare gli effetti sulla spesa

Come è stato evidenziato, non è ancora possibile una conoscenza completa dell'analisi dell'andamento complessivo della spesa dei Comuni. Ciò costituisce un limite non di poco conto per valutare gli effetti della pandemia sulla tenuta delle finanze comunali sia con riferimento all'esercizio 2020, sia, e forse in misura anche maggiore, con riferimento alle attese per il 2021. Unitamente alla analisi delle entrate, tale valutazione risulta determinante per comprendere il livello di capacità di risposta alla crisi. La stessa Corte dei Conti pone l'accento sulla necessità, da parte degli stessi Enti, di monitorare sia le entrate sia le spese al fine del mantenimento degli equilibri di bilancio nell'ambito dei propri processi di controllo interno (Deliberazione 18/SEZAUT/2020/INPR). Le informazioni in possesso finora delineano un quadro di forte incertezza, con Comuni che hanno aumentato la spesa ed altri che l'hanno diminuita. In parte ciò è causato dalla difficoltà di stimare il reale andamento del gettito fiscale locale, specie laddove queste finanziano in maggior misura la spesa locale (ossia nei Comuni con maggiore autonomia finanziaria). In parte, anche a seguito della formulazione delle norme di utilizzo delle risorse integrative straordinarie messe a disposizione dallo Stato, per le quali non è risultato sin da subito chiaro quali fossero le effettive possibilità di utilizzo (funzioni fondamentali vs. funzioni non fondamentali, spesa causata direttamente vs. spesa causata indirettamente dalla pandemia, etc.). Dai Comuni emergono poi vari rumors: da situazioni di difficoltà a far quadrare gli equilibri di bilancio, ad accantonamenti ad avanzi vincolati di risorse integrative straordinarie ricevute in eccesso. La rendicontazione ordinaria di aprile 2021 e la rendicontazione straordinaria di ricognizione della perdita del gettito 2020 prevista per il 31 maggio 2021 (D.L. 104/2020 art. 39 con scadenza procrastinata dalla Legge di Bilancio 2021) getteranno luce sui reali effetti della pandemia sull'esercizio finanziario 2020.

In funzione di tali risultanze e in base all'ulteriore evoluzione della pandemia nei primi mesi del 2021, sarà indispensabile continuare ad effettuare ed espandere le valutazioni sulle spese e monitoraggi in itinere, in modo particolare quelle connesse ai servizi di trasporto pubblico locale, istruzione (scuolabus, mense, pre- e post-scuola), servizi sociali. Ciò sarà indispensabile per comprendere anche se le misure della Legge di Bilancio 2021 relative alle risorse integrative specifiche per il potenziamento del trasporto pubblico locale (€ 200 mln, art. 1 c. 816 L. 178/20) e del trasporto scolastico (€ 150 mln, c. 790) sono o meno sufficienti.

II. Vincenti vs perdenti - Velocità nella redistribuzione delle risorse integrative straordinarie eccedenti

Se è vero che a livello sistemico le risorse integrative straordinarie potrebbero essere, secondo lo studio qui presentato, più basse rispetto alla riduzione attesa delle entrate, la loro distribuzione ha sicuramente generato, fortuitamente, delle differenze di trattamento fra Amministrazioni comunali.

Potrebbe esserci un certo numero di Comuni "vincenti" (il 30% secondo l'analisi qui proposta), ossia Enti locali che potrebbero vedersi l'equilibrio di parte corrente addirittura migliorato rispetto alla situazione di partenza. Ciò vale in misura ancora maggiore in considerazione del fatto che le risorse integrative straordinarie hanno la peculiarità di non essere gravate da rischio di credito, ossia il loro incasso è certo. Il meccanismo istituito dal D.L. 104/2020 (art. 39 c. 2) concernente la certificazione della

perdita di gettito al netto delle minori spese e delle risorse integrative straordinarie dello Stato, sarà utile a far emergere le amministrazioni “vincenti” e quelle “perdenti”, rispettivamente quelle per le quali le risorse integrative straordinarie sono più elevate rispetto alle necessità (e che dovranno restituire per la parte eccedente) e quelle per le quali le risorse integrative sono insufficienti.

Vi è il rischio concreto che le Amministrazioni “perdenti” presentino una situazione di chiusura del consuntivo 2020 in disavanzo o con spese correnti occulte rappresentate da debiti fuori bilancio da riconoscere e applicare ai futuri esercizi finanziari oppure interventi di spesa corrente procrastinati e che quindi che appesantiranno i futuri esercizi. Mentre quelle “vincenti” potrebbero congelare risorse nei propri bilanci senza possibilità di utilizzo.

Il verificarsi di tale situazione non è eliminabile ex ante poiché è fisiologica rispetto al meccanismo creato, ma richiederà una certa velocità nel rimodulare il livello di risorse e la modalità di distribuzione del c.d. “fondo per assicurare le funzioni degli enti locali” ex art. 106, D.L. 34/2020, al fine di aiutare gli enti in maggiore difficoltà. La previsione legislativa della Legge di Bilancio 2021 di € 500 milioni di risorse integrative a tale fondo a valere sull’esercizio finanziario 2021 (art. 1 c. 822 L. 178/20) sarà probabilmente destinata ad essere rivista al rialzo, poiché è altamente improbabile che le entrate locali possano riprendere slancio tanto velocemente.

III. Breve termine vs lungo termine - Valutare politiche di stimolo veloce degli investimenti locali a seguito delle ridotte capacità di autofinanziamento ed indebitamento

Quali saranno gli impatti della pandemia sugli investimenti? Se è vero che circa un quarto degli investimenti pubblici in Italia è realizzato dai Comuni, vi è il concreto rischio che la ripartenza degli investimenti pubblici attesa per questo inizio di decennio possa trovarsi al palo in mancanza di adeguate ed immediate politiche di stimolo dallo Stato.

I Comuni finanziano le proprie spese in conto capitale (investimenti) attraverso quattro fonti principali proprie: (a) le riserve di risorse maturate nel tempo (risultati di amministrazione), (b) il surplus di parte corrente generato dal differenziale positivo fra entrate correnti e spese correnti, (c) il ricorso all’indebitamento e, infine, (c) la vendita di patrimonio disponibile. La prima fonte è quella che la gran parte degli enti hanno probabilmente utilizzato in via immediata per far fronte alla crisi, dunque non più disponibile. La seconda fonte, il surplus corrente, abbiamo visto che si riduce, e solo il 65% (ipotesi intermedia) degli Enti potrebbe farne uso. La fonte relativa all’indebitamento rischia di non essere sostenibile in vista degli equilibri di parte corrente futuri su cui graverà l’incertezza sia sul lato delle entrate sia su quello delle spese. La possibilità di cedere patrimonio mobiliare potrebbe essere ridotta a causa della stagnazione del mercato.

Dunque i Comuni, depositari della conoscenza dei bisogni infrastrutturali del territorio, necessitano di risorse aggiuntive esterne, che da un lato siano in grado di far avanzare i progetti di investimento in corso e che dunque avranno i loro effetti finanziari nell’immediato, e dall’altro consentano di sviluppare progettualità future, ad esempio attraverso apposite linee di finanziamento in grado di distribuire su un arco temporale lungo la spesa conseguente. In tal senso le misure di sostegno agli investimenti

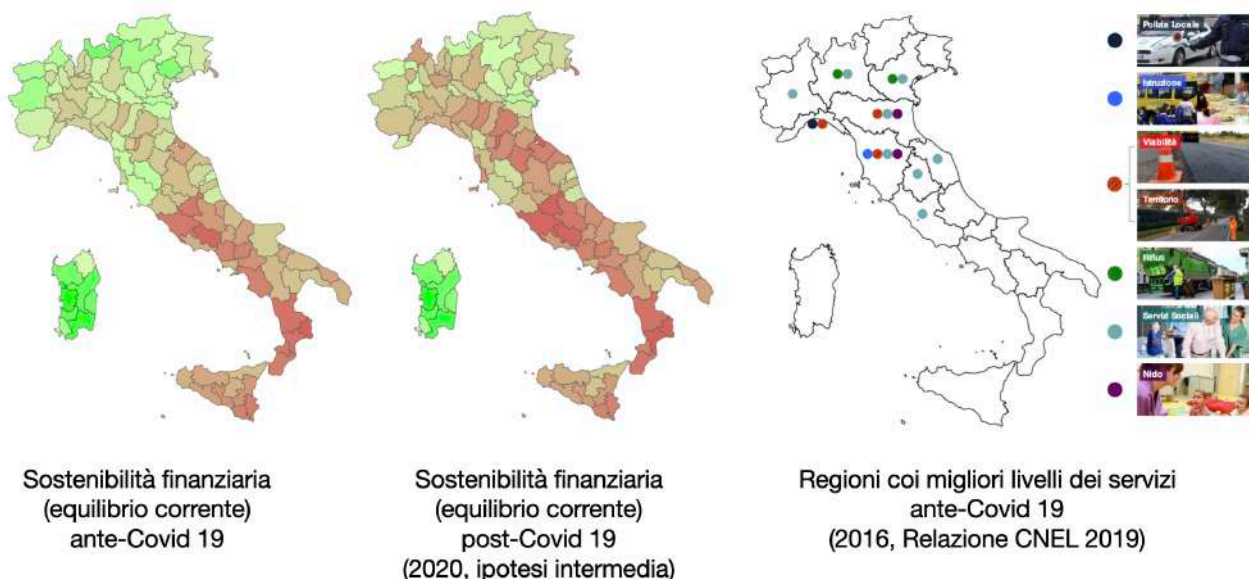
previste dalla Legge di Bilancio 2021, con risorse tuttavia messe a disposizione a partire dall’esercizio finanziario 2022, andranno opportunamente verificate nel corso del 2021, unitamente all’urgenza di stabilire quale sarà il ruolo dei Comuni nel PNRR - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (il c.d. Recovery plan).

IV. Tagli alla spesa vs sostegno alla spesa -Cogliere l’opportunità della pandemia per mettere mano alle politiche di perequazione e ai LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni)

Se da un lato la crisi scatenata dalla pandemia ha messo sotto stress le finanze locali, con probabili difficoltà che si propagheranno nei bilanci dei prossimi anni e quindi con lo spettro di nuove politiche di revisione della spesa (peraltro già abbozzate all’interno della Legge di Bilancio 2021 a partire dal 2023, art. 1 c. 850 L. 178/2020), il particolare momento storico può costituire un interessante stimolo alle politiche di perequazione e ai LEP - Livelli Essenziali delle Prestazioni.

Il peggioramento della sostenibilità finanziaria che emerge dall’analisi presentata in questa sede si sovrappone in parte, ma con segno opposto, alla geografia dei livelli di erogazione dei servizi sociali delineata nella Relazione 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti alle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, presentata ad inizio 2020 dal CNEL

Tavola 19. Sostenibilità finanziaria pre- e post-pandemia e livelli dei servizi pre-pandemia



Note: Sostenibilità ante- e post-Covid-19 come da Tavola 9; Livelli dei servizi pre-pandemia: regioni più elevati livelli dei servizi come da Relazione 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti alle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini.

La Tavola 19 mette difatti in luce che diversi territori ricompresi nelle regioni che presentavano i maggiori livelli dei servizi comunali ante-Covid-19, peggiorano sensibilmente la propria sostenibilità finanziaria, mettendo dunque a rischio i livelli dei servizi. I territori già deficitari, invece, resteranno nelle medesime condizioni di criticità

finanziaria e dunque incapaci di erogare più elevati standard di servizio. Vi è, in sostanza, il concreto pericolo che i servizi comunali, ad esempio i servizi sociali, laddove sono svolti in misura più elevata rispetto alla media possano contrarsi per effetto delle maggiori difficoltà finanziarie, minando un supporto fondamentale alla qualità della vita di quei territori. Mentre le amministrazioni in difficoltà potrebbero ulteriormente aggravare la situazione di inadeguatezza dell'offerta. Dunque, per i prossimi anni vi è lo spettro dell'appiattimento generalizzato dei servizi locali. Gli Amministratori locali si troveranno al bivio fra il mantenimento degli equilibri di bilancio e l'erogazione di servizi fondamentali per la comunità locale in assenza dei LEP. In tale contesto sono la sensibilità politica e le richieste del territorio che guidano gli Amministratori locali. Un interessante studio del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in collaborazione con ANCI sui servizi sociali durante i mesi del lockdown (i cui risultati sono riportati nella sezione 4.3.), mette chiaramente in luce la "capacità trasformativa" dei Comuni (e degli enti di supporto) che hanno avviato servizi e iniziative per rispondere alle necessità della popolazione, innovando, rafforzando e modificando in maniera flessibile le loro modalità di intervento. Lo studio non offre né una quantificazione della spesa né elementi quantitativi utili a stimarne gli effetti. Tuttavia, esso permette di intravedere un quadro di sviluppo dei servizi che sembra essere incompatibile con una riduzione, almeno in via immediata, dei costi dei servizi, oltre ad una differente evoluzione nei diversi territori.

Già dal 2021 lo Stato supporta l'espansione dei servizi sociali e degli asili nido con € 216 mln (Legge di Bilancio 2021, c. 791), oltre a contributi specifici per ogni assistente sociale aggiuntivo fino al raggiungimento di determinate soglie in ragione della popolazione con una dotazione di fondo per € 180 mln a valere sul Fondo Povertà (c. 797). Inoltre sono previsti contributi finalizzati agli asili nido dal 2022 (art. 1 c. 792), la cui distribuzione avverrà tramite i LEP, andando dunque nella giusta direzione. Ci si auspica una progressiva estensione dei LEP anche agli altri servizi comunali. Vi è poi la questione, ancora più centrale, dell'urgenza del rifinanziamento del sistema perequativo, al momento quasi esclusivamente fondato sul meccanismo perequativo orizzontale (fra Comuni attraverso una parte del gettito IMU), per mezzo di nuove risorse statali. LEP più perequazione verticale consentirebbero una distribuzione più equa dei servizi comunali in base ai bisogni dei cittadini. Il momento di shock generalizzato delle finanze locali potrebbe rivelarsi propizio per un concreto progresso in tale direzione.

V. Resilienza vs vulnerabilità (finanziaria) - Come affrontano il futuro i Comuni?

Malgrado si possa affermare che i Comuni siano stati, nel complesso, resilienti, va ricordato infine che le Amministrazioni comunali si trovano oggi in condizioni di maggiore vulnerabilità finanziaria. Dunque diminuisce la loro capacità a rispondere agli shock nel prossimo futuro.

Uno studio comparativo internazionale (Padovani E., Jorge S., Iacuzzi S., Pimentel L. (2021-prossima pubblicazione), "Municipal financial vulnerability in pandemic crises: A framework for analysis", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*) ha messo in luce le cinque fonti di vulnerabilità finanziaria principali causate dalla pandemia Covid-19 nel sistema dei Comuni italiani:

(a) maggiore dipendenza da trasferimenti dallo Stato, e dunque minore autonomia

- finanziaria e maggiore dipendenza delle scelte effettuate in riferimento ai livelli d’entrata da parte dello Stato (aumento della incertezza del dimensionamento delle entrate);
- (b) mancanza o limitatezza delle riserve finanziarie (risultati di amministrazione e/o fondi cassa), a seguito dell’utilizzo di tali risorse o della impossibilità di ricostituire riserve nel corso del 2020;
- (c) mancanza di accantonamenti adeguati per far fronte a crediti di dubbia esigibilità, poiché, in considerazione delle modalità di calcolo basate sulla capacità di riscossione storica, è probabile che gli accantonamenti operati nel rendiconto 2020 non tengano conto della minore futura capacità a riscuotere in considerazione dei maggiori livelli attesi di sofferenza (si veda a tal proposito anche Corte dei Conti, Deliberazione 18/SEZAUT/2020/INPR);
- (d) mancata o limitata possibilità di aumentare tasse o tariffe, almeno nei prossimi 2-3 anni;
- (e) basso livello di consapevolezza del sé e dell’ambiente circostante, inteso come scarsa capacità di sviluppare analisi di impatto finanziario in un contesto di shock se vero come quello della pandemia.

Alcune specifiche previsioni normative o accordi hanno controbilanciato parzialmente ma in modo efficace tali fonti di maggiore vulnerabilità, in particolare la possibilità di accedere ad anticipazioni di tesoreria straordinarie (art. 115 D.L. 34/2020) e le rinegoziazioni dei debiti a medio-lungo termine.

Tavola 20. Fonti di vulnerabilità finanziaria dei Comuni italiani prima e dopo la pandemia Covid-19

Campo di indagine	Vulnerabilità finanziaria come mancanza di capacità	Fonte di vulnerabilità finanziaria	Italia	
			Prima di Covid-19	Subito dopo Covid-19
1. Struttura amministrativa e regole di fiscalità locale	anticipatorie	1.1. Regole di indebitamento o deficit assenti o limitate		
		1.2. Mancanza di regole di spending review per la formulazione del preventivo		
	1.3. Verifiche che omettono di vagliare la capacità di reazione a eventi bassa probabilità/alto impatto	•	•	
	di reazione	1.4. Impossibilità o limitata possibilità di ammorbidire le regole di fiscalità locale	•	•
2. Struttura delle entrate	anticipatorie	2.1. Dipendenza da trasferimenti da altri enti	◦	•
		2.2. Mancanza o limitatezza di riserve finanziarie (risultati di amministrazione disponibili)/di cassa	⊗	•
		2.3. Mancanza di budget "fuori bilancio" (supplementary budget)	•	•
		2.4. Mancanza di assicurazione contro eventi bassa probabilità/alto impatto finanziario	•	•
		2.5. Mancanza di accantonamenti adeguati per far fronte a crediti di dubbia esigibilità		•
	di reazione	2.6. Mancata o limitata possibilità di vendere beni patrimoniali		
		2.7. Mancata o limitata possibilità di aumentare tasse e tariffe		•
		2.8. Mancata o limitata possibilità di aumentare il livello di indebitamento	•	
3. Struttura delle spese	anticipatorie	3.1. Mancanza o scarsa presenza di spese dei servizi non fondamentali che possono essere ridotte		
	di reazione	3.2. Alta proporzione di spese rigide con limitata o nulla possibilità di riduzione		
		3.3. Mancata o limitata possibilità di moratoria o rinegoziazione del debito	•	
		3.4. Mancata o limitata possibilità di razionalizzazione/efficientamento dei servizi, gestione domanda		
		3.5. Mancata o limitata possibilità di cancellazione dei debiti commerciali dubbi (residui parenti)	•	•
4. Previsioni di vulnerabilità	anticipatorie	4.1. Indisponibilità di statistiche rilevanti, dati finanziari, altri dati		◦
		4.2. Mancata o limitata capacità di pianificazione, analisi di rischio e scenario, monitoraggio	•	•
		4.3. Basso livello di consapevolezza del sé e dell’ambiente circostante		•
	di reazione	4.4. Debito e deficit al disopra di livelli ritenuti accettabili	◦	?

Legenda

- presenza fonte di vulnerabilità
- ⊗ presenza fonte di vulnerabilità per la grande maggioranza degli EL
- presenza fonte di vulnerabilità per una piccola parte di EL
- ? impatto Covid-19 incerto

Note: ns. traduzione ed elaborazione da Padovani E., Jorge S., Iacuzzi S., Pimentel L. (2021-prossima pubblicazione), "Municipal financial vulnerability in pandemic crises: A framework for analysis", Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management.

Per diminuire dunque il livello di vulnerabilità finanziaria, servono risorse certe, distribuite sulla base delle effettive necessità di erogazione dei servizi (LEP) e strumenti giuridico-finanziari in grado di rendere più flessibili, e dunque più versatili e resilienti, i Comuni.

Riferimenti bibliografici

ANCI (2020) Audizione informale ANCI presso le commissioni bilancio riunite Camera e Senato per la conversione del “DL Rilancio” (28 maggio 2020). ANCI: Roma.

CISL (2020) Finanza locale post Covid-19: Prospettive sulle entrate e sulla spesa dei Comuni, con particolare riferimento al sociale: quali sviluppi per la contrattazione, report settembre 2020. CISL: Roma.

CNEL (2020) Finanza locale: impatto del Covid-19. Gli impatti della pandemia sulle finanze delle amministrazioni comunali PAR 254/C19 del 28-07-2020. CNEL: Roma.

Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie (2020), Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19, Deliberazione 18/SEZAUT/2020/INPR. Corte dei Conti: Roma.

Padovani E., Iacuzzi S. (2021-in stampa) Real-time crisis management: testing the role of accounting in local governments, *Journal of Accounting and Public Policy*

Padovani E., Jorge S., Iacuzzi S., Pimentel L. (2021-prossima pubblicazione) Municipal financial vulnerability in pandemic crises: A framework for analysis, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*

4.2.5. Appendice

Tavola 21. Coefficienti di abbattimento delle entrate

(vedi pagine successive)

ENTRATA	NON TURISTICI			TURISTICI			Cod.	RATIO	MODALITÀ' CALCOLO COEFFICIENTI	FONTI
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
IMU-TASI	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0	Non varia	—	https://www.corriere.it/economia/18_novembre_05/partite-iva-esercito-53-ni-lioni-autonomia-lavoro-orgoglio-professione-2bcb178-e146-11e8-b7b1-47f-8050d055b.shtml
Addizionale IRPEF	-3,0%	-2,7%	-2,5%	-3,0%	-2,7%	-2,5%	16	Variazione IRPEF	Il calo dei redditi delle persone fisiche, rappresentato da lavoratori dipendenti, "Partite IVA" e pensionati, dovrebbe essere inferiore al calo del PIL poiché diverse categorie hanno beneficiato di misure straordinarie e i pensionati hanno continuato a ricevere gli stessi livelli di pensione; posto che il 23% degli occupati sono le c.d. "Partite Iva", si può stimare al 30% la quota di redditi soggetta a variazione in proporzione al PIL (per la rimanente quota 100% si può stimare variazione pari a zero) nelle tre ipotesi (cioè in linea con alcune verifiche fatte direttamente presso le amministrazioni comunali).	
Tassa di soggiorno	-57,0%	-53,0%	-49,0%	-57,0%	-53,0%	-49,0%	3	Riduzione del settore turismo	Le percentuali fanno riferimento alla diminuzione del settore turismo, fonte Bollettino Enit di settembre prendendo come ipotesi migliore la stima da loro proposta a pagina 4: -49% ed ipotizzando un peggioramento in considerazione delle limitazioni nel periodo natalizio. Posto la diminuzione mensile media pari a 49/12 = 4,08% si ipotizza: -49% Migliore -53% (+1 mese) Media -57% (+2 mesi) Peggiorare.	https://www.enit.it/www/enit/images/multi-media/Bollettino_Ufficio_Studi/Bollettino_9/Abstract-Bollettino-9.pdf
Affissioni e pubblicità	-50,0%	-39,0%	-30,0%	-50,0%	-39,0%	-30,0%	4	Riduzione del business della pubblicità	Le ipotesi sono state fatte seguendo le analisi di Barrons e MilanoFinanza. Barrons stima un calo della spesa in pubblicità pari al 39%, che rappresenta il nostro scenario intermedio (Me). Sempre Barrons afferma che le piccole imprese possono risentire maggiormente della crisi, portando a un calo fino al 50% (scenario peggiore, Pe). MilanoFinanza fornisce invece un calo del 30%, che rappresenta lo scenario migliore (Mi).	https://www.milanoFinanza.it/news/nielsen-prima-dell-emergenza-covid-19-la-pubblicita-cresce-va-202004141659116460 https://www.barrons.com/articles/advertising-is-getting-crushed-by-covid-19-why-facebook-google-cant-save-the-industry-51585955751
TARI	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-33,5%	-31,0%	-28,7%	2	Riduzione PIL prevista corretto per i comuni turistici	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del PIL stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF; per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del PIL generica e riduzione del business del turismo.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/

ENTRATA	NON TURISTICI			TURISTICI			Cod.	RATIO	MODALITÀ CALCOLO COEFFICIENTI	FONTI
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
Fondo Solidarietà Comunale e altri fondi perequativi	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0	Non varia	—	https://www.fondazioneifel.it/infonna-news/item/10095-le-assegnazioni-ai-comuni-decide-il-29-marzo-acconto-fsc-2020-66-e-fondo-per-emergenza-alimentare
Altre entrate tributarie (tit.1)	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-33,5%	-31,0%	-28,7%	2	Riduzione PIL prevista corretto per i comuni turistici	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del PIL stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF, per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del PIL generica e riduzione del business del turismo.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/
Entrate da sponsorizzazioni	-50,0%	-39,0%	-30,0%	-53,5%	-46,0%	-39,5%	6	Riduzione del business della pubblicità corretto per i comuni turistici	Le ipotesi sono state fatte seguendo le analisi di Barrons e MilanoFinanza. Barrons stima un calo della spesa in pubblicità pari al 39%, che rappresenta il nostro scenario intermedio (Me). Sempre Barrons afferma che le piccole imprese possono risentire maggiormente della crisi, portando a un calo fino al 50% (scenario peggiore, Pe). MilanoFinanza fornisce invece un calo del 30%, che rappresenta lo scenario migliore (Mi). Per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del PIL generica e riduzione del business del turismo.	https://www.milanofinanza.it/news/nelsen-prima-dell-emergenza-covid-19-la-pubblicita-cresce-va-202004141659116460 https://www.barrons.com/articles/advertising-is-getting-crushed-by-covid-19-why-facebook-google-cant-save-the-industry-51585955751
Altre entrate da trasferimenti (tit.2)	-3,0%	-2,7%	-2,5%	-3,0%	-2,7%	-2,5%	0	Non varia	--	
Proventi da energia, acqua, gas e riscaldamento	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-33,5%	-31,0%	-28,7%	2	Riduzione PIL prevista corretto per i comuni turistici	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del PIL stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF, per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del PIL generica e riduzione del business del turismo.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/
Proventi da asili nido	-50,0%	-50,0%	-50,0%	-50,0%	-50,0%	-50,0%	7	Riduzione dell'attività di asilo nido	In considerazione del blocco del servizio durante la prima ondata della pandemia fino a settembre, i mesi di blocco totale del servizio sono stati 6, su un totale di 12 mesi scolastici; la maggior parte degli asili nido hanno riaperto il 01/09, dunque l'ipotesi è lineare e pari a 6/12 mesi di chiusura, quindi si stima una riduzione del 50% per qualsiasi scenario.	https://www.ilsolo24ore.com/art/lo-stop-rette-nidi-mette-rischio-servizi-linfanzia-ADrW1vK?fromSearch

ENTRATA	NON TURISTICI			TURISTICI			Cod.	RATIO	MODALITÀ CALCOLO COEFFICIENTI	FONTI
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
Proventi da corsi extrascolastici	-67,0%	-62,5%	-58,0%	-67,0%	-62,5%	-58,0%	8	Riduzione dell'attività scolastica	In considerazione del blocco del servizio scolastico in presenza durante la prima ondata della pandemia fino a settembre, i mesi di blocco totale del servizio sono 7, su un totale di 12 mesi scolastici. L'ipotesi migliore (Mi) è quindi di 7/12 mesi di chiusura (-58%); per talune regioni tale chiusura è avvenuta anche durante la seconda ondata, quindi si è formulata l'ipotesi intermedia (Me) di 7,5/12 mesi di chiusura (-62,5%) e una ipotesi peggiore per 8/12 mesi di chiusura (-67%).	https://codacons.it/il-covid-19-spazzera-via-migliaia-di-societa-sportive-palestre-e-piscine-e-la-casa-diventa-il-nuovo-regno-del-fitness/
Proventi da impianti sportivi	-58,0%	-50,0%	-42,0%	-58,0%	-50,0%	-42,0%	9	Riduzione degli impianti sportivi	Si ipotizza una riduzione delle entrate in funzione della chiusura degli impianti considerando 5 mesi di chiusura su 12 (-42%) nella ipotesi migliore (Mi), 6 mesi di chiusura (-50%) nell'ipotesi intermedia (Me) e 7 mesi di chiusura (-58%) nell'ipotesi peggiore (Pe).	https://tg24.sky.it/economia/2020/10/24/crisi-mense-ristorazione-collettiva-covid#05
Proventi da mense	-46,0%	-42,0%	-40,0%	-46,0%	-42,0%	-40,0%	10	Riduzione del servizio mense	In considerazione dei dati forniti da Oricom a settembre, che prevede un calo annuo del -40% ed un calo registrato nei primi 8 mesi dell'anno del -37%, si ipotizza un'ipotesi migliore (Mi) del -40%; partendo da questa base è stato stimato un calo medio mensile del 4,6% (37%/8). In considerazione della chiusura del servizio in presenza in alcune regioni, l'ipotesi media (Me) è del 37 + 4,6 = -42% (aggiungendo 1 mese in più di chiusura), mentre l'ipotesi peggiore (Pe) è di 37 + 4,6 + 4,6 = 46% (2 mesi in più di chiusura).	http://www.askanews.it/economia/2020/04/10/fiera-milano-target-e-bitda-2020-quasi-dimezzato-per-covid-19-pn_20200410_00166/
Proventi da mercati e fiere	-46,0%	-42,0%	-37,5%	-46,0%	-42,0%	-37,5%	11	Riduzione attività mercati e fiere	Si stima che le attività delle fiere e dei mercati (facendo una media tra loro) siano state chiuse per 4,5 mesi (ipotesi migliore, Mi), per 5 mesi (ipotesi media, Me) e per 5,5 mesi (ipotesi peggiore, Pe).	https://www.enit.it/wwenit/images/multi-media/Bollettino_Ufficio_Studi/Bollettino_9/Abstract-Bollettino-9.pdf
Proventi da servizi turistici	-57,0%	-53,0%	-49,0%	-57,0%	-53,0%	-49,0%	3	Riduzione del settore turismo	Le percentuali fanno riferimento alla diminuzione del settore turismo, fonte Bollettino Enit di settembre prendendo come ipotesi migliore la stima da loro proposta a pagina 4: -49% ed ipotizzando un peggioramento in considerazione delle limitazioni nel periodo natalizio. Posto la diminuzione mensile media pari a 49/12 = 4,08% si ipotizza: -49% Migliore -53% (+1 mese) Media -57% (+2 mesi) Peggiorare.	

ENTRATA	NON TURISTICI			TURISTICI			Cod.	RATIO	MODALITÀ CALCOLO COEFFICIENTI	FONTI
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
Proventi da trasporti funebri, pompe funebri, illuminazione votiva	-3,0%	-2,7%	-2,5%	-3,0%	-2,7%	-2,5%	0	Non varia	—	
Proventi da trasporto scolastico	-67,0%	-62,5%	-58,0%	-67,0%	-62,5%	-58,0%	8	Riduzione dell'attività scolastica	In considerazione del blocco del servizio scolastico in presenza durante la prima ondata della pandemia fino a settembre, i mesi di blocco totale del servizio sono 7, su un totale di 12 mesi scolastici. L'ipotesi migliore (Mi) è quindi di 7/12 mesi di chiusura (-58%); per talune regioni tale chiusura è avvenuta anche durante la seconda ondata, quindi si è formulata l'ipotesi intermedia (Me) di 7,5/12 mesi di chiusura (-62,5%) e una ipotesi peggiore per 8/12 mesi di chiusura (-67%).	
Proventi da strutture residenziali per anziani	-3,0%	-2,7%	-2,5%	-3,0%	-2,7%	-2,5%	0	Non varia	—	
Proventi da parcheggi custoditi e parchimetri	37,5%	33,0%	29,0%	47,5%	43,0%	39,0%	13	Introduzione della gratuità temporanea dei parcheggi a pagamento nella maggioranza delle città italiane	Si ipotizza una riduzione media nell'anno nel seguente modo: l'ipotesi migliore (Mi) è data da 3,5 su 12 mesi di mancati incassi (-29%); l'ipotesi media (Me) considera 4 mesi di mancati incassi su 12 (-33%) e l'ipotesi peggiore (Pe) è di 4,5 mesi di mancati incassi su 12 (-37,5%); per i coefficienti dei comuni turistici è stata fatta la media tra i coefficienti dei comuni non turistici e i coefficienti di abbattimento del settore turismo.	https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/05/04/coronavirus-mobilita-a-10-ma-ztl-sospese-ma-strisce-Blu-a-pagamento-a-milano-parcheggi-di-emergenza-le-nuove-regole-nei-comuni/5790489/
Tariffa smaltimento rifiuti solidi urbani	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-33,5%	-31,0%	-28,7%	2	Riduzione PIL prevista corretto per i comuni turistici	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del PIL stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF; per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del PIL generica e riduzione del business del turismo.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/
Proventi da diritti di segreteria e rogito	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-33,5%	-31,0%	-28,7%	2	Riduzione PIL prevista corretto per i comuni turistici	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del PIL stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF; per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del PIL generica e riduzione del business del turismo.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/

ENTRATA	NON TURISTICI				TURISTICI			Cod.	RATIO	MODALITÀ CALCOLO COEFFICIENTI	FONTI
	Pe	Me	Mi		Pe	Me	Mi				
Proventi per traffico e trasporto passeggeri e utenti	-74,0%	-73,0%	-72,0%		-74,0%	-73,0%	-72,0%	14	Riduzione settore trasporti passeggeri	La stima dei calo del fatturato del settore trasporto pubblico locale a settembre era del -72% (-75% nei primi otto mesi e -65% negli ultimi quattro mesi del 2020). Nell'ipotesi migliore (Mi) si ipotizza che si realizzi il calo previsto, mentre per le altre ipotesi si calcola una riduzione così stimata: $9,5/12 * (-75\%) + 2,5/12 * (-65\%) = 73\%$ per l'ipotesi intermedia (Me), mentre $10,5/12 * (-75\%) + 1,5/12 * (-65\%) = -74\%$ per l'ipotesi peggiore (Pe).	https://www.ansa.it/canale_motori/notizie/analisi_commenti/2020/10/15/covid-19-sporto-con-autobus-atteso-72-giro-da-fatti-2020_17d11bad-c3b9-450f-bcc5-cc81d4e38ec6.html
Canone occupazione spazi e aree pubbliche	-75,0%	-75,0%	-75,0%		-75,0%	-75,0%	-75,0%	15	Riduzione generalizzata o sospensione totale volontaria da parte degli enti locali dei canoni spazi e aree pubbliche	Sospesa fino a fine anno: ipotesi unica del -75%.	https://www.ipsoa.it/documents/fisco/tributi-locali/quotidiano/2020/09/19/esonero-to-sap-cosap-31-dicembre-pubblici-esercizi#:~:text=Proroga%20di%20due%20mesi%20%2D%20dal,pubbliche%20(TOSAP%20e%20COSAP).
Proventi da concessioni su beni	-75,0%	-75,0%	-75,0%		-75,0%	-75,0%	-75,0%	15	Riduzione generalizzata o sospensione totale volontaria da parte degli enti locali dei canoni spazi e aree pubbliche	Sospesa fino a fine anno: ipotesi unica del -75%.	https://www.ipsoa.it/documents/fisco/tributi-locali/quotidiano/2020/09/19/esonero-to-sap-cosap-31-dicembre-pubblici-esercizi#:~:text=Proroga%20di%20due%20mesi%20%2D%20dal,pubbliche%20(TOSAP%20e%20COSAP).
Fitti di terreni e diritti di sfruttamento di giacimenti e risorse naturali	-9,9%	-9,0%	-8,3%		-9,9%	-9,0%	-8,3%	1	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/
Locazioni di altri beni immobili	-9,9%	-9,0%	-8,3%		-9,9%	-9,0%	-8,3%	1	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/

ENTRATA	NON TURISTICI			TURISTICI			Cod.	RATIO	MODALITÀ CALCOLO COEFFICIENTI	FONTI
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
Proventi da multe, ammende, sanzioni e oblazioni a carico delle famiglie	37,5%	33,0%	29,0%	47,5%	43,0%	39,0%	13	Introduzione della gratuità temporanea dei parcheggi a pagamento nella maggioranza delle città italiane	Si ipotizza una riduzione media nell'anno nel seguente modo: l'ipotesi migliore (Mi) è data da 3,5 su 12 mesi di mancati incassi (-29%); l'ipotesi media (Me) considera 4 mesi di mancati incassi su 12 (-33%) e l'ipotesi peggiore (Pe) è di 4,5 mesi di mancati incassi su 12 (-37,5%); per i coefficienti dei comuni turistici è stata fatta la media tra i coefficienti dei comuni non turistici e i coefficienti di abbattimento del settore turismo.	https://www.iffattoquotidiano.it/2020/05/04/coronavirus-mobilita-a-roma-ztl-sospese-ma-strisce-Blu-a-pagamento-a-milano-parcheggi-di-emergenza-le-nuove-regole-nei-comuni/5790489/
Proventi da multe, ammende, sanzioni e oblazioni a carico delle imprese	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-33,5%	-31,0%	-28,7%	2	Riduzione PIL prevista corretto per i comuni turistici	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del PIL stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF; per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del PIL generica e riduzione del business del turismo.	https://www.trueumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/
Entrate derivanti dalla distribuzione di dividendi	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%	99	Azzeramento	Si ipotizza un azzeramento dei dividendi in tutti gli scenari	https://www.ilsole24ore.com/art/sul-ft-se-mib-gia-congelati-oltre-6-miliardi-dividendi-ADu8c4H
Entrate derivanti dalla distribuzione di utili e avanzi	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%	99	Azzeramento	Si ipotizza un azzeramento dei dividendi in tutti gli scenari	https://www.ilsole24ore.com/art/sul-ft-se-mib-gia-congelati-oltre-6-miliardi-dividendi-ADu8c4H
Rimborsi ricevuti per spese di personale (comando, distacco, fuori ruolo, convenzioni, ecc.)	-3,0%	-2,7%	-2,5%	-3,0%	-2,7%	-2,5%	0	Non varia	--	
Entrate da rimborsi di IVA a credito	-3,0%	-2,7%	-2,5%	-3,0%	-2,7%	-2,5%	0	Non varia	--	
Entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da Amministrazioni Centrali	-3,0%	-2,7%	-2,5%	-3,0%	-2,7%	-2,5%	0	Non varia	--	

ENTRATA	NON TURISTICI			TURISTICI			Cod.	RATIO	MODALITÀ CALCOLO COEFFICIENTI	FONTI
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
Vendita di beni	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-9,9%	-9,0%	-8,3%	1	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF.	https://www.istat.it/it/archivio/246771
Entrate dalla vendita e dall'erogazione di servizi	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-9,9%	-9,0%	-8,3%	1	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF.	https://www.istat.it/it/archivio/246771
Proventi derivanti dalla gestione dei beni	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-9,9%	-9,0%	-8,3%	1	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF.	https://www.istat.it/it/archivio/246771
Entrate da amministrazioni pubbliche derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-9,9%	-9,0%	-8,3%	1	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF.	https://www.istat.it/it/archivio/246771
Entrate da famiglie derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-33,5%	-31,0%	-28,7%	2	Riduzione PIL prevista corretto per i comuni turistici	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF; per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del Pil generica e riduzione del business del turismo.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/
Entrate da imprese derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-33,5%	-31,0%	-28,7%	2	Riduzione PIL prevista corretto per i comuni turistici	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF; per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del Pil generica e riduzione del business del turismo.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/
Entrate da Istituzioni Sociali Private derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-9,9%	-9,0%	-8,3%	1	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/
Interessi attivi da titoli o finanziamenti a breve termine	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-9,9%	-9,0%	-8,3%	1	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/

ENTRATA	NON TURISTICI			TURISTICI			Cod.	RATIO	MODALITÀ CALCOLO COEFFICIENTI	FONTI
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
Altri interessi attivi	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-9,9%	-9,0%	-8,3%	1	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/
Rendimenti da fondi comuni di investimento	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-9,9%	-9,0%	-8,3%	1	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/
Altre entrate da redditi da capitale	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-9,9%	-9,0%	-8,3%	1	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/
Indennizzi di assicurazione	-3,0%	-2,7%	-2,5%	-3,0%	-2,7%	-2,5%	0	Non varia	--	
Rimborsi in entrata	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0	Non varia	--	
Altre entrate correnti n.a.c.	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-9,9%	-9,0%	-8,3%	1	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/

4.3. ANALISI DEGLI ANDAMENTI DI SPESA DEI COMUNI PER EFFETTO DELLA PANDEMIA DA COVID-19

4.3.1. Executive Summary

Perché questa analisi

La pandemia ha rappresentato e rappresenta una sfida enorme per l'Italia. Il virus ha messo alla prova la tenuta del sistema sanitario anzitutto, esponendo il Paese al rischio di un incremento senza controllo delle differenze sociali e delle diseguaglianze purtroppo già molto diffuse sul territorio nazionale. Per questa ragione il Presidente Mattarella ha più volte richiamato tutti alla fattiva collaborazione, chiedendo all'Italia di restare unita e a ognuno di dare il proprio contributo.

Un richiamo che SOSE, in qualità di società pubblica facente capo al Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha fatto suo fin da quando a marzo 2020 ha supportato il MEF con alcune analisi sull'impatto della pandemia sulla struttura e sulla liquidità delle imprese e dei professionisti italiani soggetti agli ISA - Indici sintetici di affidabilità fiscale e ha iniziato a elaborare una metodologia per la stima delle variazioni di spesa degli enti locali italiani colpiti dalle conseguenze dell'emergenza sanitaria. Nello specifico, quest'ultimo lavoro è partito dalla volontà di contribuire con le proprie competenze all'enorme sforzo amministrativo necessario ad affrontare la più grave crisi economica dal dopoguerra e, avendo ricevuto l'incarico di organo tecnico a supporto del tavolo appositamente istituito dal MEF, SOSE ha portato il contributo analitico a supporto della definizione delle modalità di ristoro garantita dallo Stato agli enti locali italiani.

La metodologia applicata

La metodologia sviluppata da SOSE ha per oggetto la stima delle potenziali variazioni di spesa per l'annualità 2020 degli enti locali per effetto della pandemia da Covid-19 e delle conseguenti misure di contenimento adottate. In questo specifico documento sarà trattata nel dettaglio l'analisi relativa al solo comparto "Comuni". La valutazione è stata compiuta distinguendo gli impatti su due possibili piani: anzitutto le riduzioni di spesa per effetto del *lockdown* e, in secondo luogo, le variazioni di spesa legate al cambiamento nella modalità di offerta dei servizi e/o della domanda dei servizi stessi. Il primo piano di analisi prende in considerazione la potenziale riduzione di spesa derivante dal risparmio dovuto alla contrazione degli oneri legati agli straordinari per il personale, alla mancata erogazione dei buoni pasto e alla parziale riduzione dei costi di struttura. Per questa ragione SOSE ha scelto di rappresentare questa stima congiuntamente per tutte le funzioni svolte dai comuni.

Invece, nel caso delle variazioni di spesa legate al cambiamento nella modalità di offerta dei servizi e/o della domanda dei servizi stessi, SOSE ha elaborato il dettaglio per singola funzione, vale a dire: istruzione, articolata in servizi di base e servizi di supporto (trasporto, refezione, centri estivi etc.), asili nido, servizi sociali e, infine, le funzioni non fondamentali.

L'analisi dei potenziali impatti della pandemia sul settore sociale ha richiesto la costruzione di nuovi e specifici strumenti di misurazione. In particolare, è stata definita una mappa del profilo reddituale dei comuni italiani, con riferimento alle attività di

impresa, di lavoro autonomo e di lavoro dipendente, ed è stato analizzato il legame tra il profilo reddituale e il livello di povertà assoluta dei territori allo scopo di valutarne le variazioni causate dalla pandemia e il conseguente aggravio sulle spese dei comuni italiani.

Tra le molteplici fonti dati è stato utilizzato il SIOPE (Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici), unitamente ai dati prodotti da enti pubblici (ISTAT) e Ministeri competenti per materia (es. MIUR sull'istruzione), alle informazioni inserite dai comuni nei Certificati Consuntivi e nei questionari SOSE/IFEL, nonché ai dati delle dichiarazioni fiscali degli Indici Sintetici di Affidabilità (ISA) per il periodo di imposta 2018, del Modello Redditi 2019 e dei "Dati e statistiche fiscali" (desunti dal sito del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia).

I dati fiscali sono stati essenziali per disegnare il profilo reddituale dei comuni italiani in relazione all'attività di impresa e di lavoro autonomo e il ricorso a questa fonte preziosa di informazioni è stato possibile per via della consolidata competenza sul tema maturata da SOSE che è incaricata dal MEF dell'elaborazione e dell'aggiornamento degli ISA per l'Agenzia delle Entrate.

I principali risultati emersi

In riferimento alla riduzione delle spese per effetto del *lockdown* le stime hanno restituito, per il complesso del comparto, un risparmio di circa 239 milioni di euro tra minori spese relative al personale e la contrazione delle utenze come acqua, gas e riscaldamento.

Rispetto alla funzione istruzione, per quanto riguarda i servizi di base, la valutazione delle potenziali maggiori spese ha preso in considerazione gli interventi necessari alla sanificazione delle scuole comunali, valutandola in circa 28 milioni di euro.

Per quanto riguarda invece i servizi a supporto dell'istruzione, considerando che alcuni di essi sono servizi a domanda individuale e cioè prevedono una consistente partecipazione dell'utente alla spesa, si è valutato che le potenziali riduzioni fossero almeno pari alla riduzione delle entrate e dunque quantificabili in circa 319 milioni di euro. Dall'altro lato, è stato stimato in 28 milioni di euro il potenziale aumento delle spese dovuto alla sanificazione e al distanziamento sociale. Il computo complessivo delle minori spese, considerando anche le maggiori spese per la sanificazione, è stato valutato in un valore negativo di circa 291 milioni di euro.

Sul servizio di asilo nido, anch'esso a domanda individuale, le potenziali riduzioni di spesa sono state valutate in relazione alla riduzione delle entrate e stimate in circa 94 milioni di euro. La sanificazione degli ambienti invece ha costituito un aumento di spesa generalizzato valutato, per il complesso del comparto, in 75,89 milioni di euro. Qui, la differenza tra minori e maggiori spese stimate porta a un ammontare di -18,11 milioni di euro.

Per quanto riguarda il settore sociale, il metodo basato sulla definizione del profilo reddituale dei comuni italiani ha consentito di stimare la variazione di reddito di impresa e di lavoro autonomo e quella del reddito da lavoro dipendente privato sia a livello nazionale sia comunale. La combinazione di queste variazioni ha portato a stimare un decremento medio nazionale del Reddito Imponibile ai fini dell'Addizionale Irpef (RIAI) pari all'8,57%. Per poter valutare gli impatti della crisi pandemica sulla finanza locale e sulle potenziali necessità del settore sociale è stata studiata poi la

relazione esistente tra le variazioni del reddito e l'incidenza della povertà assoluta rivelando che in corrispondenza di una diminuzione di un punto percentuale del RIAI si osserva un aumento di 1,09 punti percentuali dell'incidenza della povertà assoluta. Dopodiché è stata analizzata la relazione tra tasso di inattività, in aumento a causa delle particolari condizioni della congiuntura, e incidenza della povertà assoluta, rivelando che quest'ultima cresce di 0,36 punti percentuale per ogni punto % in più del tasso di inattività. Dalla combinazione delle variazioni dovute al RIAI e al tasso di inattività è stata elaborata la variazione della povertà assoluta per ciascun comune italiano. Infine, alla luce delle previsioni sul calo del PIL contenute nella NadeF 2020, la stima ha restituito un numero pari a circa 243 mila nuclei familiari bisognosi in più e un ammontare di maggiori risorse necessarie per il comparto sociale (al netto dei contributi già erogati dallo Stato ai comuni per la solidarietà alimentare) di circa 270 milioni di euro.

Infine, per quanto riguarda le funzioni non fondamentali, è stata stimata una diminuzione di spesa per attività catalogate tra i servizi a domanda individuale, in particolare la fornitura di spazi sportivi e culturali, pari a 65,35 milioni di euro.

Le risultanze applicative nella determinazione delle risorse assegnate

Le analisi e la metodologia sviluppata da SOSE sono state proposte al Tavolo tecnico di confronto istituito presso il MEF dal D.L. n. 34 del 19 maggio 2020 e hanno contribuito, in maniera sostanziale, alla definizione delle scelte che hanno determinato i margini di copertura di acconto e saldo per il ristoro dei comuni italiani. Il Tavolo, sotto il costante coordinamento della Ragioneria Generale dello Stato, ha rappresentato un'occasione preziosa di collaborazione interistituzionale in un momento particolarmente complesso per il Paese e ha prodotto uno scambio approfondito e proficuo. Il Tavolo ha stimato che il saldo tra le minori entrate e le minori e maggiori spese, al netto dei ristori specifici, ammonta a un valore negativo pari a 3.470 milioni di euro, tenendo in considerazione che il fondo ristori ha distribuito ai comuni 4.220 milioni di euro risulta che gli enti, per l'anno 2020, hanno ricevuto presumibilmente 750 milioni di euro in più rispetto al fabbisogno stimato.

Il lavoro svolto è di particolare rilievo anche perché contribuisce all'implementazione, per la prima volta nella storia, del principio costituzionale contenuto nella Legge n° 243/2012 che all'art. 11 recita: «[...] lo Stato, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge».

4.3.2. Aree di analisi

La valutazione delle potenziali variazioni di spesa sul comparto comuni per effetto della pandemia da Covid-19 e delle misure di contenimento adottate per contrastarla è stata compiuta distinguendo gli impatti su due possibili piani: riduzioni di spesa per effetto del *lockdown* e variazioni di spesa legate al cambiamento nella modalità di offerta dei servizi e/o della domanda dei servizi stessi. Il primo piano di analisi sarà presentato congiuntamente per tutte le funzioni, mentre sul secondo sarà illustrato il

dettaglio per singola funzione nel caso in cui sia stato possibile compiere valutazioni specifiche per la funzione stessa.

4.3.3. Riduzioni di spesa per effetto del lockdown

Ai fini della determinazione delle variazioni di spesa per effetto del *lockdown*, è stata considerata una potenziale riduzione di spesa derivante dal risparmio dovuto alla contrazione degli oneri legati agli straordinari per il personale, alla mancata erogazione dei buoni pasto e alla parziale riduzione dei costi di struttura.

Per quanto riguarda la riduzione relativa agli oneri per il personale, è stato determinato il peso delle spese per “straordinario personale” e “buoni pasto” sul totale della spesa corrente relativa alla voce “Redditi da lavoro dipendente” da fonte SIOPE. Per l’annualità 2019 tale peso è risultato pari al 2,1735%. Considerato che il *lockdown* ha determinato il blocco delle attività per oltre due mesi e che lo smart-working è stato largamente adottato dalle pubbliche amministrazioni e realisticamente si protrarrà fino a cessata emergenza, si è giunti a considerare la percentuale dello 0,3895% per effetto del riproporzionamento del suddetto peso sui 4 mesi di parziale chiusura (stimando per i primi 2 mesi un effetto del 70% e per i restanti 2 un impatto del 40%).¹

L’analisi della potenziale riduzione relativa alle spese per utenze ha visto fin da subito lo scorporo della componente relativa all’energia elettrica, sebbene sia evidente che anche su questa voce si siano registrati dei risparmi, perché avrebbe potuto introdurre distorsioni legate alle spese per illuminazione pubblica, certamente incompressibili anche in fase di *lockdown*.

Le restanti utenze potenzialmente oggetto di riduzione dei consumi e congiuntamente della spesa sono state considerate separatamente, analizzando distintamente le voci “acqua”, “gas” e “utenze e canoni per altri servizi n.a.c.”. Per ciascuna di queste voci è stato considerato il peso sul totale della spesa corrente per acquisto di beni e servizi da fonte SIOPE 2019. Per la voce “acqua” il peso è risultato pari allo 0,9187%, per il “gas” all’1,8338% e per le “utenze n.a.c.” all’1,1438%.

Il peso della voce “acqua” è stato riproporzionato sui 4 mesi di parziale chiusura, stimando per i primi 2 mesi un effetto dell’80% e per i restanti 2 un impatto del 40%. I pesi di “gas” e “utenze n.a.c.” sono invece stati considerati ipotizzando un impatto dell’80% sui primi due mesi e del 10% per i restanti due. Per completezza di informazione si riporta di seguito la Tavola con i pesi utilizzati (Tavola 1).

1. Per i comuni il cui risultato in termini di variazione di spesa pro-capite era superiore al 97° percentile o inferiore al 3° percentile della distribuzione delle variazioni di spesa dei comuni della rispettiva fascia di abitante, la variazione per abitante è stata assunta pari al valore del percentile soglia e poi riportata al corrispondente valore in euro.

Tavola 1 – Pesì relativi alla spesa per utenze

Tipologia di utenza	Peso riproporzionato sui mesi di lockdown
Acqua	0,001837
Gas	0,002751
Utenze e canoni per altri servizi nac	0,001716

Ai fini della determinazione delle minori spese per ciascuna tipologia di utenza, i pesi così determinati sono stati applicati alla spesa per acquisti di beni e servizi del totale funzioni desunta dai Certificati Consuntivi², con riferimento all’annualità 2018, opportunamente normalizzata rispetto alla distribuzione sul totale comparto per i valori inferiori al 3° o superiori al 97° percentile.

Per il complesso del comparto la riduzione di spesa stimata ammonta a 53,58 milioni di euro di minori spese relative al personale, 54,27 milioni di euro per effetto della contrazione delle utenze relative all’acqua, 81,25 milioni di euro per il gas e 50,67 milioni di euro per le “altre utenze n.a.c.”. Il totale complessivo delle minori spese stimate è risultato pari a 239,8 milioni di euro.

4.3.4. Istruzione - servizi di base

Le competenze comunali nell’ambito dell’istruzione sono molteplici e riguardano una serie di attività necessarie per consentire alla scuola dell’obbligo di poter funzionare. I comuni devono fornire i locali adeguati ad ospitare le scuole primarie e secondaria di primo grado. Inoltre, spetta sempre ai comuni la fornitura dell’acqua, dell’energia elettrica e del riscaldamento e la gestione delle aree scoperte (giardino e aree verdi) delle scuole statali.

La competenza dello Stato in materia di istruzione pubblica, invece, concerne le spese relative alla pulizia dei locali e altre spese di funzionamento.

Menzione a parte merita la scuola dell’infanzia, rivolta ai bambini dai 3 ai 5 anni, che ad oggi non è ancora un servizio obbligatorio. Qualora vi sia la presenza di scuole dell’infanzia, i servizi a supporto vengono erogati attraverso tre tipologie di gestione: statale, comunale e paritaria. Nell’ambito delle scuole dell’infanzia pubbliche (statali e comunali), le spese a carico dei comuni sono le stesse della scuola dell’obbligo e, nello specifico, nel caso di scuole dell’infanzia comunali, i comuni si fanno carico della totalità delle spese compreso l’onere del pagamento degli insegnanti e del personale ausiliario. In molte aree del Paese il servizio di scuola dell’infanzia viene svolto da strutture private (scuole paritarie), finanziate dai relativi comuni attraverso delle convenzioni.

Per la maggioranza dei casi i comuni hanno il compito di supportare le scuole statali,

2. Per i comuni per cui non è disponibile il dato da Certificato Consuntivo 2018 le informazioni di bilancio sono state recuperate dagli anni precedenti, percorrendo a ritroso la serie storica 2017-2010, sempre facendo riferimento alla sola spesa per il personale. In assenza di un’informazione utilizzabile da Certificato Consuntivo è stato preso a riferimento il dato da fonte SIOPE 2019.

mentre dove vi è la presenza di scuole dell'obbligo comunali, i comuni devono provvedere al totale delle spese sostenute.

Obblighi del comune nel caso di scuole statali:

- fornire i locali comprensivi di palestra, spazi verdi e di eventuale mensa, nel caso sia previsto il tempo prolungato o il tempo pieno;
- fornire acqua, energia elettrica e provvedere al riscaldamento dei plessi.

Obblighi del comune nel caso di scuole comunali:

- fornire i locali comprensivi di palestra spazi verdi e di eventuale mensa, nel caso sia previsto il tempo prolungato o il tempo pieno;
- fornire acqua, energia elettrica e provvedere al riscaldamento dei plessi;
- provvedere al personale scolastico e ausiliario.

Nella tavola successiva viene riportato il numero di alunni per grado e tipologia di scuola, con riferimento al totale dei comuni italiani (esclusi quelli appartenenti alla regione Trentino Alto-Adige per cui non sono disponibili i dati).

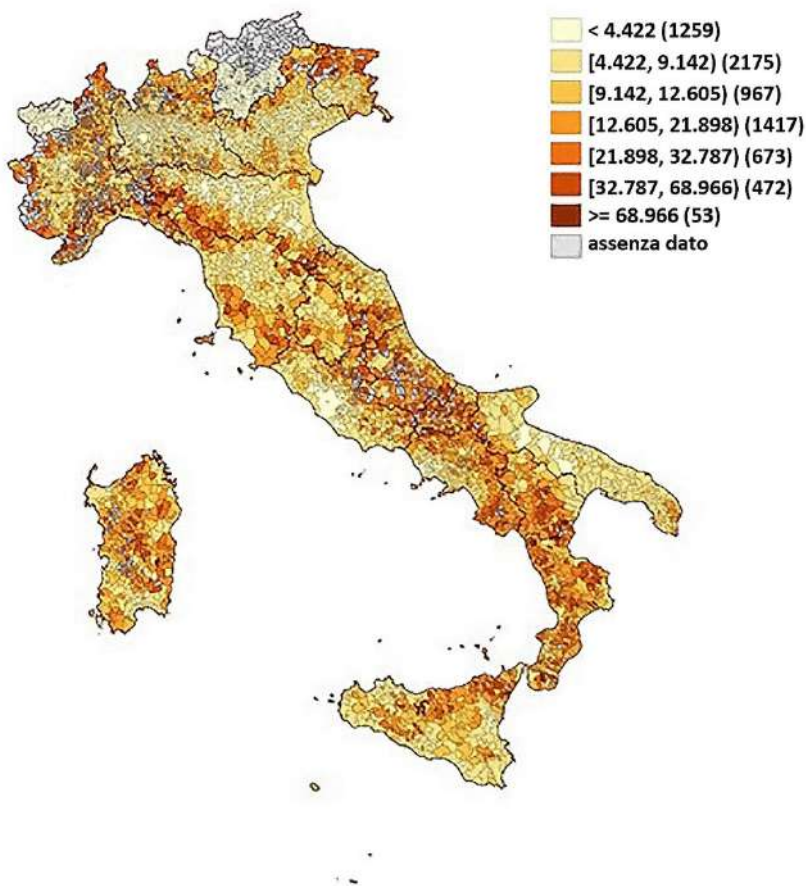
Tavola 2: Numero di alunni per grado e tipologia di scuola

Scuola	Alunni della scuola statale	Alunni della scuola comunale	Alunni della scuola privata
Infanzia	983.612	132.546	444.822
Primaria	2.566.671	186	178.349
Secondaria di primo grado	1.636.632	-	61.951

Fonte: MIUR, anno scolastico 2015-2016.

Nella figura successiva si rappresenta, invece, il numero di scuole ogni 1.000 abitanti in età 3-14 anni residenti sul territorio specifico di ciascun comune, considerando tutti i gradi di scuola riportati nella Tavola 2: Numero di alunni per grado e tipologia di scuola.

Figura 1 - Numero di scuole ogni 1.000 abitanti residenti in età 3-14 anni (scuole infanzia, primaria, secondaria di primo grado)



Fonte: MIUR, anno scolastico 2015-2016.

È importante sottolineare che il numero di scuole può essere solamente in parte indicativo del livello di aggravio sull'ente per la gestione delle scuole, in quanto un importante elemento determinante per la spesa è sicuramente connesso agli aspetti dimensionali delle scuole stesse, in merito a cui non si dispone però di un dato fruibile per tutto il territorio nazionale.

Potenziali riduzioni di spesa

Per quanto riguarda i servizi di fornitura dei locali e di gestione dei plessi scolastici in termini di spese per utenze e pulizie³, la stima delle possibili riduzioni di spesa è stata determinata congiuntamente alle altre funzioni svolte dai comuni, sulla base del metodo descritto nel paragrafo "Riduzioni di spesa per effetto del lockdown" che ha tenuto conto della chiusura anticipata dell'anno scolastico avvenuta a marzo 2020, con oltre tre mesi di anticipo rispetto alle condizioni ordinarie. Come già specificato nel suddetto paragrafo nella stima non si è tenuto conto delle riduzioni per effetto del calo dei consumi di energia elettrica, che certamente costituiscono una componente

3. I servizi di pulizie sono a carico del comune con esclusivo riferimento alle scuole comunali.

di spesa rilevante sul totale degli oneri in capo agli enti per le utenze relative ai plessi scolastici.

Potenziali aumenti di spesa

Tenendo in considerazione il fatto che, i maggiori oneri derivanti dal distanziamento sociale legati ai servizi base sono stati primariamente ascritti al Ministero dell'Istruzione, si è ritenuto opportuno valutare le potenziali maggiori spese con esclusivo riferimento agli interventi di sanificazione per le scuole comunali, essendo certo che tali interventi sono necessari e gravano sui comuni perché già di base gli interventi di pulizia sono di loro competenza. A tal proposito, il costo per la sanificazione settimanale degli spazi interni delle scuole comunali per l'anno scolastico 2020/2021 è stato ottenuto considerando un costo di 2€ al mq moltiplicato per il valore minimo di mq per alunno, ovvero 6,65 mq⁴ per alunno della scuola comunale, il tutto per un periodo di 16 settimane comprese tra l'inizio del nuovo anno scolastico e dicembre 2020. I dati degli alunni delle scuole comunali sono stati desunti da fonte MIUR, con riferimento all'anno scolastico 2015/2016 e sono disponibili per il totale dei comuni italiani, ad eccezione di quelli della regione Trentino Alto-Adige che gestisce autonomamente l'intero novero delle funzioni scolastiche, ivi inclusi i relativi finanziamenti.

Complessivamente per la sanificazione delle scuole comunali è stata stimata una maggiore spesa di circa 28 milioni di euro.

4.3.5. Istruzione - Servizi di supporto

Oltre ai servizi di fornitura dei locali e di gestione degli aspetti di utenze e pulizie per i plessi scolastici, i comuni svolgono anche alcuni servizi di supporto all'istruzione (scuola primaria, secondaria di 1° grado e dell'infanzia pubbliche) sotto descritti:

- trasporto;
- refezione;
- assistenza e trasporto degli alunni con diversa abilità;
- altri servizi complementari come i centri estivi e il pre-post scuola.

Alcuni di questi servizi non sono obbligatori, sono detti anche "servizi a domanda individuale" (s.d.i.) e sono tesi a supportare ed agevolare la fruizione del servizio educativo statale, ma non attengono in genere alla funzione educativa vera e propria. Si tratta, in particolare, dei servizi di refezione, centri estivi e pre-post scuola. Per questa tipologia di servizi è prevista una compartecipazione degli utenti mediante il pagamento di buoni pasto e rette, che contribuiscono a coprire una parte rilevante della spesa sostenuta dagli enti per l'erogazione dei servizi stessi. Si riporta, di seguito, l'analisi della compartecipazione dell'utenza per il servizio di refezione (Tavola 3).

4. Cfr. Decreto Ministeriale 18 dicembre 1975.

Tavola 3: Percentuale di copertura dei proventi da mense sui pagamenti relativi ai contratti di servizio per le mense

Regione	Numero di comuni	% di copertura entrata da utenza su spesa per contratti di servizio mensa
Piemonte	447	70,5
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	36	54,23
Lombardia	503	56,79
Trentino-Alto Adige/Südtirol	35	65,48
Veneto	188	56,7
Friuli-Venezia Giulia	149	60,45
Liguria	107	68,22
Emilia-Romagna	166	76,64
Toscana	140	62,84
Umbria	64	64,49
Marche	93	54,64
Lazio	195	48,67
Abruzzo	143	50,27
Molise	65	49,38
Campania	302	51,03
Puglia	172	48,82
Basilicata	77	55,33
Calabria	207	45,41
Sicilia	138	44,79
Sardegna	234	41,19
TOTALE	3.461	58,49

Fonte: SIOPE: media 2017-2019.

Tale analisi è stata svolta con riferimento ai comuni che risultavano avere un servizio di refezione esternalizzato (in quanto sono gli unici per i quali sono disponibili i dati SIOPE relativi alle spese per la gestione del servizio) in tutti e tre gli anni oggetto di analisi, escludendo gli enti per cui l'ammontare complessivo delle entrate risultava in media superiore a quello delle spese, in quanto tale evidenza potrebbe essere ascrivibile sia a errori di contabilizzazione sia a una gestione del servizio in parte diretta e in parte esternalizzata. La Tavola 3 mostra che mediamente, a livello nazionale, le spese per i contratti di servizio per le mense sono coperte con le entrate da utenza per circa il 58,5%. Il livello della compartecipazione può definirsi piuttosto eterogeneo e, in generale, non scende mai sotto il 41%, mentre tocca punte superiori al 76% nel caso della regione Emilia-Romagna. Sebbene l'analisi sia riferita ai soli enti con servizio esternalizzato, si può ragionevolmente affermare che nel caso del servizio di refezione la contrazione delle entrate può specularmente essere letta anche come una riduzione delle spese. In caso di sospensione del servizio, infatti, il comune non riceve proventi

dai buoni pasto, ma allo stesso tempo non eroga materialmente il servizio e, qualora sia esternalizzato, sarà certamente tenuto a garantire al fornitore un corrispettivo più basso per effetto della mancata fornitura dei pasti. Ipotizzando una riduzione di spesa speculare alla riduzione di entrata, in presenza di una percentuale di copertura del 58,5%, si ascrive mediamente agli enti una percentuale del 41,5% di spesa incompensabile. Quindi, anche nel caso in cui il comune abbia continuato a sostenere i costi per contratto di servizio, nonostante la sospensione delle attività scolastiche, la stima delle minori spese consentirebbe di cogliere i minori costi effettivi dei pasti non somministrati agli studenti.

Per quanto riguarda il servizio di trasporto, sebbene non si tratti di un servizio a domanda individuale in termini di classificazione, è importante sottolineare che, analogamente alla mensa, incorpora in sé una significativa componente di compartecipazione al costo da parte dell'utenza fruitrice. A conferma di quanto affermato si riporta nella Tavola 4 il valore medio della compartecipazione degli utenti a livello regionale.

Tavola 4: Percentuale di copertura dei proventi da trasporto scolastico sui pagamenti relativi ai contratti di servizio per il trasporto scolastico

Regione	Numero di comuni	% di copertura entrata da trasporto scolastico su spesa per contratti di servizio trasporto scolastico
Piemonte	249	22,41
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	20	21,71
Lombardia	456	20,03
Trentino-Alto Adige/Südtirol	1	26,03
Veneto	308	26,67
Friuli-Venezia Giulia	66	21,93
Liguria	77	19,92
Emilia-Romagna	142	20,15
Toscana	146	20,04
Umbria	45	16,9
Marche	73	18,73
Lazio	108	13,51
Abruzzo	83	15,49
Molise	24	17,63
Campania	125	16,08
Puglia	90	10,59
Basilicata	30	17,49
Calabria	45	15,78
Sicilia	40	13,39
Sardegna	71	5,94
TOTALE	2.199	18,77

Fonte: SIOPE: media 2017-2019).

Anche in questo caso l'analisi è stata compiuta soltanto sul campione di comuni con il servizio di trasporto esternalizzato su tutti e tre gli anni della serie storica considerata, per cui risultava congiuntamente un valore positivo dei proventi da trasporto scolastico. Come si può vedere dalla Tavola il livello medio italiano della compartecipazione al costo da parte dell'utenza è pari al 18,77% e, seppure si riscontri un livello mediamente più basso delle compartecipazioni nel sud del Paese, l'andamento territoriale è meno eterogeneo di quello riscontrato per la refezione.

Come già esplicitato per la refezione, in presenza di una componente significativa di compartecipazione dell'utenza, in caso di sospensione del servizio il comune non riceve proventi dalle famiglie, ma allo stesso tempo non eroga materialmente il servizio e, qualora sia esternalizzato, sarà certamente tenuto a garantire al fornitore un corrispettivo più basso per effetto della mancata fornitura del servizio stesso e, qualora il servizio non sia esternalizzato, si registra una contrazione delle spese per il carburante. Ipotizzando una riduzione di spesa speculare alla riduzione di entrata, in presenza di una percentuale di copertura del 18,77%, si attribuisce mediamente agli enti una percentuale del 81,23% di spesa incomprimibile.

Potenziali riduzioni di spesa

Come già in parte anticipato, la stima delle potenziali riduzioni di spesa per i servizi di supporto all'istruzione sopra elencati si è basata sull'analisi delle compartecipazioni e sulle valutazioni di minor gettito 2020 compiuta da IFEL, che ha stimato una contrazione di 319 milioni di euro per le entrate dei "servizi scuola" (comprendenti i codici SIOPE "3.01.02.01.008 Proventi da mense", "3.01.02.01.016 Proventi da trasporto scolastico" e "3.01.02.01.003 - Proventi da convitti, colonie, ostelli, stabilimenti termali").

Tenendo presente quanto sopra illustrato, per effetto delle caratteristiche di compartecipazione degli utenti alla spesa e dell'effettiva interruzione dei servizi stessi per i mesi da marzo a giugno 2020, si è ritenuto di stimare una potenziale riduzione di spesa almeno pari alla riduzione di entrata, ovvero quantificabile in ammontare complessivo pari a 319 milioni di euro.

Sintesi

L'ammontare complessivo di variazione della spesa è dato dalla differenza tra le minori spese stimate, pari a circa 319 milioni di euro e le maggiori spese stimate, pari a 28 milioni di euro che porta a un saldo negativo su questa funzione di 291 milioni di euro.

Nel considerare le minori spese per i s.d.i. stimate in misura pari alle minori entrate, a fronte delle reali percentuali di copertura dell'entrata sulla spesa che avrebbero determinato algebricamente una stima decisamente maggiore, si è di fatto tenuto conto di un margine di possibili maggiori spese legate all'avvio dell'anno scolastico 2020/21 e dei possibili effetti delle ulteriori ondate pandemiche.

4.3.6. Asili nido

Il Servizio di Asili nido è un servizio rivolto alla prima infanzia (0-2 anni) che prevede una compartecipazione da parte degli utenti. L'amministrazione comunale può

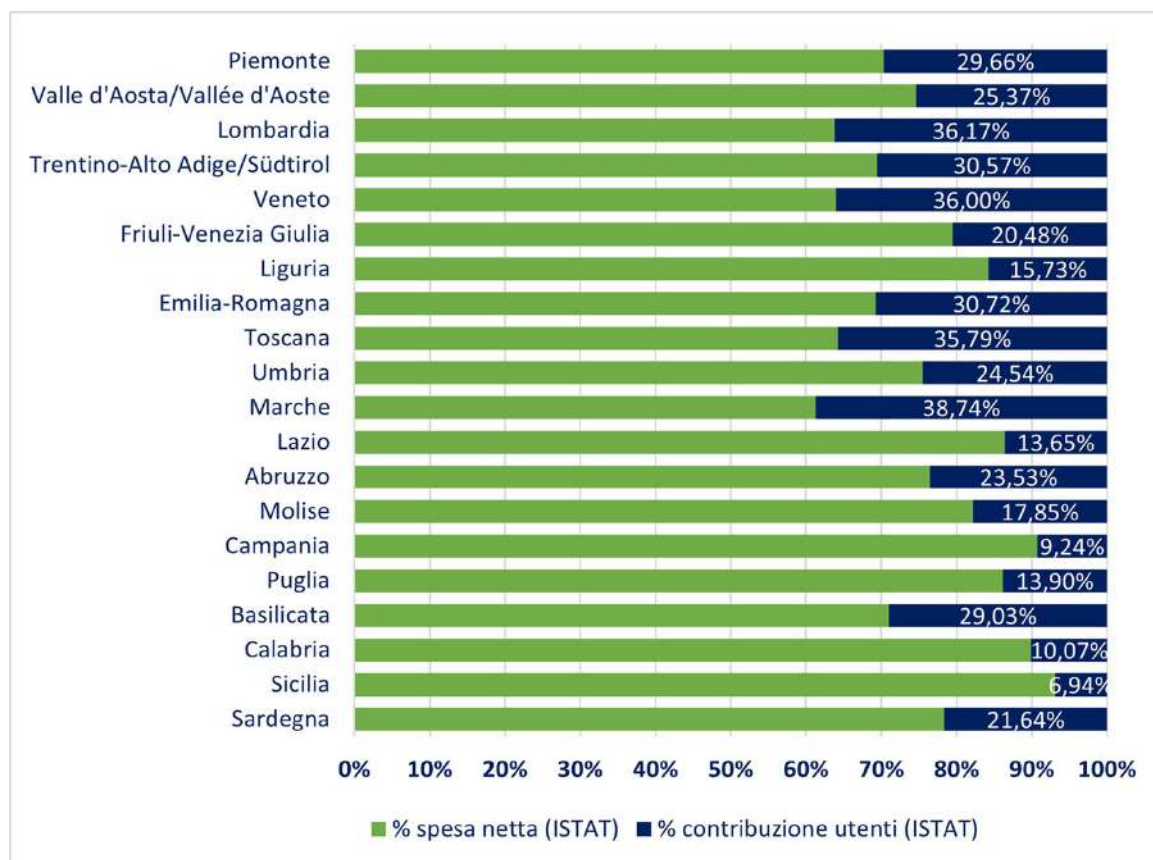
erogare il servizio avvalendosi di una gestione comunale (interna o accreditata) o di una gestione convenzionata con strutture private. In generale è un servizio fornito per cinque giorni la settimana e per almeno dieci mesi. Agli utenti può essere garantito un servizio a tempo parziale o a tempo pieno, con la possibilità di un servizio di refezione.

Come per gli altri servizi di natura educativa anche il servizio di asili nido ha subito un'interruzione in tutto il territorio nazionale a partire dagli inizi di marzo 2020 per effetto delle misure di contenimento della pandemia messe in atto dal Governo.

Potenziali riduzioni di spesa

La valutazione delle variazioni di spesa per il servizio di asili nido considera il fatto che, ai fini contabili, questo servizio viene catalogato tra i servizi a domanda individuale e ciò implica una chiara relazione tra entrate e spese. L'entrata stimata è prevista in diminuzione del 39%, decremento considerato plausibile visto che il suddetto servizio è stato sospeso per 4 mesi su 10. Sul fronte spesa si è ritenuta scarsamente sostenibile la stima di una riduzione lineare proporzionale sulla base dei mesi di chiusura, come previsto per l'entrata, principalmente per il fatto che alcuni costi fissi (come ad esempio il personale, le assicurazioni, alcune manutenzioni) sono rimasti comunque a carico dei comuni anche durante la chiusura. Allo stesso modo, è plausibile una possibile riduzione delle spese per effetto di minori costi per l'affidamento del servizio ad imprese e cooperative, nonché di minori oneri per la mancata fornitura dei pasti quando previsti dal servizio. Analogamente a quanto illustrato per i servizi a domanda individuale dell'istruzione, anche nel caso dell'asilo nido la valutazione delle possibili minori spese si è fondata sull'analisi della compartecipazione dell'utenza, che su questo servizio si attesta a livello nazionale intorno al 25,84% del costo totale del servizio sostenuto dal comune. La figura successiva riporta l'andamento del grado di compartecipazione dell'utenza a livello regionale.

Figura 2 - Asili nido, analisi della spesa



Fonte: ISTAT, 2017.

Anche in questo caso il livello della compartecipazione risulta eterogeneo, con le regioni del centro-nord che presentano un grado di compartecipazione elevato, ad eccezione della Liguria, e regioni del sud come Campania e Sicilia in cui la compartecipazione non arriva a coprire il 10% della spesa complessiva. In caso di sospensione del servizio di asili nido il comune non riceve proventi da rette, ma allo stesso tempo non eroga materialmente il servizio e, qualora sia esternalizzato, sarà certamente tenuto a garantire al fornitore un corrispettivo più basso anche solo per effetto della mancata fornitura dei pasti ai bambini. Ipotizzando una riduzione di spesa speculare alla riduzione di entrata, in presenza di una percentuale di copertura del 25,82%, si considera mediamente una percentuale del 74,18% di spesa incompressibile degli enti.

Sulla base della stima proposta da IFEL per la variazione delle entrate⁵ (basata sul codice SIOPE "3.01.02.01.002 Proventi da asili nido"), per quanto riguarda la riduzione delle spese relative al servizio di asili nido è stata stimata specularmente una riduzione di circa 94 milioni di euro.

Potenziali aumenti di spesa

Per quanto riguarda l'incremento delle spese è stato tenuto in considerazione il costo

5. Cfr. Decreti del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, del 16 luglio 2020 (Allegato A - Nota metodologica Comuni).

della sanificazione, attività necessaria per consentire lo svolgimento del servizio nel periodo luglio-dicembre 2020, che nel caso degli asili nido è a carico dei comuni. Per il calcolo del costo di sanificazione si è proceduto al calcolo degli utenti che usufruiscono del servizio di asilo nido, escludendo i fruitori di buoni e/o voucher.

Per quanto concerne gli utenti, occorre specificare che il dato considerato proviene, per le regioni a Statuto Ordinario, dai dati dichiarati dai comuni per l'anno 2017 nel questionario SOSE-IFEL FC40U, mentre per le regioni a Statuto speciale dalla rilevazione Istat "Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati" sempre relativa all'anno 2017. Una volta determinato il numero di utenti, si è stimata la superficie utile alla sanificazione fissando a 12 metri quadri per utente lo spazio minimo necessario al distanziamento. Da alcune ricerche di mercato, che mostravano prezzi variabili tra 1€ e 3€ al metro quadro, si è ritenuto di considerare un prezzo di 2€ al mq come costo di sanificazione da effettuare una volta a settimana.

Il calcolo del costo di sanificazione è il risultato del semplice prodotto tra gli utenti dichiarati dai comuni, i metri quadrati di superficie atta al distanziamento (12 metri quadrati) e il costo al metro quadro della sanificazione (2€), tenendo conto di una riapertura del servizio a partire dal 1° luglio per 20 settimane di apertura (plausibilmente prevedibili per l'erogazione del servizio fino a dicembre 2020). Le maggiori spese stimate per la sanificazione, calcolate sulla base del metodo appena esposto, sono risultate pari a 75,89 milioni di euro.

Sintesi

L'ammontare complessivo di variazione della spesa è dato dalla differenza tra le minori spese stimate, pari a circa 94 milioni di euro e le maggiori spese stimate, pari a 75,89 milioni di euro, che porta a un saldo negativo su questa funzione di 18,11 milioni di euro.

Nel considerare le minori spese stimate in misura pari alle minori entrate, a fronte delle reali percentuali di copertura dell'entrata sulla spesa che avrebbero determinato una stima maggiore, si è di fatto tenuto conto di un margine sostanzioso di possibili maggiori spese legate all'avvio dell'anno scolastico 2020/21 e dei possibili effetti della seconda ondata pandemica.

4.3.7. Sociale

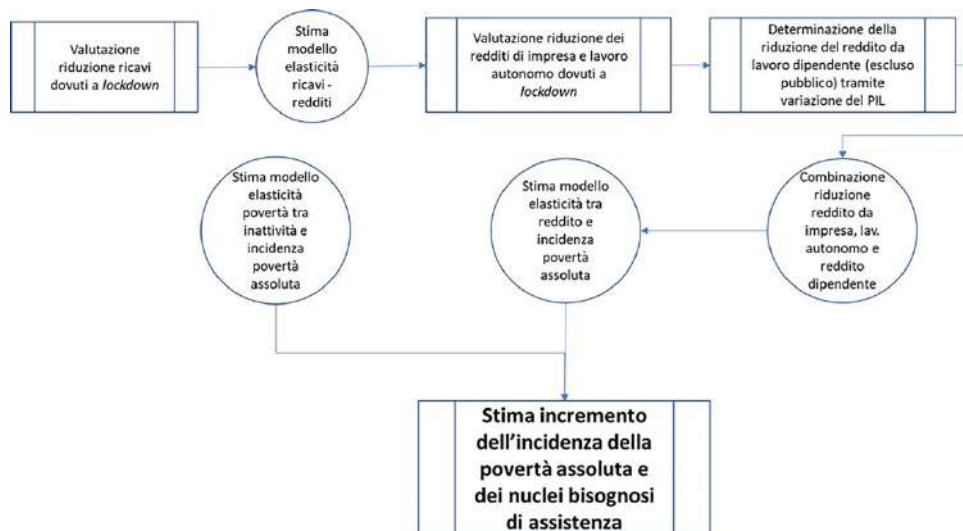
L'analisi dei potenziali impatti della pandemia e dei suoi risvolti economici sul settore sociale ha richiesto la costruzione di specifici strumenti di misurazione per una valutazione approfondita legata anche a considerazioni sull'andamento delle principali variabili macroeconomiche relative al reddito e all'occupazione.

La metodologia si fonda sulla valutazione degli effetti della pandemia sull'economia privata, con lo scopo di collegarli ai fabbisogni di spesa sulla base dei possibili riflessi sulla spesa sociale dei comuni italiani. In prima istanza, è stata definita una mappa del profilo reddituale dei comuni italiani, con riferimento alle attività di impresa, di lavoro autonomo e di lavoro dipendente. Successivamente è stato analizzato il legame

tra il profilo reddituale e il livello di povertà assoluta dei territori⁶.

In Figura 3, si riporta uno schema di sintesi relativo ai passi e alle analisi relativi alla metodologia adottata e che verranno descritti nella presente nota.

Figura 3 – Schema del percorso metodologico di stima del fabbisogno sociale dovuto alla pandemia



4.3.7.1. Mappa del profilo reddituale dei comuni italiani

Ai fini del disegno della mappa del profilo reddituale dei comuni italiani è stata sviluppata un’analisi su due fronti, quello delle attività di impresa e di lavoro autonomo e quello relativo al reddito da lavoro dipendente.

Profilo reddituale connesso ad attività di impresa e di lavoro autonomo

L’analisi sul profilo reddituale connesso ad attività di impresa e di lavoro autonomo è stata condotta partendo da una stima della contrazione dei ricavi da impresa e da lavoro autonomo, distintamente per ogni settore di attività economica.

La base dati principale utilizzata è quella relativa ai dati delle dichiarazioni fiscali con riferimento a quanto previsto dalla modulistica degli Indici Sintetici di Affidabilità (ISA)⁷ con riferimento al periodo di imposta 2018 e per i quali sono state prese in considerazione le informazioni contenute nei seguenti quadri:

- Quadro del Personale: numero di dipendenti, di addetti e le giornate di Cassa Integrazione Guadagni (CIG);
- Quadro dei Dati contabili: i ricavi dichiarati;
- Quadro Anagrafico e/o Quadro delle Unità locali: luogo di svolgimento dell’attività.

Informazioni analoghe, sono state desunte dal modello Redditi 2019 (periodo di im-

6. La proprietà intellettuale dei metodi illustrati è titolo esclusivo di SOSE S.p.A.

7. I dati dei Modelli ISA e dei Modelli Redditi sono di proprietà esclusiva dell’Agenzia delle Entrate e non sono, in alcun modo, cedibili a terzi. SOSE S.p.A. ne ha richiesto e ottenuto l’autorizzazione al trattamento e all’utilizzo ai fini delle attività normate dall’art. 106 del D.L. n. 34/2020.

posta 2018), attraverso cui è stato possibile recuperare i dati relativi ad imprese di più grandi dimensioni e quindi non soggette agli ISA, limitatamente però alle sole imprese per le quali è disponibile l'informazione relativa al luogo di svolgimento dell'attività. La stima della contrazione dei ricavi per la *fase 1* è stata definita sulla base dei giorni di chiusura nel periodo di *lockdown*⁸, individuati in base agli elenchi delle attività indicate dai diversi DPCM. Per le attività considerate indispensabili già dal primo decreto e quindi non soggette a chiusura forzata, non è stata applicata alcuna contrazione dei ricavi per quel che riguarda la *fase 1*.

I giorni di chiusura sono stati individuati nel seguente modo:

- Per i codici ATECO non considerati indispensabili in base al DPCM del 11 Marzo 2020⁹ e non riattivate fino alla fine della fase 1 (DPCM del 17 Maggio 2020¹⁰), sono stati considerati 67 giorni complessivi di chiusura totale;
- Per i codici ATECO per i quali è stata concessa la riapertura con il DPCM del 25 Marzo 2020¹¹ sono stati considerati 14 giorni di chiusura totale;
- Per i codici ATECO per i quali è stata concessa la riapertura con il DPCM del 10 Aprile 2020¹² sono stati considerati 30 giorni di chiusura totale;
- Per i codici ATECO per i quali è stata concessa la riapertura con il DPCM del 26 Aprile 2020¹³ sono stati considerati 46 giorni di chiusura totale;
- Per i codici ATECO per i quali è stata concessa la riapertura con il DPCM del 4 Maggio 2020¹⁴ sono stati considerati 54 giorni di chiusura totale.

La riduzione dei ricavi è stata individuata in maniera proporzionale al numero di giorni di chiusura, ipotizzando una distribuzione uniforme dei ricavi stessi nell'anno. Attraverso la ricerca condotta da Cerved¹⁵ sono state individuate, per la filiera del turismo, delle specifiche percentuali di riduzione dei ricavi che, esclusivamente per questo settore, hanno sostituito le riduzioni proporzionali rispetto al numero di giorni.

I comuni turistici sono stati individuati integrando l'elenco fornito da ANCITEL¹⁶ con i comuni che incassano la tassa di soggiorno secondo la banca dati SIOPE. Al contempo sono stati individuati, attraverso il Conto Satellite del Turismo (CST) fornito dall'Istat¹⁷, i codici attività relativi alla filiera del turismo.

Procedimento del tutto analogo è stato condotto per i settori della produzione industriale per i quali sono state applicate le percentuali di contrazione dei ricavi stimate per i mesi di aprile, maggio, giugno e luglio e rese pubbliche rispettivamente a giugno¹⁸, luglio¹⁹, agosto²⁰ e settembre²¹ da ISTAT.

8. Per i comuni della zona rossa di Codogno e Vo' Euganeo sono stati considerati ulteriori 30 giorni di chiusura rispetto a quelli degli altri comuni.

9. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/03/11/64/sg/pdf>

10. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/17/20A02717/sg>

11. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/25/20G00035/sg>

12. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/04/11/97/sg/pdf>

13. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/04/27/20A02352/sg>

14. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/06/20A02526/sg>

15. https://know.cerved.com/wp-content/uploads/2020/03/Filiera-Turismo_Trasporti_def.pdf

16. http://www.comunivero.it/index.cfm?Mappa_Comuni_turistici&maplist=comturistici&menu=64

17. <https://www.istat.it/it/files//2017/12/conto-satellite-turismo.pdf>

18. <https://www.istat.it/it/files//2020/06/Produzione-industriale-aprile-2020.pdf>

19. https://www.istat.it/it/files//2020/07/Produzione-industriale_maggio2020.pdf

20. https://www.istat.it/it/files//2020/08/Produzione-industriale_giugno2020.pdf

21. https://www.istat.it/it/files//2020/09/Produzione-industriale_luglio2020.pdf

Per quanto riguarda la stima della contrazione dei ricavi per la *fase 2*, al fine di contemplare per ciascun macrosettore di attività una ripresa più o meno rapida in base alle disposizioni di distanziamento fissate dal Governo, sono state applicate delle percentuali di riduzione dei ricavi specifiche definite compatibilmente con quanto osservato in *fase 1* e successivamente confermate dall'andamento rilevato di produzione industriale. Le percentuali sono illustrate nella Tavola 5: Percentuali di contrazione dei ricavi per il periodo di fase 2.

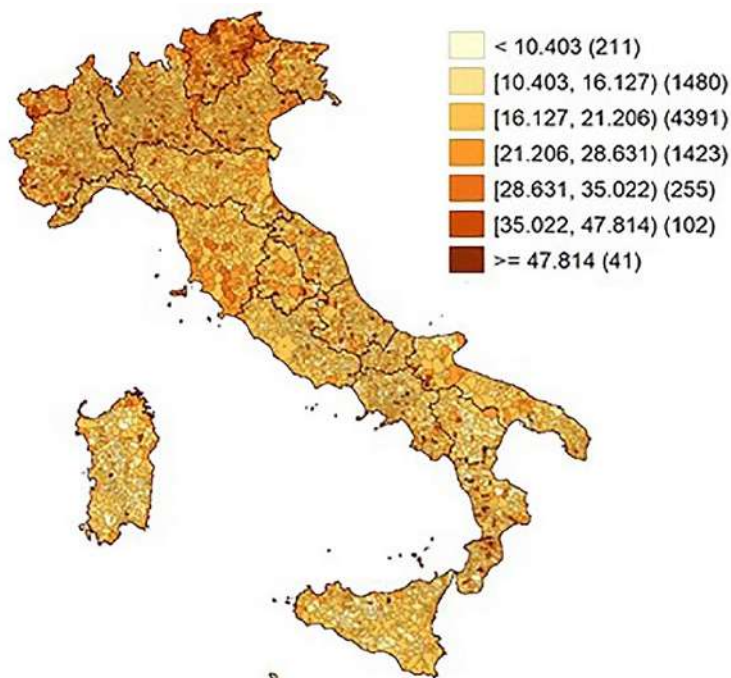
Tavola 5: Percentuali di contrazione dei ricavi per il periodo di *fase 2*

MACRO SETTORE	PERCENTUALE DI ABBATTIMENTO GIUGNO-SETTEMBRE	PERCENTUALE DI ABBATTIMENTO OTTOBRE-DICEMBRE
COMMERCIO	40%	20%
MANIFATTURA	20%	10%
SERVIZI	30%	15%
PROFESSIONISTI	20%	10%
TURISMO	50%	30%

Si precisa che per i settori della produzione industriale, è stato considerato un mese in meno, in quanto parte della riduzione durante la *fase 2* era già stata colta dalle stime fornite dall'Istat e sopra citate.

L'applicazione congiunta delle contrazioni percentuali di *fase 1* e di *fase 2* a ciascun codice attività e quindi a ciascuna impresa, ha permesso di valutare, attraverso la localizzazione di quest'ultima, la percentuale di contrazione dei ricavi a livello di singolo comune. Nella 4 viene riportata la variazione percentuale dei ricavi per abitante per ciascun comune italiano, determinata sulla base del metodo sopra descritto.

Figura 4 – Variazione percentuale dei ricavi



La riduzione media nazionale (annuale) dei ricavi dell'attività di impresa e lavoro autonomo è stata stimata in misura pari al 18,92%.

Una volta determinato il grado di contrazione dei ricavi sui singoli territori, il passo successivo è stato quello di analizzare le risultanze di tale contrazione sul reddito disponibile sul territorio.

A tale scopo, è stata presa in considerazione la banca dati messa a disposizione dal MEF-Dipartimento delle Finanze²², relativa alla distribuzione per comune del Reddito Imponibile ai fini dell'Addizionale Irpef (RIAI).

In primo luogo, sono state indagate, in via esplorativa, l'andamento del RIAI attraverso analisi descrittive e la correlazione tra RIAI e variabili di tipo socioeconomico, di contesto e di profilazione produttiva. Si precisa però che soltanto per due leve, ricavi da un lato e CIG dall'altro, è stato possibile, al momento in cui è stata effettuata l'analisi, determinare la variazione conseguente al fenomeno COVID-19, e sono dunque state utilizzate come variabili esplicative del modello.

È stata quindi stimata l'elasticità del RIAI rispetto alla variazione dei ricavi procapite e dell'indice di utilizzo della CIG, attraverso la trasformazione logaritmica delle variabili. L'equazione di stima utilizzata è la seguente (Eq. *Log-elasticità*):

dove il coefficiente β_i misura l'elasticità, ossia la variazione percentuale del RIAI al variare di un punto percentuale della variabile X_i .

Stanti le peculiarità dei comuni turistici sono stati sviluppati due modelli distinti, al fine di tenere conto in fase di stima delle specificità delle due tipologie di comuni.

Il modello di elasticità del reddito riferito ai comuni turistici (Tavola 6: Modello di elasticità del RIAI per i comuni turistici) evidenzia che al diminuire complessivo di un

22. https://www1.finanze.gov.it/finanze3/pagina_dichiarazioni/dichiarazioni.php?privacy=ok

punto percentuale dei ricavi procapite, si ha una riduzione di 0,29 punti percentuali del RIAI, mentre un incremento di un punto percentuale dell'indice di utilizzo della CIG, comporta una riduzione del RIAI di 0,015 punti percentuali.

Tavola 6: Modello di elasticità del RIAI per i comuni turistici

Variabile	Parameter Estimate	Standard Error	t Value	Pr > t	Heteroscedasticity Consistent		
					Standard Error	t Value	Pr > t
Intercetta	689.228	0.08851	77.87	<.0001	0.10303	66.90	<.0001
Ricavi per abitante	0.28564	0.01006	28.38	<.0001	0.01139	25.07	<.0001
Indice di cassa integrazione	-0.01471	0.00413	-3.56	0.0004	0.00403	-3.65	0.0003

Il modello di elasticità del reddito riferito ai comuni non turistici (Tavola 7: Modello di elasticità del RIAI per i comuni non turistici) evidenzia che al diminuire di un punto percentuale dei ricavi, si osserva una riduzione di 0,29 punti percentuale del RIAI (pressoché analoga a quella registrata per i comuni turistici); mentre un incremento di un punto percentuale dell'indice di utilizzo della CIG, comporta una riduzione del RIAI di 0,018 punti percentuale.

Tavola 7: Modello di elasticità del RIAI per i comuni non turistici

Effect	Estimate	Standard Error	t Value	Pr > t
Intercetta	685.586	0.05101	134.41	<.0001
Ricavi per abitante	0.28922	0.00617	46.89	<.0001
Indice di cassa integrazione	-0.01800	0.00291	-6.19	<.0001

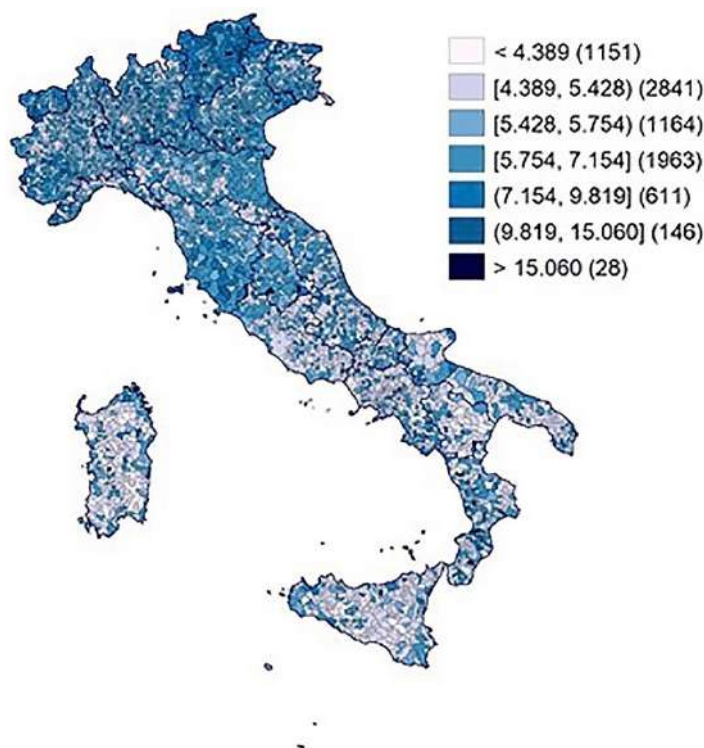
A conclusione di tutti i passaggi metodologici sopra esposti, la stima della riduzione del reddito imponibile ai fini dell'addizionale IRPEF è stata determinata applicando il rispettivo coefficiente di elasticità alla riduzione dei ricavi, aggregato per ciascun comune, e all'incremento del coefficiente di utilizzo della Cassa Integrazione, per il quale si è posto un incremento di giorni di CIG pari al 250%. Il parametro è stato scelto analizzando le informazioni sulle richieste di giornate di CIG da parte delle imprese e scegliendo un valore che tenesse in considerazione l'eterogeneità del tipo di attività.

Si evidenzia, comunque, che le giornate di cassa integrazione costituiscono una determinante della variazione dei redditi di minor peso rispetto ai ricavi per abitante.

Nella Figura 5 è rappresentata la distribuzione per singolo comune del livello di contrazione del RIAI per effetto dei ricavi e della cassa integrazione, che a livello nazionale è risultato pari al 5,50%.

Lo sviluppo successivo di tale analisi sarà quello di ampliare il modello analizzando ulteriori variabili esplicative per le quali siano disponibili, sulla base di statistiche ufficiali, le relative variazioni legate al fenomeno COVID-19.

Figura 5 - Mappa del livello di contrazione del RIAI per effetto dei ricavi e della cassa integrazione



Osservando la Figura 5 si può notare come il territorio italiano sembri rispondere, in termini di calo reddituale, in maniera piuttosto eterogenea rispetto agli effetti connessi alle misure di contenimento della pandemia; tale risultato è funzione delle diverse caratteristiche del tessuto produttivo caratterizzanti i comuni, stimando quindi variazioni eterogenee del reddito imponibile. È importante sottolineare che il modello così determinato presenta due limitazioni evidenti. La prima consiste nella impossibilità di individuare un legame tra localizzazione dell'attività produttiva e residenza degli addetti/dipendenti, a cui potrebbe fare seguito un effetto di sovrastima del calo reddituale per i comuni a forte attrazione di pendolarismo in entrata e, viceversa, una sottostima della contrazione del reddito per i comuni con una forte presenza di pendolari uscenti. Il secondo limite è dovuto alla sua capacità di cogliere l'impatto sui redditi da lavoro dipendente solo attraverso la variabile della cassa integrazione. Per ovviare a questo limite, si è reso necessario sviluppare un'ulteriore componente di analisi volta a cogliere le relazioni tra l'andamento delle grandezze macroeconomiche e il reddito da lavoro dipendente.

Profilo reddituale connesso ad attività di lavoro dipendente

Al fine di tenere sotto controllo la componente di reddito da lavoro dipendente ascrivibile ai dipendenti pubblici è stato, innanzitutto, necessario analizzare il numero di dipendenti pubblici presenti in ciascun comune italiano. Tale informazione è stata desunta dal *Censimento permanente delle istituzioni pubbliche* da fonte ISTAT anno 2017. I dati del censimento tengono conto dell'intero universo dei dipendenti della pubblica amministrazione a livello comunale ad eccezione dei dipendenti dei corpi di polizia, per i quali è possibile avere il dato soltanto su base territoriale più aggregata. Nella Tavola 8: Dipendenti pubblici per regione e forma giuridica dell'istituzione di appartenenza si riportano i dati relativi al numero di dipendenti pubblici per regione e forma giuridica dell'istituzione pubblica di appartenenza.

Tavola 8: Dipendenti pubblici per regione e forma giuridica dell'istituzione di appartenenza

Regioni	Enti locali (comune, unione, comunità montana, isolana, provincia, città metropolitana)	Regione	Organo costituzionale a rilevanza costituzionale o amministrazione dello Stato diversa da archivio notarile	Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	Università pubblica	Ente pubblico non economico	Altra forma giuridica	Totale
Piemonte	30.511	2.930	88.224	54.971	6.213	10.875	1.975	195.699
Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste	2.089	5.355	408	2.178	107	416	248	10.801
Lombardia	60.782	3.625	180.481	92.863	12.353	18.553	10.617	379.274
Trentino-Alto Adige/Südtirol	49.116	328	2.044	18.207	1.854	2.971	10.060	84.580
Veneto	27.587	2.544	94.325	59.314	6.786	15.072	5.488	211.116
Friuli-Venezia Giulia	9.624	3.742	26.652	18.735	2.673	3.999	2.864	68.289
Liguria	13.636	1.349	33.700	21.825	2.665	4.584	1.749	79.508
Emilia-Romagna	32.888	2.950	84.557	60.026	10.034	9.038	7.704	207.197
Toscana	27.426	3.537	80.115	50.292	8.651	8.321	3.468	181.810
Umbria	6.425	1.317	20.642	12.465	2.081	2.071	592	45.593
Marche	10.697	1.803	34.862	20.176	2.860	3.298	933	74.629
Lazio	41.362	4.006	162.011	44.177	11.035	29.149	9.947	301.687
Abruzzo	7.734	1.541	31.947	15.169	2.482	2.226	896	61.995
Molise	2.028	634	8.637	3.215	520	765	271	16.070
Campania	33.219	4.999	144.072	44.404	8.354	8.728	2.616	246.392
Puglia	17.893	2.922	96.407	38.246	5.281	6.960	2.040	169.749
Basilicata	3.957	1.456	16.055	7.014	599	1.984	449	31.514
Calabria	15.443	2.483	53.253	19.944	2.400	9.220	2.267	105.010
Sicilia	52.183	15.008	122.633	48.535	7.375	10.669	3.247	259.650
Sardegna	12.236	3.969	41.495	23.622	2.673	9.253	1.507	94.755
TOTALE	456.836	66.498	1.322.520	655.378	96.996	158.152	68.938	2.825.318

Fonte: ISTAT, 2017.

Una volta determinato il numero di dipendenti pubblici a livello comunale è stato calcolato il reddito medio ascrivibile al lavoro dipendente pubblico, ottenuto moltiplicando il numero di dipendenti pubblici per il livello medio del reddito di ciascuna categoria, desunto dai dati del conto annuale delle pubbliche amministrazioni (MEF, 2018). I dati delle retribuzioni medie per categoria sono riportati nella Tavola 9: Livello medio delle retribuzioni per categoria di dipendenti pubblici.

Tavola 9: Livello medio delle retribuzioni per categoria di dipendenti pubblici

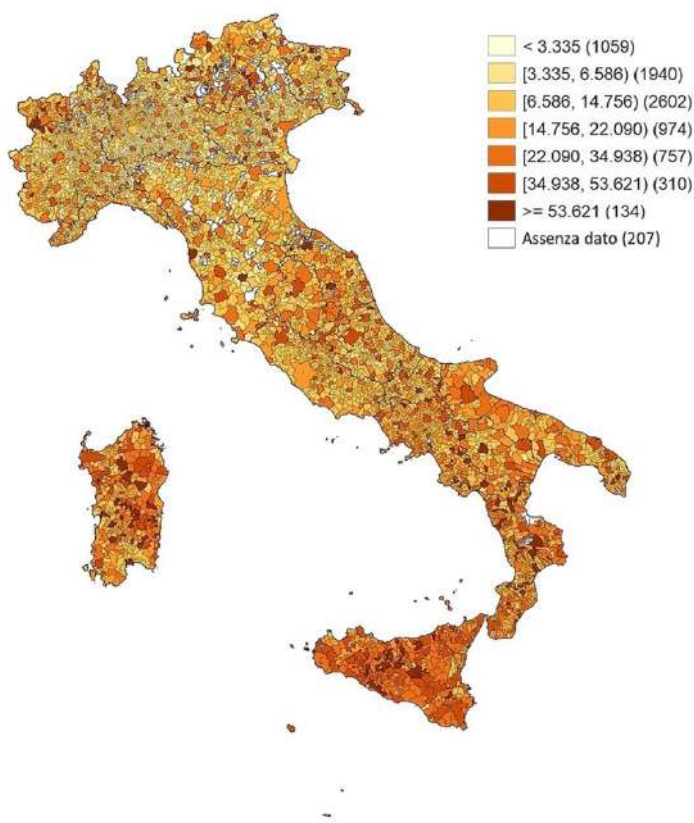
CATEGORIA	Retribuzione media	Reddito medio	Numero occupati
Ministeri	30.140	27.488	149.731
Enti servizi pubblica utilità	32.166	29.335	9.630
Vigili del fuoco	32.577	29.710	34.594
Regioni e autonomie locali	28.632	26.112	434.809
Ist. Formazione art.co musicale	35.412	32.296	9.221
Regioni a statuto speciale	35.759	32.612	90.141
Scuola	28.440	25.937	1.124.471
Agenzie Fiscali	37.444	34.149	49.693
Servizi sanitario nazionale	38.629	35.230	647.048
Corpi di polizia	40.378	36.825	305.928
Enti di ricerca	41.957	38.265	20.955
Forze armate	42.397	38.666	176.860
Università	43.463	39.638	94.974
TOTALE	33.558	30.605	3.148.055

Fonte: MEF, 2018.

Nel caso delle forme giuridiche per cui non è direttamente attribuibile la categoria di riferimento è stato considerato il reddito medio della categoria “totale”. Per i comuni delle aree a statuto speciale si è fatto riferimento alla categoria “Regioni a statuto speciale” per determinare il reddito medio dei dipendenti degli enti territoriali.

Nella figura che segue si rappresenta la percentuale di reddito da lavoro dipendente pubblico sul totale del reddito da lavoro dipendente, a livello comunale. Si nota dalla figura una distribuzione del reddito da lavoro dipendente maggiormente concentrata sul versante privato nelle aree del nord del Paese, dove il tessuto produttivo è più intenso e diversificato, mentre più ci si avvicina alle aree del sud diventa sempre più sostanziale la componente di reddito da lavoro dipendente di matrice pubblica in rapporto al totale del reddito da lavoro dipendente.

Figura 6 - Incidenza percentuale del reddito da lavoro dipendente pubblico sul totale del reddito da lavoro dipendente



In particolare, la riduzione del reddito da lavoro dipendente è stata stimata tramite le relazioni concatenate tra la variazione del prodotto interno lordo (PIL), le variazioni del reddito complessivo ai fini IRPEF (RCI)²³ e del reddito da lavoro dipendente, escludendo gli effetti sul lavoro dipendente ascrivibili alla pubblica amministrazione determinati sulla base di quanto descritto in precedenza. La scelta di operare in riferimento al RCI anziché direttamente al RIAI è strettamente connessa alla struttura delle

23. Reddito complessivo ai fini IRPEF = somma dei redditi lordi (es. fabbricati, lavoro dipendente, pensione, lavoro autonomo etc.).

informazioni con cui il Dipartimento delle Finanze rende disponibili i dati relativi all'IRPEF. Per l'RCI è infatti disponibile la distinzione in sottocomponenti, mentre il RIAI è fruibile soltanto in aggregato complessivo.

La prima relazione che si è provveduto a stimare è quella tra il PIL e l'RCI. Volendo ancorare le variazioni del reddito alle variazioni delle determinanti macroeconomiche la relazione è stata stimata in maniera inversa, ovvero RCI funzione del PIL. Per quanto riguarda le informazioni inerenti al PIL sono stati utilizzati i dati ISTAT (Conti e aggregati economici nazionali annuali), con riferimento alla serie storica 2012-2018. Le informazioni sull'RCI sono invece state desunte, sempre in riferimento alla stessa serie storica, da fonte MEF-Dipartimento delle Finanze. Il modello di stima utilizzato è un modello di elasticità di tipo logaritmico (rif. Eq. *Log-elasticità*, da qui in poi denominato *Log-elasticità*) su base dati panel, in cui entrambe le grandezze sono utilizzate in termini procapite.

Nella Tavola 10: Modello di elasticità del reddito complessivo rispetto al PIL procapite (serie storica 2012-2018) vengono riportati i risultati derivanti dal modello di regressione stimato.

Tavola 10: Modello di elasticità del reddito complessivo rispetto al PIL procapite (serie storica 2012-2018)

Effect	Estimate	Standard Error	t Value	Pr > t
Intercetta	15.883	15.632	1.02	0.3562
PIL procapite	0.7762	0.1528	5.08	0.0038

La conclusione che possiamo trarre dai risultati è che al variare di un punto percentuale del PIL procapite il RCI varia di 0,77 punti percentuale.

La seconda relazione esaminata è quella esistente tra il RCI e le sue singole componenti (escludendo quelle non direttamente afferenti al lavoro presente o passato²⁴). I risultati della stima sono riportati nella Tavola che segue.

Tavola 11: Modello di elasticità del RCI rispetto alle singole componenti (serie storica 2012-2018)

Effect	Estimate	Standard Error	t Value	Pr > t
Intercetta	10.974	0.02561	42.85	<.0001
Reddito da lavoro dipendente pubblico	0.06049	0.000953	63.47	<.0001

24. Sono stati esclusi i redditi relativi a terreni, fabbricati e a partecipazione.

Effect	Estimate	Standard Error	t Value	Pr > t
Reddito da lavoro dipendente privato	0.3952	0.002168	182.31	<.0001
Reddito di impresa e lavoro autonomo	0.1648	0.001622	101.60	<.0001
Reddito da pensione	0.4140	0.002942	140.69	<.0001

In questo caso il risultato ci mostra che la variazione di un punto percentuale del reddito da lavoro dipendente privato contribuisce a far variare il RCI di 0,3952 punti percentuale.

Determinato il segno e l'intensità di questa relazione si è provveduto poi a stimare come varia il reddito da lavoro dipendente (esclusa la componente pubblica) al variare del RCI. Anche in questo caso è stata stimata la relazione inversa ed è stato utilizzato il modello di *Log-elasticità* su base dati panel, in cui per entrambe le grandezze è stato considerato il valore procapite.

Tavola 12: Modello di elasticità del reddito da lavoro dipendente privato rispetto al RCI (serie storica 2012-2018)

Effect	Estimate	Standard Error	DF	t Value	Pr > t
Intercetta	-27.721	0.06778	1,60E+04	-40.90	<.0001
RCI procapite	12.095	0.007218	1,60E+04	167.56	<.0001

I risultati ottenuti evidenziano che, al variare di un punto percentuale del RCI, il reddito da lavoro dipendente privato varia di 1,21 punti percentuale. È importante far notare che lo studio della variazione della componente di lavoro dipendente pubblico mostra, invece, un coefficiente di elasticità pari a -0,28. Questo significa che la componente reddituale di matrice pubblica sembra variare in senso opposto rispetto alle variazioni di RCI, a fronte di una variazione positiva superiore all'uno per il reddito da lavoro dipendente privato. Si potrebbe ragionevolmente supporre che il lavoro pubblico si comporti come una sorta di ammortizzatore economico rispetto agli effetti avversi della congiuntura.

Al fine di combinare le variazioni del reddito imponibile, ottenute attraverso la contrazione dei ricavi e l'aumento della cassa integrazione, con gli effetti derivanti dalla crisi congiunturale su larga scala risulta necessario stimare la relazione esistente tra RCI e RIAI. I risultati di questa stima, ottenuta sempre con il modello di *Log-elasticità*

su base panel riferito alle grandezze procapite, sono riportati di seguito.

Tavola 13: Modello di elasticità del RIAI rispetto al RCI (serie storica 2012-2018)

Effect	Estimate	Standard Error	t Value	Pr > t
Intercetta	0.5592	0.005398	103.60	<.0001
RCI procapite	0.9375	0.000575	1630.61	<.0001

Sulla base della concatenazione degli effetti delle relazioni sopra descritte, prendendo a riferimento lo scenario previsto dalla nota di aggiornamento del documento di economia e finanza (Nadef²⁵) che prevede per il 2020 un calo del PIL reale italiano pari al 9%, la combinazione della variazione di reddito di impresa e di lavoro autonomo con quella del reddito da lavoro dipendente privato porta a stimare un decremento medio nazionale del RIAI dell'8,57%.

4.3.7.2. Relazione tra reddito e povertà

Per poter valutare gli impatti della crisi pandemica sulla finanza locale e in particolare sulle potenziali necessità di risorse nell'ambito del settore sociale è stata studiata la relazione esistente tra le variazioni del RIAI e l'incidenza della povertà assoluta²⁶. La scelta di considerare come indicatore del grado di povertà l'incidenza della povertà assoluta, nonostante sia disponibile soltanto a livello di ripartizione territoriale, è da ascrivere a due principali ragioni: si tratta di un indice emanato direttamente dalla statistica ufficiale, per cui riconosciuto istituzionalmente, e inoltre è disponibile in serie storica.

I risultati della stima della relazione tra RIAI e incidenza della povertà assoluta, ottenuta sempre sulla base del modello di *Log-elasticità* sulla serie storica 2008-2018, sono illustrati nella Tavola che segue e rivelano che in corrispondenza di una diminuzione di un punto percentuale del RIAI si osserva un aumento di 1,09 punti percentuali dell'incidenza della povertà assoluta.

Tavola 14: Modello di elasticità della povertà assoluta rispetto al reddito imponibile (serie storica 2008-2018)

Effect	Estimate	Standard Error	t Value	Pr > t
Intercetta	118.859	18.561	6.40	<.0001
RIAI procapite	-10.954	0.1983	-5.52	<.0001

25. http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/nadef_2020/NADEF_2020_Pub.pdf

26. ISTAT, <https://www.istat.it/it/archivio/231263>, serie storica 2008-2018

Un ulteriore evidente effetto della crisi economica collegata alla pandemia è da ascrivere a una marcata trasformazione del mercato del lavoro, con un forte aumento del tasso di inattività sancito da numerosi osservatori, primo tra tutti l'ISTAT. Per poter cogliere nel modello l'effetto di tale trasformazione è stata analizzata la relazione tra tasso di inattività²⁷ e incidenza della povertà assoluta, scorporando, a valle delle operazioni di stima, la componente di impatto legata alla correlazione tra tasso di inattività e reddito (risultata pari a 0,71). La modalità di stima è analoga a quelle descritte in precedenza, ovvero basata sul modello di Log-elasticità, con riferimento alla serie storica 2008-2018. I risultati sono esposti nella Tavola seguente.

Tavola 15: Modello di elasticità della povertà assoluta rispetto al tasso di inattività (serie storica 2008-2018)

Effect	Estimate	Standard Error	t Value	Pr > t
Intercetta	-27.974	0.8983	-3.11	0.0040
Tasso di inattività	12.417	0.2512	4.94	<.0001

Dalla combinazione delle due variazioni per effetto del RIAI e del tasso di inattività è stata ottenuta una variazione dell'incidenza della povertà assoluta per ciascun comune. Nello schema che segue è riportato in sintesi il processo di determinazione dell'incremento dell'incidenza della povertà assoluta per effetto della variazione delle leve descritte in precedenza.

Figura 7 - Incremento della povertà assoluta a livello comunale



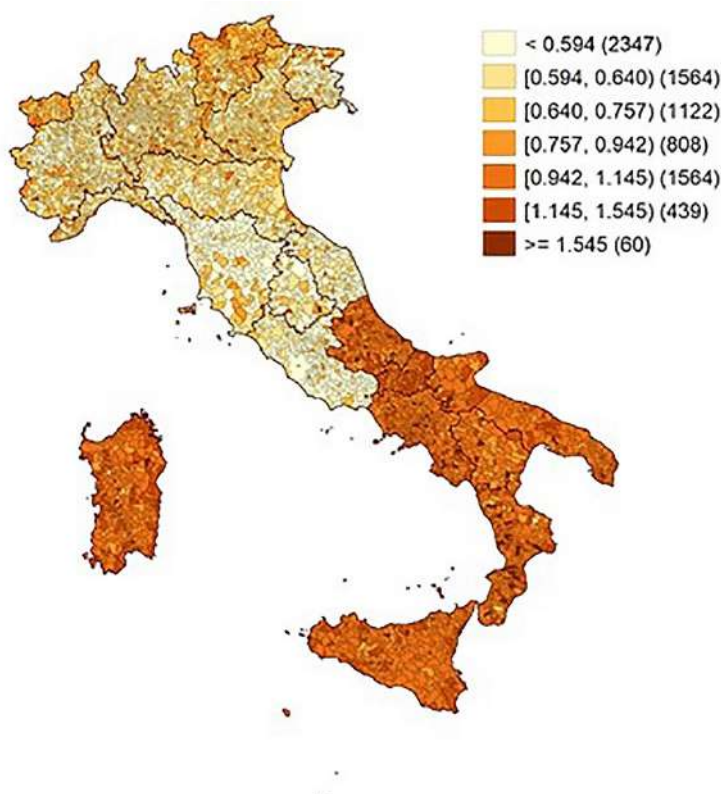
Per quanto riguarda la componente di variazione della povertà assoluta legata al tasso di inattività, il coefficiente di elasticità stimato e riportato nella Tavola 15: Modello di elasticità della povertà assoluta rispetto al tasso di inattività (serie storica 2008-2018),

27. ISTAT, Tasso di inattività: rapporto tra le persone non appartenenti alle forze di lavoro e la corrispondente popolazione di riferimento. Dati desunti da data warehouse, sezione lavoro e retribuzioni, serie 2008-2018

riproporzionato rispetto alla correlazione, è stato applicato ai differenziali dello stesso tasso tra il secondo trimestre 2020 e il secondo trimestre 2019 resi noti dall'ISTAT a livello regionale²⁸.

In sintesi, sulla base della metodologia illustrata in precedenza, si può affermare che lo scenario previsto dalla Nadef determina una stima dell'incidenza della povertà assoluta in aumento medio nazionale di 0,78 punti percentuale. Nella figura successiva si riporta l'incremento percentuale della povertà assoluta a livello comunale, determinato per effetto del calo reddituale e della crescita del tasso di inattività.

Figura 8 - Incremento percentuale della povertà assoluta a livello comunale



È importante sottolineare che l'incremento dell'incidenza della povertà assoluta dipende chiaramente anche dal valore base del livello di povertà assunto dal comune per effetto dell'appartenenza a una specifica ripartizione territoriale. Tale condizione, certamente in parte dovuta all'impostazione concettuale del modello, è da considerarsi ragionevole per effetto del fatto che la crisi economica innescata dal fenomeno pandemico si ripercuote su un territorio fortemente diversificato dal punto di vista delle risorse sistemiche e quindi più o meno a rischio di pesanti effetti nel medio-lungo periodo. Infatti, se è vero da un lato che il calo reddituale è più forte nelle aree del Paese a maggiore produttività, si può ragionevolmente supporre che queste aree siano anche quelle a maggiore resilienza economica di base. Sulla base dell'incremento dell'incidenza della povertà assoluta è stato poi determinato il numero di potenziali nuclei familiari bisognosi di assistenza per il contrasto alla povertà.

28. <https://www.istat.it/it/archivio/247045>

4.3.7.3. Stima dei maggiori fabbisogni di spesa

Si riporta di seguito la Tavola con le stime del numero di nuclei bisognosi di assistenza per il contrasto alla povertà nello scenario considerato, con le relative risorse necessarie stimate. La valutazione dell'ammontare di risorse è stata compiuta considerando un voucher mensile (275,07 €) pari alla metà di quello stabilito per il reddito di emergenza (REM). La ragione di tale scelta è da ascrivere anche al confronto con la spesa storica per nucleo familiare nel contrasto alla povertà mediamente sostenuta dai comuni italiani²⁹. Il valore scelto per il voucher mensile si colloca in un range di valori compresi tra i sussidi medi storici sostenuti dai comuni per le famiglie in difficoltà e il valore previsto dal Governo per il reddito di emergenza. Il numero di mesi considerati per il sostegno è pari a 10, escludendo i mesi di gennaio e febbraio in cui il fenomeno pandemico non era ancora in essere.

Tavola 16 - Nuovi nuclei bisognosi e risorse stimate per il 2020

SCENARIO	Incremento percentuale medio della povertà assoluta	NUOVI NUCLEI BISOGNOSI	Risorse necessarie (valore 1/2 REM*)
Nadef (PIL 2020=-9%)	0,78	194.404	534.746.264,77 €

Gli effetti della pandemia sul sistema sociale sono da considerarsi più complessi di quelli strettamente legati alle valutazioni di natura economica e vanno analizzati tenendo presente ulteriori riflessi a tendere³⁰, come ad esempio:

- aumento della condizione di disagio psicologico sociale a causa del venire meno delle condizioni di sicurezza e stabilità economica;
- aumento delle condizioni di disagio psicologico individuale in risposta al trauma della perdita di persone care (zone più colpite);
- aumento delle condizioni di disagio specifiche dell'infanzia per effetto indiretto del disagio degli adulti (medio-lungo periodo).

Per poter cogliere questi ed altri effetti non direttamente misurabili sulla base delle valutazioni economiche è stata considerata un'espansione dell'incremento dei nuclei bisognosi pari al 25%, analogamente a quanto previsto dalla RT al decreto Rilancio per la determinazione dello stanziamento del REM.

Le risultanze di questa espansione sono riportate nella Tavola seguente.

29. Cfr. ISTAT 2016, spesa media per utente servito nel contrasto alla povertà pari a 637,13€ annui. SIOPE 2019, spesa per sussidi in rapporto ai nuclei familiari in povertà assoluta pari a 420,51€ annui.

30. Cfr. Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022" - Individui e famiglie (pag. 40-44) La valutazione su base provinciale è resa obbligatoria in assenza dei dati di contagio per singolo comune. Fonte: Protezione civile e Ministero della Salute.

Tavola 17 - Nuovi nuclei bisognosi espansi del 25% e risorse stimate 2020

SCENARIO	NUOVI NUCLEI BISOGNOSI	Risorse necessarie (valore ½ REM)
Nadef (PIL 2020=-9%)	243.005	668.432.832,16 €

Al fine di tenere conto dei maggiori bisogni delle aree più fortemente colpite dalla pandemia, nel riparto dei nuovi nuclei bisognosi frutto dell'espansione, il 2,5% è stato attribuito sulla base del peso dei casi effettivi di contagio riscontrati nella provincia di appartenenza³¹ del comune sul totale dei casi effettivi di contagio italiani. Tale peso è stato poi ulteriormente ponderato sulla base del numero dei nuclei familiari del comune sul totale dei nuclei della provincia.

Tramite l'articolo 2 dell'OCDPC n.658 del 29 marzo 2020 ai comuni sono state assegnate risorse finalizzate a garantire alle famiglie del territorio un sostegno in termini di solidarietà alimentare. Le risorse complessive assegnate ammontavano a 400 milioni di euro. Le ulteriori spettanze per ciascun ente sono state calcolate, attraverso la metodologia descritta, sulla base della differenza tra il valore stimato di maggiore fabbisogno di spesa e il valore dei contributi già ricevuti per la solidarietà alimentare. Nel caso in cui l'ente, sulla base della stima dei maggiori fabbisogni di spesa, è risultato aver ricevuto contributi superiori a quelli stimati, tale eccedenza è stata azzerata. Il valore cumulato delle somme in eccedenza è risultato pari a 643.245,26 euro.

Nella Tavola successiva si riportano le stime di maggiori risorse necessarie per il complesso del comparto sulla spesa sociale, tenuto conto dei contributi già erogati dallo Stato.

Tavola 18 - Nuovi nuclei bisognosi espansi del 25% e maggiori risorse stimate 2020

SCENARIO	NUOVI NUCLEI BISOGNOSI	Maggiori risorse necessarie
Nadef (PIL 2020=-9%)	243.005	269.087.993,67 €

4.3.7.4. Funzioni non fondamentali (servizi a domanda individuale)

Per quanto riguarda le funzioni non fondamentali, analizzate seppure non previsto dalla versione a legislazione vigente dell'art. 106, sono stati valutati i possibili impatti del periodo di *lockdown* sulle spese ad esse legate.

Per queste funzioni è stata rilevata una diminuzione di spesa per una serie di attività catalogate tra i servizi a domanda individuale, in particolare la fornitura di spazi sportivi, culturali ecc. Per questa tipologia di servizi non è stato previsto di applicare una percentuale di riduzione delle spese proporzionata in base al periodo di chiusura

31. La valutazione su base provinciale è resa obbligata in assenza dei dati di contagio per singolo comune. Fonte: Protezione civile e Ministero della Salute.

delle attività, in quanto le spese di manutenzione e di gestione in quel periodo sono state comunque sostenute dagli enti anche se le attività erano sospese.

Considerato che le voci di spesa relative alle funzioni non fondamentali sono soltanto in parte correlate alle entrate, poiché ascrivibili solo parzialmente ai servizi a domanda individuale, è stato stabilito di considerare come minori spese soltanto la metà delle minori entrate stimate. Inoltre, allineando i dati a quelli delle entrate utilizzati ai fini del riparto, è stata effettuata una normalizzazione delle minori spese affinché non fossero superiori a 14,17 euro per abitante.

Per le funzioni non fondamentali si è stimata una minore spesa pari a 65,35 milioni di euro.

4.3.7.5. Scelte applicative nella determinazione delle risorse assegnate

Come specificato nella premessa, lo sviluppo del presente lavoro di valutazione delle variazioni di spesa è da intendersi nella primaria finalità di rispondere al dettato normativo previsto dall'*art. 106* ed è stato prodotto per rispondere al ruolo di supporto tecnico, previsto per SOSE dalla norma stessa, nell'ambito della determinazione dei fabbisogni di ristoro e dei criteri di riparto dei ristori stessi. In questa attività SOSE ha cooperato con il *Tavolo di confronto* previsto dal dettato normativo, sotto il costante coordinamento della Ragioneria Generale dello Stato.

Tutte le valutazioni sopra esposte sono state discusse nell'ambito del *Tavolo di confronto* e hanno contribuito, in maniera sostanziale, alla valutazione dei margini di copertura del primo fondo previsto dal Legislatore (*art. 106*) e di dimensionamento del fondo suppletivo previsto dall'*art. 39* del D.L. n. 104/2020 (*art. 39*), entrambi pensati dallo Stato per il ristoro degli enti locali a compensazione e sostegno rispetto agli aggravii connessi al fenomeno pandemico.

Per quanto riguarda le scelte di natura applicativa, ai fini della determinazione dei criteri di riparto dei suddetti fondi, le valutazioni lato spesa sono state incrociate con le stime delle perdite di entrata maturate in seno ai lavori del *Tavolo di confronto*. Da tale processo di confronto e dallo scambio costante intercorso nell'ambito dei lavori del suddetto tavolo è emersa la determinazione di alcune scelte di natura applicativa che hanno previsto, talvolta, una rimodulazione degli effetti delle risultanze sulla spesa sopra esposte³².

La Tavola 19, che segue, rappresenta le diverse stime di SOSE, relative alle maggiori e minori spese di competenza, confrontate con le maggiori e minori spese considerate e approvate dal *Tavolo di confronto*. Per alcune voci di spesa le differenze tra la stima SOSE e i valori applicati dipendono da una diversa applicazione delle normalizzazioni o dall'effetto determinato dalle minori/maggiori spese riconosciute alle Unioni di comuni e alle comunità montane. In altri casi invece il *Tavolo di confronto* ha scelto un orientamento più prudente rispetto alle stime SOSE. Se si osservano le variazioni relative ai s.d.i., a supporto dell'istruzione e dell'asilo

32. Per tutti i dettagli relativi alle stime sulle perdite di entrata e per le scelte di natura applicativa lato spesa, effettuate dal Tavolo tecnico, nel contesto del riparto dei fondi di cui all'*art. 106* e all'*art. 39*, si rinvia ai decreti del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, del 16 luglio 2020 (Allegato A - Nota metodologica Comuni), dell'11 novembre 2020 (Allegato A - Nota metodologica Comuni) e del 14 dicembre 2020 (Allegato A - Nota metodologica Comuni).

nido, si può notare che la stima SOSE prevedeva una minore spesa pari a 413 milioni di euro, pari al 100% delle minori entrate, mentre il *Tavolo di confronto* ha optato per una stima più prudente, calcolando le minori spese sulla base del 75% delle minori entrate relative. Con questa variante applicativa le minori spese relative a questo comparto sono state ridotte e portate a 328,10 milioni di euro. Lo stesso principio basato sulla prudenza è stato applicato per le riduzioni di spesa relative ai s.d.i. riferiti ai servizi sportivi e culturali; per stabilire le minori spese, il *Tavolo di confronto* ha deciso di applicare una percentuale del 25% delle minori entrate registrate nel settore, prevedendo inoltre una clausola di salvaguardia specifica legata all'impatto delle presenze turistiche su ciascun territorio. Nella Tavola 19 si nota che i risparmi di spesa previsti da SOSE, per questa tipologia di servizi, era pari a 65,3 milioni di euro mentre il tavolo ha scelto di ridimensionare la previsione di tali risparmi portandoli a 35,7 milioni di euro.

Per il settore sociale le maggiori spesa stimate da SOSE, pari a 269 milioni di euro, sono state riproporzionate su una maggiore spesa pari a 250 milioni di euro.

La maggiore spese stimate da SOSE per la sanificazione delle scuole e degli asili nido non sono state considerate dal tavolo di confronto per il riparto delle risorse previste dall'art. 106 del DL. 34/2020 e dall'art.39 del DL. 104/2020, in quanto per queste attività sono stati previsti dei ristori specifici.

Uno degli aspetti affrontati dal *tavolo di confronto* è stato quello delle risorse necessarie ai comuni per garantire la ripartenza scolastica di settembre, in particolare sul versante del trasporto degli studenti. L'obiettivo era quello di garantire il servizio scuolabus con mezzi adeguati, sia come numero che come capacità dei mezzi, al fine di preservare un corretto distanziamento sociale, ma anche quello di supportare tutte le attività che potevano incidere con la mobilità degli studenti.

Con mobilità degli studenti si è inteso considerare, oltre ai maggiori costi per garantire scuolabus adeguati, anche le spese per potenziare il trasporto pubblico locale nelle fasce orarie interessate dal trasporto degli studenti. Nella stima dei maggiori costi sono state considerate anche tutte quelle attività che i comuni mettono in atto per garantire la mobilità dei ragazzi come il "pedibus", attività che prima della pandemia venivano erogate grazie al supporto di anziani e del volontariato, ma che a seguito della pandemia è stato necessario affidare a ditte esterne o a cooperative.

La stima per valutare le risorse aggiuntive necessarie per il potenziamento dei "servizi per la mobilità", elencati sopra, è stata determinata, in sede di Tavolo di confronto, partendo dalla spesa complessiva per trasporto scolastico registrata nel 2019 dai Comuni, a cui è stata applicata una percentuale del 30% di incremento, giungendo così a una stima di una maggiore spesa di circa 150 milioni di euro.

Tavola 19 – Tabella riepilogativa sintetica delle variazioni di spesa stimate da SOSE e la parte considerata nella ripartizione del fondo ristori

Descrizione spesa	Riduzioni di spesa Stima SOSE fondo art. 106 DL 34 e art. 39 DL 104	Aumenti di spesa Stima SOSE fondo art. 106 DL 34 e art. 39 DL 104	Riduzioni di spesa approvate dal tavolo (previsto dall'art. 106) relative al fondo art. 106 DL 34 e art. 39 DL 104	Aumenti di spesa approvate dal tavolo (previsto dall'art. 106) relative al fondo art. 106 DL 34 e art. 39 DL 104	Note esplicative
	milioni di €	milioni di €	milioni di €	milioni di €	
Minori spese per buoni pasto, straordinari e utenze periodo lockdown	-240	0	-233	0	Variazione per effetto delle normalizzazioni, compreso il dato delle Unioni di comuni e Comunità montane.
Servizi di trasporto ripartenza scolastica	0	0		150	Spese aggiuntive per potenziare i servizi del trasporto studenti e per garantire il distanziamento nel periodo settembre - dicembre 2020
Istruzione (s.d.i.) e sanificazione e centri estivi	-319	28	-328	0	Servizi a domanda individuale di istruzione e nido minore spesa calcolata moltiplicando il valore della minore entrata al 75%. Comprese Unioni di comuni e comunità montane e normalizzazioni.
Asili Nido (s.d.i.) e sanificazione	-94	76		0	
Sociale escluso nido	0	269	0	250	Metodo di ripartizione SOSE, integrato con indice di deprivazione, applicato ad un fondo di 250 milioni.
Totale spesa funzioni non fondamentali (s.d.i.)	-65	0	-36	0	Servizi a domanda individuale relativi agli impianti sportivi, alla cultura e alle funzioni non fondamentali, minori spese calcolate sulla base delle minori entrate al 25%. Comprese Unioni di comuni, comunità montane e normalizzazioni.
Totale	-718,1	372,9	-596,3	400	

In sintesi, le stime delle minori entrate per i comuni ammontano a circa 4.050 milioni di euro per il periodo marzo-dicembre 2020, a cui si aggiunge la perdita di gettito stimata per il periodo gennaio-febbraio 2021 pari a circa 165 milioni di euro. La stima non include la perdita di gettito relativa all'imposta di soggiorno, in quanto interamente soddisfatta dalle specifiche risorse di cui all'articolo 180 del D.L. n. 34/2020 (400 milioni), con eccezione dei comuni del territorio della Provincia Autonoma di Bolzano che non hanno beneficiato del richiamato ristoro specifico.

Il D.L. 34/2020 ed il D.L. 104/2020, in aggiunta ai ristori specifici per l'imposta di

soggiorno, hanno previsto interventi di ristoro specifici per IMU e tassa di occupazione del suolo pubblico, per un ammontare complessivo di 379,4 milioni di euro. A cui vanno aggiunte le ulteriori risorse finalizzate ai ristori per IMU disposte dall'articolo 9, D.L. n. 137/2020 e dall'articolo 5, D.L. n. 149/2020, pari a 144,1 milioni di euro, non considerate all'interno delle stime in quanto non sono ancora stati definiti i riparti specifici.

La stima delle minori entrate per l'anno 2020, tenendo conto dei ristori sopra richiamati, ammonterebbe a circa 3.670 milioni di euro.

Per quanto riguarda la componente spesa, ai fini della stima complessiva per l'anno 2020, anche alla luce degli andamenti delle spese reali dei comuni, le minori spese considerate sono state pari a circa 600 milioni di euro e le maggiori spese, relative al sociale e alla scuola, pari a circa 400 milioni di euro.

Occorre, poi, aggiungere anche gli interventi specifici a copertura delle maggiori spese, con particolare riferimento ai 65 milioni di euro per la sanificazione (art. 114, DL 18/2020), ai 28,63 milioni di euro per la polizia locale (art. 115, DL 18/2020 e art. 23, DL 34/2020), ai 150 milioni di euro per i centri estivi (art. 105, DL 34/2020), ai 240 milioni di euro per i comuni particolarmente danneggiati dall'emergenza (artt. 112 e 112-bis, DL 34/2020) e, da ultimo, ai 400 milioni di euro per i buoni alimentari (art. 107, DL 34/2020). Tali interventi sono già stati ricompresi nelle stime di minori/maggiori spese sopra citate.

Tavola 20 - Tabella riepilogativa sintetica di entrate, spese e ristori

Comuni	
Descrizione	Importo
Minori entrate stimate	4.050,00
Ristori specifici	-379,4
Differenza tra minori spese e maggiori spese	-200
	3.470,00

Ciò premesso, il comparto dei comuni, tenendo conto che il fondo disponibile è pari a 4.220 milioni ha ricevuto, per l'anno 2020, 750 milioni di euro in più rispetto al fabbisogno stimato.

4.4. INIZIATIVE DEI COMUNI¹

4.4.1. La risposta dei Comuni all'emergenza Covid-19 raccontata in prima persona: sintesi della raccolta di buone pratiche "I Servizi Sociali al tempo del Coronavirus: pratiche in corso nei Comuni italiani"

La risposta dei Comuni all'emergenza sociale, che ha seguito quella sanitaria, oltre al recepimento delle indicazioni centrali, si è concretizzata in una varietà di iniziative spontanee, che ha coinvolto, insieme ai servizi sociali, ampie fasce di popolazione. Sono state realizzate nuove forme di vicinanza alle persone, alle famiglie, in alcuni casi coinvolgendo attivamente la comunità locale. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'ANCI, con il supporto della Banca Mondiale, hanno voluto approfondire tali iniziative, attraverso una rilevazione aperta a tutti i Comuni, per raccogliere esperienze e buone prassi.

La raccolta delle pratiche: tempi e modalità di rilevazione

L'8 maggio 2020 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha inviato una Lettera agli Ambiti territoriali e ai servizi sociali dei Comuni², che ha dato il via ad una rilevazione online per segnalare i servizi e le iniziative virtuose realizzate dai territori. Le risposte da parte dei territori sono state alcune centinaia. Sono state rappresentate idee e progetti avviati mentre l'Italia viveva il *lockdown* nazionale, con innovazioni e capacità di modificare in maniera flessibile le proprie modalità di intervento per raggiungere tutti, soprattutto le fasce di popolazione più fragile. I territori hanno raccontato di come si sono confrontati con nuove modalità di lavoro e di interazione con i cittadini, prefigurando migliorie nel processo complessivo di digitalizzazione della PA e di come hanno rafforzato reti di collaborazioni esistenti e ne hanno create di nuove. Tutto questo è stato raccolto in un volume, pubblicato sul sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e su quello dell'ANCI il 7 luglio 2020, dal titolo: "I Servizi Sociali ai tempi del Coronavirus: pratiche in corso nei Comuni italiani" che raccoglie 233 pratiche provenienti da tutte le regioni d'Italia.³

1. A cura di: Angelo Marano (Ministero del lavoro e delle Politiche sociali); Alessandra Marini, Elvira Zaccari, Ettore Vittorio Uccellini, Paolo Tomasin, Daniela Mesini, Giovanni Conigliaro e Andrea Pugliese (Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo/Banca Mondiale).

Per ulteriori approfondimenti si vedano anche i paragrafi 3.3.1.3. Il sistema dei servizi sociali in mezzo al guado e 3.3.1.4. Evoluzione dei servizi in tempi di Covid-19 normativa di riferimento e sua attuazione

Il presente contributo è stato redatto dalla Direzione generale per la lotta alla povertà del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dalla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo/Banca Mondiale nell'ambito dell'Accordo di Partenariato per Servizi di Consulenza (PAAS) tra la Banca e il Ministero, per l'assistenza all'attuazione del Reddito di Inclusione (REI) e del Patto per l'Inclusione Sociale del Reddito di Cittadinanza (PaIS-RdC) in Italia. Il contributo fa parte delle attività incluse nella componente di progetto "I.4 - Supporto alle Comunità di Pratica". I risultati, le interpretazioni e le conclusioni formulate sono da attribuire esclusivamente agli autori

2. <https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/Documenti-norme/Documents/Invito-raccolta-esperienze-servizi.pdf>.

3. <https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/Rafforzamento-servizi/Documents/I-Servizi-Sociali-al-tempo-del-Coronavirus.pdf>.

La rilevazione è incentrata sulle prassi virtuose, riguarda i Comuni e gli Ambiti che hanno aderito compilando il form online, dunque presenta una certa disomogeneità a livello quantitativo e non consente di considerare le risposte pervenute rappresentative dal punto di vista statistico. Tuttavia, la numerosità delle segnalazioni pervenute offre un'occasione per tentare di cogliere alcune caratteristiche delle trasformazioni in atto nel sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e può fornire spunti per avviare ulteriori riflessioni volte a cogliere i

Analizzando le schede⁴, notiamo innanzitutto che la Lombardia, la regione più colpita dalla prima ondata, è anche la regione che ha partecipato alla rilevazione con il maggior numero di pratiche (42), seguita da Sardegna (29), Emilia Romagna (28) e Campania (20). Rapportando, però, questo dato al numero di Comuni presenti per regione, quella con l'incidenza più alta è l'Emilia Romagna (8,54 pratiche ogni 100 comuni), seguita da Sardegna (7,69) e Puglia (5,45). Se guardiamo, invece, le pratiche attivate rispetto agli abitanti per regione, è la Sardegna ad avere l'incidenza più alta (una pratica ogni 56mila abitanti), seguita dalla Valle D'Aosta (una ogni 63mila abitanti) e dalla Basilicata (una ogni 93mila abitanti). All'estremo opposto troviamo l'Umbria con una sola pratica per l'intera sua popolazione residente (880mila persone) (Figura 2).

La maggior parte delle esperienze raccontate nel volume (65%) è stata **promossa da Comuni**, identificando così anche il perimetro territoriale in cui le iniziative sono state realizzate. Un quarto (54 pratiche) ha visto come titolare l'ente gestore dell'Ambito territoriale sociale. Alcune pratiche sono state infine promosse da Unioni o Consorzi intercomunali e da altri Enti pubblici (ASL, Province Autonome, Regioni, INAIL, ecc.) La maggioranza relativa degli interventi realizzati ha come **destinatari** specifiche categorie di beneficiari, identificate su base anagrafica o di bisogno: anziani, persone con disabilità, minorenni, colpiti dall'emergenza Covid, percettori del RdC. Nel 40% dei casi si rivolgono, invece, all'intera popolazione di cittadini. Nei casi residui il riferimento prioritario ad un determinato target non esclude il resto della popolazione. Per quanto riguarda i **fondi** cui hanno fatto riferimento, notiamo che c'è stato prevalentemente un mix di risorse, pubbliche e private. Il 60% delle pratiche ha impiegato i fondi propri degli enti titolari. Altri fondi utilizzati sono stati: Fondo povertà, PON Inclusione, Fondo Solidarietà Alimentare. Diversi Comuni o Ambiti hanno raccolto donazioni da singoli cittadini, enti del terzo settore e anche da imprese.

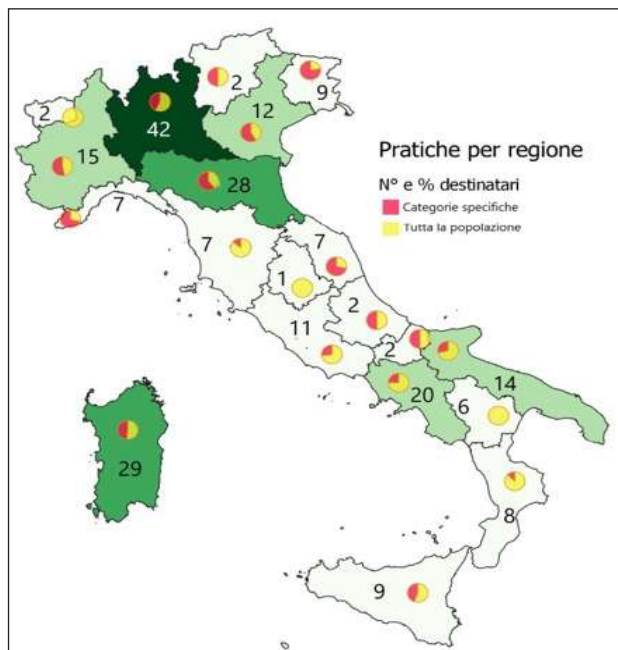
Andando, invece, ad analizzare e sintetizzare i contenuti delle attività oggetto delle pratiche stesse, notiamo che le costanti delle iniziative messe in campo sono state:

- una repentina introduzione o una flessibile rimodulazione di servizi alla persona, accompagnate dalla sperimentazione di nuove modalità di lavoro;
- un aumento dell'uso di strumentazione e comunicazione digitale e una diversificazione delle modalità di informazione e interazione tra cittadini e attori istituzionali;
- una maggiore collaborazione con i servizi territoriali, attraverso l'avvio o la formalizzazione di reti di intervento sociale.

cambiamenti in corso.

4. Le 233 pratiche che compongono il volume sono raccontate attraverso singole schede, una per ciascun partecipante, ognuna divisa in due colonne: nella colonna sinistra sono inserite le informazioni derivanti dalle domande a risposta chiusa, mentre nella colonna destra sono inserite le informazioni maggiormente descrittive dal punto di vista narrativo. Le informazioni presenti nella colonna di sinistra riguardano Comune o Ambito, Regione, titolarità dell'iniziativa, partner, settore, di intervento, destinatari, personale impiegato, fonte di finanziamento, novità o rimodulazione, avvio, orari e link di riferimento. Nella colonna destra troviamo titolo e descrizione della pratica, strumenti e tecnologie utilizzate, comunicazione, feedback e sviluppi futuri.

Figura 2: Distribuzione per regione delle pratiche e suddivisione dei destinatari



Fonte: elaborazioni grafiche su dati della rilevazione

I contenuti delle pratiche tra attivazione di nuovi servizi e rimodulazione degli esistenti

La rilevazione ha voluto prima di tutto indagare la dimensione della novità delle pratiche di erogazione e gestione dei servizi forniti dagli Enti che hanno partecipato all'indagine, tanto che questo, oltre alla differenziazione per regione, è stato l'unico criterio distintivo utilizzato nel volume⁵. Il 43% sono dichiarate come *nuove pratiche* (101 su un totale di 233), seguite dal 40% di pratiche *rimodulate e/o rafforzate* per rispondere al meglio all'emergenza pandemica e, infine, dal 16% di pratiche che hanno previsto sia il rafforzamento che l'introduzione di elementi di innovatività (di seguito *miste*).

Ciascun Ente ha realizzato interventi diversificati e compositi in risposta ai differenti bisogni della popolazione durante la fase di emergenza, ma anche in base al differente status in cui si trovavano quando l'emergenza è scoppiata: possiamo ascrivere a questo le differenze che notiamo tra i livelli di innovatività dei servizi attivati o rimodulati, con una fetta dei primi che attiene ad attività di base o essenziali.

L'analisi per tipologie di attività previste dalle singole pratiche evidenzia come l'87% delle attività descritte (pari a 433 su 495) si concentri in 7 tipologie di servizi ed interventi:

- consegna pasti, farmaci e beni di prima necessità (il 23% pari a 115);
- ascolto, *counselling* e supporto psicologico (il 22% pari a 108);
- sostegno educativo e altre attività educative (il 13% pari a 65);

5. Le pratiche segnalate dai Comuni e dagli Ambiti Territoriali Sociali sono state suddivise in tre categorie contraddistinte, per una più agevole lettura, da colori diversi: rosso per i servizi completamente nuovi; azzurro per i servizi esistenti, ma rafforzati o rimodulati per rispondere in maniera flessibile all'emergenza; verde per i servizi misti, ovvero un intervento composito che racchiude entrambe le precedenti categorie.

- buoni spesa (il 10% pari a 50);
- assistenza domiciliare (9% pari a 44);
- segretariato sociale telefonico/servizi informativi (il 7% pari 36);
- erogazione di contributi economici (3% pari a 15);
- il restante 12% (pari a 62 pratiche) afferisce a servizi di diversa natura.

Un approfondimento delle prime due aree, che rappresentano il 45% delle attività messe in campo, evidenzia come la prima - consegna pasti, farmaci e beni prima necessità - sia considerata un'attività nuova per il 45% dei casi (52), un rafforzamento per il 34% (40) e mista (pratiche rafforzate con introduzione di elementi di innovatività) per il 20% (23). In merito alla seconda - ascolto, *counselling* e supporto psicologico - le attività sono considerate in egual misura nuove (38% pari a 42) e rimodulate/rafforzate (38% pari a 42), miste pari a 22% (24).

Seppur il campione di 233 pratiche volontariamente segnalate non sia rappresentativo della totalità dei servizi attivati, in queste attività possiamo prima di tutto notare una "risposta" del servizio sociale coerente con la "domanda" di bisogno della popolazione durante la prima emergenza, tra gli altri il bisogno di compagnia e supporto psicologico, così come emerge anche da altri studi⁶. Nell'indagine svolta notiamo, ad esempio, che chi ha attivato *ex novo* servizi di **ascolto, counselling e supporto psicologico** lo ha fatto a seguito di segnalazioni da parte di altri attori facenti parte della rete territoriale. Esempificativo il caso del Distretto sanitario di Fano nelle Marche, che ha attivato un servizio telefonico di sostegno psicologico per le persone anziane senza una rete parentale "a seguito delle segnalazioni dei volontari della Protezione Civile che, portando loro cibo e medicine, hanno avuto modo di ascoltare il loro bisogno di vicinanza per contrastare sentimenti di solitudine e di paura". L'attivarsi per dare vicinanza e fare compagnia, per offrire informazioni, supporto e indirizzare verso servizi adeguati in risposta alle necessità personali, da parte dei servizi sociali, ne confermano così il ruolo primario di sentinelle del territorio, dei bisogni individuali e familiari e di accompagnamento della persona, che si è rivelato ancor più importante nel periodo emergenziale⁷.

Lo stesso servizio di *ascolto, counselling e supporto psicologico* in Comuni e Ambiti in cui era già esistente è stato rafforzato o rimodulato, principalmente attraverso: estensione dell'orario d'ufficio; potenziamento del personale; maggiore collaborazione con le realtà territoriali⁸ o organizzazione del personale esistente in equipe, come nel caso dell'Unione dei Comuni Vallata del Tronto, nelle Marche, che ha dato avvio ad un'Equipe Psicosociale di emergenza 24 ore su 24 a disposizione dei cittadini per offrire un aiuto specialistico "capace di rispondere ai bisogni psico-sociali di quanti erano esposti ad un livello molto elevato di stress e che vivevano situazioni di estrema preoccupazione". Spes-

6. Si veda ad esempio "Gli anticorpi della solidarietà. Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia", Caritas italiana, pag 18: "Si rileva un evidente aumento durante il lockdown del "disagio psicologico-relazionale" (86,4%), di problemi connessi alla "solitudine" (82,2%) e di forme depressive (77,5%)".

7. Si vedano anche il Comune di Nuoro in Sardegna, che ha attivato un centro di ascolto telefonico "dedicato a tutte le persone che hanno bisogno di parlare, lenire l'isolamento, avere informazioni, esprimere preoccupazioni. Il servizio offre ascolto e indirizza verso i servizi territoriali più adeguati a rispondere alle richieste espresse" e il Comune di Russi in Emilia Romagna che ha avviato il progetto #Tifacciocompagnia con lo scopo dichiarato di "creare una relazione a distanza - tramite colloquio telefonico - finalizzata alla compagnia, al conforto e alla eventuale rilevazione di necessità e di aiuto che dovessero sopraggiungere".

8. Si vedano ad esempio il Comune di Palmas Arborea in Sardegna, il Comune di Thiene in Veneto e il Comune di Veduggio in Lombardia.

so il rafforzamento c'è stato anche rispetto all'utenza, con un'erogazione dei servizi a favore di nuovi nuclei familiari, ovvero non seguiti precedentemente o a favore di categorie specifiche, come anziani e disabili⁹.

Nuove modalità di lavoro e di comunicazione: l'uso del digitale

Ancora più frequentemente, il servizio è stato rimodulato in base al mezzo utilizzato, ovvero molti servizi di base svolti in presenza sono stati erogati da remoto, o tramite telefono, a volte anche con linee attivate ad hoc¹⁰ oppure attraverso l'uso di strumentazione digitale: PC, smartphone, piattaforme di videoconferenze, sistemi di messaggistica istantanea.

Il digitale è stato senz'altro il vero protagonista di questo cambiamento imposto dal *lockdown*. Consentendo di limitare i disagi legati all'obbligo di distanziamento fisico e alla chiusura di molti uffici in tutta Italia, si è imposto anche nel lavoro quotidiano dei servizi sociali, portandoli ad un ripensamento di molti servizi di base, alla riproposizione online di attività da sempre erogate in presenza, alla sperimentazione di tecnologie e piattaforme che consentissero servizi a distanza per soddisfare nuovi bisogni. Su 233 pratiche censite nella raccolta, 138 hanno fatto uso di tecnologie digitali e le hanno utilizzate principalmente per:

- lavoro in *smart working* e organizzazione interna ed esterna;
- interazione con l'utenza per l'erogazione dei servizi;
- informazione e comunicazione all'utenza.

Come per altri settori, il digitale è stato soprattutto usato per il **lavoro da remoto degli operatori**. Videomessaggi e videochiamate sono stati largamente utilizzati nelle comunicazioni tra operatori nella modalità 1 a 1 o per la gestione di riunioni. Alcuni Comuni e Ambiti territoriali hanno da subito proceduto a una riprogettazione complessiva dei servizi e definito una strategia sull'uso del digitale che in molti casi, come è spesso auspicato nella rilevazione, avrà continuità nel tempo¹¹. Esemplificativo il caso del Comune di Reggio Emilia, in cui si è proceduto a una ridefinizione complessiva dei servizi di ascolto e presa in carico diffusa, attraverso l'impiego del digitale sia nel coordinamento interno che con l'utenza, il tutto accompagnato da un investimento sulla strumentazione: "il sistema informativo Garsia in dotazione ai servizi ha consentito il lavoro agile e gli scambi di dati con i partner. Incontri virtuali tramite il sistema Lifesize hanno consentito riunioni quotidiane di coordinamento con i partner. Gli smartphone, forniti immediatamente agli operatori, hanno consentito le videochiamate con gli utenti".

Sono numerosi i casi di uso dei dati in Cloud nelle diverse forme - Google Drive in generale, in altri casi su applicazioni specifiche dei Comuni - per ottimizzare processi e condividere dati a cui potessero avere accesso diversi servizi. Ad esempio, per sincronizzare calendari e impegni con le Assistenze, la Caritas, la Protezione Civile e le associazioni di volontariato.

9. Si vedano ad esempio Comune di Serra San Bruno in Calabria e il Comune di Santa Maria a Vico in Campania.

10. Vedi Comune di Samugheo in Sardegna e Castiglione del Lago in Umbria.

11. Ad esempio, si veda il Comune di Marnate in Lombardia, che ha fatto largo uso del digitale soprattutto a livello amministrativo e organizzativo e che, riguardo alla continuità degli interventi, ha espresso "l'intenzione di riflettere sui nuovi modelli organizzativi di lavoro come il potenziamento dello *smart working* e il potenziamento della formazione mediante webinar".

Piattaforme collaborative sono state utilizzate dai Comuni per assicurare la partecipazione dei vari stakeholder del territorio, sia per un'analisi condivisa della situazione emergenziale che nella co-progettazione di soluzioni e servizi. Di rilievo il caso del Comune di Padova in Veneto che ha realizzato, ad uso esclusivo degli operatori, su *Google Maps*, la georeferenziazione degli anziani bisognosi di supporto, mentre, per quanto riguarda i sistemi informativi già in uso presso i servizi sociali, il *lockdown* ha visto un aumento dell'uso del GePI, il gestionale dei Patti per l'inclusione sociale, per la gestione dei beneficiari Rdc, come descritto ad esempio dall'ambito Territoriale Sociale di Galatina in Puglia.

Rispetto all'uso del **digitale nell'interazione con l'utenza per l'erogazione dei servizi**, notiamo che sono stati implementati svariati sistemi quali: moduli online sui siti dei Comuni; raccolta di domande spedite a mezzo e-mail attivate per lo scopo; invio di moduli cartacei, fotografati via WhatsApp a numeri telefonici dedicati e altro.

Ad esempio, prendendo come riferimento le prime due tipologie di attività sopraccitate, il 53%¹² che ha usato il digitale nelle attività di consegna pasti, farmaci e beni prima necessità, lo ha fatto prevalentemente attraverso sistemi di messaggistica istantanea per il coordinamento interno degli operatori e dei volontari, ma anche per raccogliere le domande dell'utenza, come nel caso del Comune di **Pantelleria**, in Sicilia, dove la presentazione della richiesta per i pacchi spesa è avvenuta tramite il sistema di messaggistica WhatsApp: i richiedenti sono stati contattati telefonicamente per la compilazione di una scheda (ovvero per l'acquisizione di dati quali composizione reale del nucleo familiare, redditi percepiti prima e durante l'emergenza ecc.) che è stata poi visionata dall'Assistente sociale per la redazione di un progetto socio economico personalizzato (PSEP) e la conseguente consegna di pacchi spesa.

Il 64% ha usato il digitale per i servizi di ascolto, counselling e supporto psicologico, attività tradizionalmente svolte in presenza ma che durante il *lockdown* hanno potuto continuare a svolgersi da remoto o attraverso il semplice mezzo telefonico o attraverso il ricorso a videochiamate. Questa nuova modalità, che si è scontrata con una iniziale perplessità dei professionisti del settore, preoccupati di intaccare la forte base relazionale che caratterizza tali servizi, ha poi, invece, dato risultati positivi. Nelle pratiche lo riscontriamo ad esempio nel caso del Comune di Genzano di Lucania in Basilicata in cui *"lo spazio di ascolto telefonico, nato a seguito di autorizzazione allo smart working dopo l'impedimento a recarsi presso le sedi dei Servizi Sociali nei diversi Comuni, oltre ad aver consentito agli operatori di continuare ad avere contatti con l'utenza Rdc e quindi proseguire in modalità smart il lavoro di Analisi dei bisogni, è stata una opportunità per tutti i cittadini, un punto di riferimento sicuro"* e nei casi dei Comuni di Beinasco, Bruino, Orbassano, Piossasco, Rivalta di Torino e Volvera in Piemonte che, avendo fatto uso di piattaforme informatiche sia per le attività a distanza (Skype, GoToMeeting, Meet, Zoom) sia per il contatto con l'utenza (telefono, videochiamate e messaggistica WhatsApp), hanno fornito importanti riscontri: *"I beneficiari hanno apprezzato le videochiamate dagli operatori. Laddove esisteva già una relazione, tale modalità di contatto ha anche consentito di approfondirla. Per contro, in assenza di pregressa relazione, risulta molto difficile e con esiti superficiali l'aggancio con le persone e l'avvio di interventi di sostegno"*

12. 61 attività su 115, così distinte: 26 nuove prassi, pari al 42,62%, 25 prassi rafforzate pari al 40,98%, 10 prassi miste pari al 16,39%.

educativo. Con riferimento ai contatti in luogo neutro fra genitori e figli non affidatari (cfr. in modalità a distanza, con videochiamata) l'interruzione dell'intervento in presenza con gli operatori, sostituito da videochiamate, ha consentito l'emersione di risorse dei genitori e in taluni casi una riduzione della conflittualità a vantaggio dello sviluppo di modalità di contatto più orientate all'autonomia".

E ancora, grazie alle videochiamate, prontamente implementate da molti, è stato prestato supporto alle persone con disabilità e alle loro famiglie¹³, realizzati colloqui, gestita la solitudine delle persone isolate. Le chiamate sono state effettuate attraverso tutte le piattaforme gratuite disponibili (Whatsapp, Zoom, Google Meet, Microsoft Teams, Skype).

Centrale è stato il ruolo del digitale nel supporto alla didattica: talvolta gli educatori hanno affiancato gli studenti bisognosi di un supporto educativo anche attraverso le piattaforme adottate dalle scuole per la didattica a distanza e non sono mancate iniziative solidaristiche, come quella del Comune di Cassino, nel Lazio, dove è stata avviata una distribuzione di tablet e pc, regalati da donatori vari, per la didattica a distanza a giovani in situazioni di povertà educativa. Nel Distretto sociosanitario di Palermo c'è stata una forte rimodulazione dei servizi educativi e territoriali secondo modalità a distanza, non solo con l'ampliamento della fascia di famiglie raggiunte ma anche con il supporto materiale e psicologico agli interi nuclei familiari¹⁴.

Oltre all'uso di strumentazione digitale, è interessante notare come i Comuni e gli Ambiti abbiano fatto largo uso dei Social Media nel periodo del *lockdown*, prevalentemente per **informare e comunicare con i cittadini**: sono 108 le pratiche in cui si fa riferimento all'utilizzo dei social media per la comunicazione e l'informazione all'utenza e ai territori.

Il canale privilegiato è stato largamente Facebook, adatto per età al target adulti-famiglie. Ad esempio, spesso la piattaforma Facebook è stata preferita all'uso del sito istituzionale del Comune stesso, in quanto ritenuta più adatta ai frequenti aggiornamenti richiesti dall'emergenza e dalla necessità di dialogo a distanza, con dirette in streaming da parte di sindaci o funzionari per diffondere informazioni su obblighi e benefici, spiegare procedure, raccogliere bisogni.

È stato fatto uso esteso dei canali social dei Comuni anche per intrattenere i più piccoli con fiabe o giochi da fare in famiglia. Un esempio è rappresentato dal Comune di Castiglione del Lago in Umbria: il progetto socio-educativo, attivato per le scuole e i minori per spiegare l'emergenza sanitaria con la fiaba *L'abbraccio del mondo*, ha utilizzato come canali di diffusione i social istituzionali e il canale YouTube della scuola comunale. Si rilevano diversi casi di uso di Instagram per raccontare "storie" e di

13. Si veda, tra gli altri, il progetto "LaboratorInCentro" del Consorzio dei Servizi Sociali Alta Irpinia in Campania, dove sono stati organizzati dei laboratori virtuali in cui i ragazzi e le persone con disabilità potevano ritrovarsi in uno spazio virtuale per condividere gli interessi e la quotidianità. Le attività educative sono state condotte in modalità online dagli operatori sociali, educatrici e psicologhe.

14. Gli interventi, attivati su segnalazione dei servizi sociali che hanno in carico le famiglie dei minori, sono stati trasversali: i servizi sociali hanno facilitato i rapporti tra famiglie e scuole, supportando i genitori nell'utilizzo delle piattaforme e sostenendo gli studenti nelle attività scolastiche a distanza; in altri casi, hanno aiutato le famiglie, a distanza, ad accedere ad altri servizi (compilazione on line per buoni alimentari); le associazioni del territorio hanno fornito tablet, pc, etc.; è stato attivato un servizio di sostegno psicologico, soprattutto in considerazione di nuclei con difficoltà economiche e soluzioni abitative sovraffollate e assicurato il sostegno alle funzioni genitoriali (supporto alla definizione di strategie di intervento educativo nell'organizzazione delle giornate in quarantena).

Youtube per tutorial, dirette informative o campagne di comunicazione, come quella del Comune di Bari, *Se Telefonando*, per l'assistenza agli anziani che chiama a raccolta tutta la cittadinanza.

Più ridotto, ma comunque significativo, è stato l'uso di App dedicate alla gestione dell'emergenza. Queste sono state scelte sia per informare direttamente il cittadino che per limitare la circolazione di notizie inesatte. Sono stati usati anche servizi personalizzabili come *ComunicaCity*, come nel caso del Comune di Circello (BN)¹⁵. L'App *Scuolasemplice* è stata usata per gestire l'iscrizione di giovani alle attività proposte all'aperto.

La varietà di soluzioni legate alla medesima tipologia di problema porta a riflettere sulla necessità di valutarne e compararne gli impatti sulle diverse utenze per scalare a sistema locale, regionale o nazionale le più significative.

La creazione ed il rafforzamento delle reti e delle collaborazioni

La costituzione di partenariati e reti tra pubblico e privato per l'attuazione di servizi ed interventi è andata progressivamente diffondendosi negli anni, diventando spesso un fattore rilevante per il successo, la qualità e la sostenibilità dei progetti.

L'emergenza Covid-19 ha incentivato questa prassi, portando alla creazione ed al rafforzamento di reti tra i vari soggetti territoriali, finalizzate a dare una risposta tempestiva alle vulnerabilità crescenti portate dalla pandemia. Partenariati ed esperienze di *welfare* comunitario, nate spesso in modo spontaneo ed informale, si sono moltiplicate e sono state messe in sinergia dal coordinamento dei servizi sociali territoriali, a testimonianza di un grande senso civico e di responsabilità da parte di enti, organizzazioni, imprese e privati cittadini.

È in questa direzione che si sono mossi anche gli Enti che hanno partecipato alla rilevazione in esame. **Oltre l'82% di essi ha infatti, dichiarato di aver attivato o consolidato partenariati progettuali**, a dimostrazione di un effettivo coinvolgimento di più attori della comunità nella realizzazione degli interventi. Delle 41 restanti pratiche, corrispondenti al 17,5% del campione, solo 7 hanno esplicitamente dichiarato di non aver attivato alcuna rete; la maggior parte dei "no" riguarda, infatti, la mancata compilazione del campo risposta, piuttosto che un'assenza effettiva di partenariato.

L'ampiezza della rete è variabile. In media le pratiche hanno coinvolto circa 2 tipologie di soggetti territoriali ciascuno e 36 di esse, pari al 19% del campione, hanno costituito reti con 4 o più tipologie di partner. Due le pratiche che hanno dichiarato di aver coinvolto ben 8 diversi soggetti per ogni rete. Si tratta della *Rete dei servizi sociali nell'era del Covid 19: strategie e nuove modalità operative*, realizzata dal Comune di Arezzo in Toscana¹⁶ e del progetto *CONdiVIDiamo*¹⁷, attivato dal Comune di Thiene in

15. Progetto COVID-19: #giochiamoincasaevinciamo in cui è stata attivata un'App per avere un rapporto diretto con i cittadini, informarli sulle novità comunali, provinciali, regionali e nazionali. L'App ha permesso di contrastare il proliferare di fake news presenti sui vari social e mantenere buone relazioni con territorio e cittadini.

16. Tra gli interventi previsti da questa pratica ricordiamo i seguenti: servizio telefonico, sostegno socio-psicologico, assistenza domiciliare, fornitura di pasti, interventi economici per beni di prima necessità e dispositivi di sicurezza. Oltre a questi si segnalano anche interventi ad hoc rivolti a circensi bloccati in città in seguito all'emergenza sanitaria, come la fornitura di generi alimentari e l'attivazione di voucher. La pratica si è rivolta a tutti i cittadini ed ha coinvolto cooperative sociali, associazioni, enti culturali e confraternite, parrocchie, supermercati e farmacie.

17. Anche questa seconda pratica è molto ampia e riguarda sia interventi economici, finalizzati all'acquisto di beni di prima necessità e loro distribuzione, che attività di ascolto e supporto psico-sociale. Il partenariato ha coinvolto,

Veneto. Entrambe le pratiche si caratterizzano per un ampio ventaglio di interventi, che spaziano dai trasferimenti monetari ai servizi di ascolto e supporto psicologico, e da una corrispondente diversificazione dei partner coinvolti, quali enti non profit, farmacie, supermercati e servizi sanitari, per citarne solo alcuni.

Sempre con riferimento alle sole pratiche che hanno dichiarato l'attivazione di un partenariato, emerge che oltre il 54% delle reti sono composte esclusivamente da soggetti territoriali di **natura giuridica** privata, il 35% hanno natura giuridica mista, mentre solo il 10% sono composte da enti pubblici *tout court* (Figura 3).

Esaminando nel dettaglio la **tipologia dei partner** (Figura 4) l'articolazione è ampia. Tra gli enti pubblici troviamo per lo più Comuni limitrofi all'amministrazione titolare della pratica, ma anche scuole e servizi sanitari. La protezione civile è stata coinvolta dal 34,9% delle pratiche considerate e quasi una pratica su cinque ha visto la partecipazione, all'interno dei partenariati, anche di imprese, centri commerciali, negozi, studi professionali.

Il **terzo settore** è stato coinvolto spessissimo. Sono circa il 66% le reti che hanno coinvolto almeno un ente del privato sociale (associazioni, cooperative sociali, fondazioni, ecc.) e la maggior parte di esse ne ha mobilitato più di uno. Un esempio in questa direzione è il progetto del Comune di Cosenza, in Calabria, *Porta Sociale*, che ha potenziato il servizio di raccolta, smistamento e gestione delle richieste di aiuto provenienti dal territorio, attraverso il coinvolgimento di diverse organizzazioni in supporto ai servizi sociali del Comune; tra di essi ricordiamo la Caritas, il Centro servizi per il volontariato, il Banco alimentare, la Casa San Francesco (servizio residenziale per adulti in difficoltà). Un esempio invece di co-progettazione con il terzo settore e di corresponsabilità di comunità è quanto realizzato dal Comune di Melzo nel progetto *S.O.S Spesa e Vicini ma non troppo*, attraverso l'attivazione di interventi a supporto delle esigenze sia materiali sia relazionali dei cittadini, seguendo l'impostazione del COC (Centro Operativo Comunale)¹⁸.

Significativo anche il **coinvolgimento del volontariato** organizzato ed informale che ha riguardato 36 pratiche, corrispondenti ad oltre il 18,6% del totale. Tra di esse da segnalare l'impiego di volontari, attraverso il convenzionamento con gli enti di protezione civile, in campagne telefoniche rivolte ad anziani soli, nella risposta a numeri verdi appositamente attivati e nella distribuzione di pacchi alimentari, farmaci e dispositivi di protezione individuale alla popolazione. Rispetto al volontariato più informale e spontaneo interessanti le pratiche del Comune di Cirò Marina, in provincia di Crotone (Calabria) e del Comune di Correzzana, in provincia di Monza e Brianza (Lombardia). Nel primo caso i volontari hanno prestato la loro attività per realizzare video-consigli per affrontare la quarantena quali, ad esempio, consigli alimentari, per la cura della persona, giochi, coreografie di ballo, mentre nel secondo caso alcuni volontari sono stati impiegati per il confezionamento di mascherine per i cittadini, a partire da pezzi di tessuto messi a disposizione dalle aziende del territorio.

Com'era ragionevole attendersi, c'è una **netta correlazione tra la tipologia di attori**

oltre che la protezione civile, la Caritas e la Croce Rossa, tra gli altri anche il consultorio familiare, la polizia locale ed i comitati di quartiere.

18. Il progetto ha realizzato azioni di supporto telefonico a persone sole e a studenti senza mezzi adeguati per la didattica a distanza, attivato buoni spesa e altri servizi, mobilitando vari soggetti territoriali.

coinvolti ed i contenuti dell'intervento erogato. Ad esempio, la Protezione Civile è stata pressoché sempre coinvolta nella consegna di pasti, farmaci e altri beni di prima necessità, spesso in collaborazione con gli enti del privato sociale come la Caritas, che ha svolto un ruolo significativo anche in termini di ascolto, *counselling* e supporto psicologico, in linea con la sua tradizione di particolare vicinanza alle vulnerabilità. Più in generale i dati mostrano che per quanto attiene la consegna di pasti, farmaci e altri beni nell' 82% dei casi è stata prevista una collaborazione con il privato sociale e l'apporto è stato più significativo nei casi in cui l'attività si è configurata come nuova attività (46%); in merito all'attività di ascolto, l'apporto del privato sociale, pari al 70%, è risultato essere meno significativo per quanto attiene le nuove pratiche (35%), ma più incisivo per quanto attiene il rafforzamento (42%).

L'analisi ha inoltre fatto emergere una **significativa mobilitazione di cittadini**. Complessivamente le pratiche hanno visto coinvolte 7.270 persone¹⁹, tra operatori e volontari. Tra i profili professionali più ricorrenti sono stati segnalati assistenti sociali, educatori, amministrativi ed anche operatori socio-sanitari. Particolarmente degno di nota per mobilitazione civica è la pratica del Comune di Bari, #AMENODIUNMETRO che ha coinvolto nelle sue attività ben 700 persone, tra operatori e privati cittadini²⁰. Si tratta di un vero e proprio programma straordinario di interventi articolato in 8 linee di attività rivolte a famiglie con minori 0-2, famiglie con minori 3-12, persone disabili, donne in difficoltà, persone fragili, anziani soli, povertà estreme e migranti. Gli interventi, in parte del tutto nuovi ed in parte già esistenti, ma riqualificati, sono stati illustrati in una carta dei servizi appositamente elaborata.

Infine, per quanto attiene la **continuità delle pratiche** che hanno attivato reti di collaborazione, poco meno di una su 3 ha dichiarato l'intenzione di voler proseguire anche dopo la pandemia, il 26%, quindi ben al di sotto del 40% dell'intero campione, si caratterizza come pratica solo temporanea, mentre consistente (pari a oltre il 38%, contro il 25% circa del totale) è il numero di coloro che non si sono espressi circa le conclusioni delle attività o per le quali il termine risultava non noto al momento della rilevazione. Più in generale, il 45,5% (pari a 46) dei servizi di nuova attivazione, sono stati dichiarati **temporanei**, destinati a concludersi con l'emergenza pandemica; il 22% (pari a 23) continuerà anche oltre il periodo di emergenza; il 21,5% (pari a 22) ha un termine non noto di conclusione; mentre il 10% (pari a 10) risulta già conclusa al momento della rilevazione.

19. La quantificazione è da ritenersi una sottostima data la mancanza di risposta in talune schede.

20. L'iniziativa di Bari è stata presentata durante l'intervento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali al Forum PA: <https://www.youtube.com/watch?v=B38aquFNU-o&feature=youtu.be&t=2012>.

Figura 3: Natura giuridica dei partner

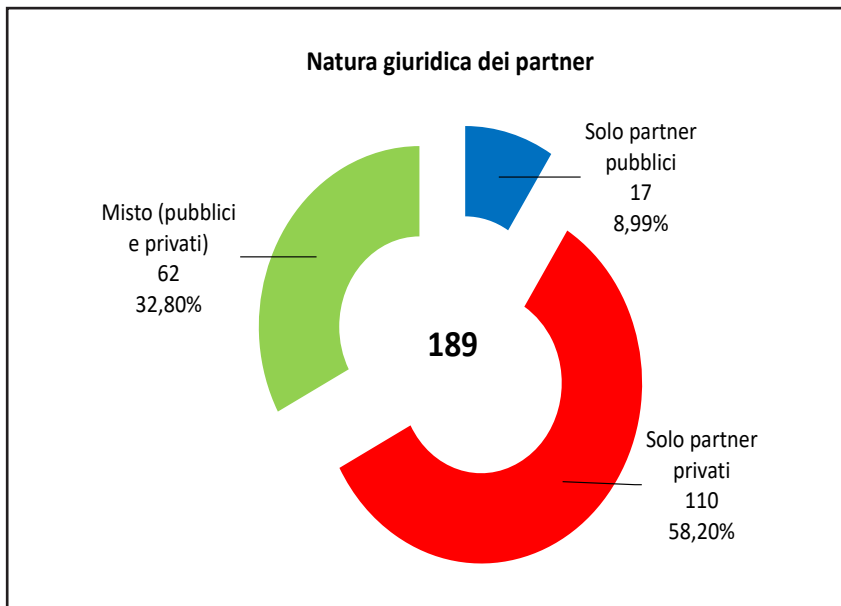
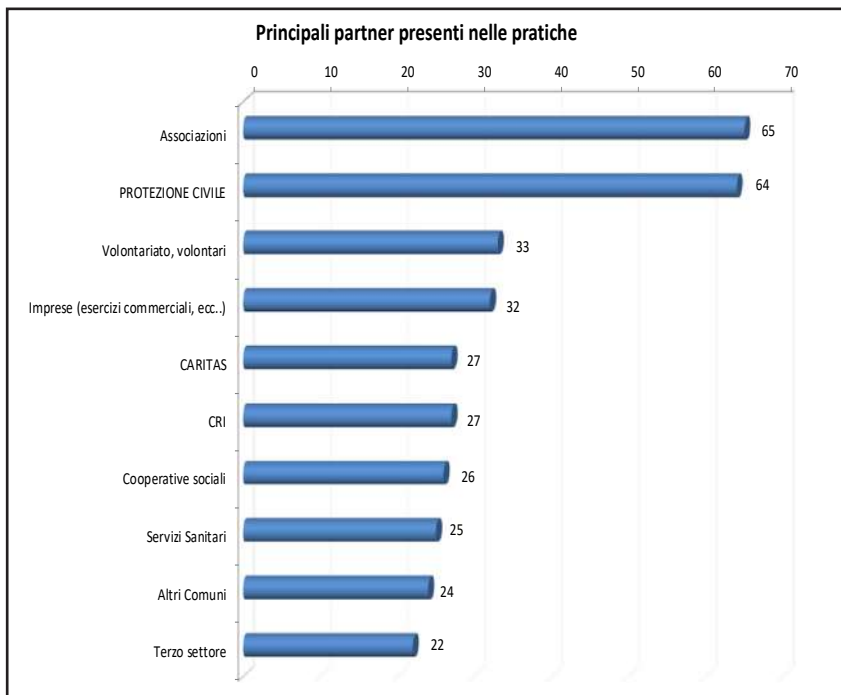


Figura 4: Principali partner presenti nelle pratiche



L'esempio del Comune di Corigliano Rossano "Rispondiamo all'emergenza Covid-19"

Il Comune di Corigliano Rossano in Calabria è un esempio di territorio nel cui programma di risposta all'emergenza Covid troviamo tutte e 3 le costanti finora analizzate.

La rete territoriale, in particolare, è stata il filo conduttore delle iniziative, dall'ideazione alla messa in atto.

Ad inizio emergenza è stato attivato, attraverso un nuovo Protocollo di collaborazione, il "Tavolo della Solidarietà", composto da Amministrazione Comunale, Arcidiocesi, Forum Terzo Settore, Caritas, associazioni di volontariato, ecc. Sulla base del confronto e dell'ascolto delle necessità pervenute ai vari attori presenti al tavolo, sono state pensate ed attivate le iniziative indicate nella scheda: attivate linee telefoniche per il sostegno psicologico e sociale a disposizione di tutti, rimodulate telefonicamente le attività di mappatura, sostegno e monitoraggio delle situazioni di fragilità già in carico all'equipe. Rispetto a queste, sono stati raggiunti 2500 nuclei, la metà dei quali non conosciuti precedentemente ai servizi.

I case manager hanno supportato lo "Spazio della Solidarietà" del Comune in favore dei soggetti richiedenti aiuto per l'acquisto di generi di prima necessità, gestito dai volontari della Protezione Civile e della Croce Rossa e si sono occupati della gestione dei bonus alimentari, con controlli accurati e un riesame dei soggetti esclusi a fini inclusivi.

La collaborazione, già esistente informalmente, con la Caritas e l'Arcidiocesi è stata formalizzata da un Patto di intesa stipulato durante l'emergenza al fine di utilizzare i dormitori per accogliere le persone in povertà estrema e senza fissa dimora.

L'uso del digitale ha riguardato sia l'organizzazione interna che la comunicazione e l'interazione verso l'esterno. La gestione dei bonus alimentari, ad esempio, è avvenuta grazie all'implementazione di una piattaforma online per l'acquisizione delle istanze; per condividere documentazione in modo facilmente fruibile è stato utilizzato Dropbox e per le informazioni istituzionali è stato utilizzato il sito web del Comune.

Al contempo sono stati utilizzati i social media per la diffusione di contenuti multimediali socioeducativi del progetto "Parole che legano" attraverso la pagina Facebook "PON Inclusione Sia-REI Ambito Territoriale Corigliano" e i servizi Skype e WhatsApp per supporto alle famiglie ed i minori più fragili, con la lettura di storie attraverso videocchiamate: gli educatori hanno aiutato i bambini ad affrontare la loro realtà interiore, superare i disagi e facilitare l'affermazione della personalità.

Inoltre, il mediatore interculturale ha reso fruibili le informazioni e le prescrizioni previste da decreti e ordinanze sull'emergenza Covid-19, con la realizzazione di locandine in 5 lingue (inglese, francese, bulgaro, rumeno, arabo) diffuse sulla pagina Facebook.

La principale fonte di finanziamento utilizzata è stato il Pon Inclusione e nel complesso hanno partecipato attivamente 14 operatori, tra cui 7 assistenti sociali, 2 psicologi, 3 educatori professionali, 1 mediatore interculturale ed 1 esperto in programmazione e progettazione sociale e nella gestione dei sistemi informativi di monitoraggio e di rendicontazione, oltre a tutti i volontari della rete del terzo settore.

Le attività avviate sono in buona parte proseguite anche nella seconda fase dell'emergenza di ottobre: la modalità a distanza ha continuato ad affiancare la ripresa dei colloqui in persona e il lavoro di equipe ha consentito di accompagnare i nuclei in carico nella prima fase anche in autunno, con un lavoro più importante sui nuclei e soprattutto sui minori che avevano manifestato disturbi più significativi. "Da questa fase emergenziale" - dichiarano responsabili e case manager del Comune - "abbiamo avuto conferma dell'importanza di costruire rapporti professionali e umani: la rete è la cosa importante, così come il lavoro in equipe". Mentre l'eredità "materiale" di quella prima fase è rappresentata dalla nascita dello spazio psico-educativo Solaris, un luogo, nel centro storico di Corigliano, dove accogliere i nuclei presi in carico.

4.4.4. L'erogazione dei buoni alimentari: innovatività, punti critici ed apprendimenti

Le misure di contrasto all'espansione della pandemia da COVID-19 hanno comportato il blocco delle attività produttive. La mancanza di risorse, specialmente per le persone e le famiglie in situazione di maggiore precarietà per l'assenza o la riduzione dell'attività lavorativa, ha comportato un'emergenza sociale legata ai bisogni essenziali di alimentazione. Per fronteggiare questa situazione, sono stati erogati ai Comuni 400 milioni di euro. Un intervento mai adottato precedentemente.

Il DPCM del 22 marzo 2020 ha imposto l'adozione di rigide misure finalizzate a contrastare l'espansione della pandemia da COVID-19, principalmente la sospensione di tutte le attività produttive industriali e commerciali, salvo alcune eccezioni, ed il divieto a tutte le persone di trasferirsi o spostarsi in un comune diverso da quello nel quale si trovavano al momento dell'adozione del provvedimento. Le misure, inizialmente valide sino al 3 aprile 2020, sono ulteriormente prorogate e poi solo gradualmente revocate nel corso della primavera. L'eccezionalità delle misure e le conseguenze sociali che ne sono derivavate hanno comportato la necessità di supportare i Comuni nelle forme di aiuto alle persone ed alle famiglie.

Con Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 29 marzo 2020, n. 658 sono state stanziati ed erogate risorse per 400 milioni di euro da destinare a misure urgenti di solidarietà alimentare. Il riparto è effettuato secondo tre criteri:

- 1) 80% in proporzione alla popolazione residente di ciascun Comune;
- 2) 20% in base alla distanza tra il valore del reddito pro capite di ciascun Comune (riferito all'anno di imposta 2017) e il valore medio nazionale, ponderata per la rispettiva popolazione;
- 3) contributo minimo di 600 euro e raddoppio del contributo assegnato per i Comuni della «zona rossa» di Codogno e dintorni e del Comune di Vo' Euganeo.

Le risorse per il Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta e Province di Trento e Bolzano sono assegnate alle già menzionate Autonomie che provvedono al successivo riparto. Le risorse sono erogate entro il 31 marzo e sono integrate da eventuali donazioni ai Comuni da parte di privati, enti e organizzazioni. L'Ordinanza non prevede né un termine per l'utilizzo delle risorse né l'obbligo di rendicontazione, fatti salvi gli adempimenti connessi alla trasparenza amministrativa, come previsti dal D. Lgs. 33/2013. Se l'assenza di un obbligo di rendicontazione può avere facilitato gli adempimenti in capo ai Comuni, non ha permesso una compiuta conoscenza dei beneficiari e delle tipologie di intervento.

Nell'attuazione degli interventi, i Comuni possono optare per dei **buoni spesa**, utilizzabili per l'acquisto di generi alimentari presso gli esercizi commerciali contenuti in un elenco che ciascun Comune deve pubblicare sul proprio sito istituzionale, per dei **buoni pasto** oppure per **l'acquisto di generi alimentari o prodotti di prima necessità**.

Un aspetto importante dell'Ordinanza prevede la collaborazione, con espresso richiamo al D. Lgs. 117/2017, tra i Comuni e gli enti del terzo settore per l'acquisto e la distribuzione dei generi alimentari o prodotti di prima necessità, coordinandosi, ai fini della individuazione di fabbisogni e nella distribuzione dei beni con gli enti già attivi nella distribuzione alimentare realizzata nell'ambito del Programma Operativo del Fondo di aiuti Europei per gli indigenti (FEAD).

Circa **l'individuazione dei beneficiari** viene lasciata ampia discrezionalità ai Comuni, i quali, attraverso i propri servizi sociali, individuano i beneficiari tra i nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dall'emergenza da COVID-19 e tra quelli in stato di bisogno. L'Ordinanza individua alcune priorità: persone non assegnatarie di altre forme di sostegno pubblico (RdC, ReI, Naspi, indennità di mobilità, cassa integrazione guadagni ed altre forme di sostegno previste in ambito regionale o locale). Nella adozione dei criteri, ma anche nelle modalità di erogazione, i Comuni hanno effettivamente mantenuto una loro autonomia locale, non raccordandosi con gli altri Comuni dell'Ambito Territoriale di riferimento, pur costituendo questa la prassi

ordinaria nella programmazione e gestione delle risorse in ambito sociale. ANCI è intervenuta con alcune indicazioni, di fatto seguite dai Comuni, quali:

- ❑ procedere con semplici modelli di autocertificazione che consentano la richiesta di accedere celermente alle misure del decreto;
- ❑ accesso alle misure attraverso avviso aperto e a scorrimento dei richiedenti aventi diritto fino ad esaurimento delle risorse disponibili;
- ❑ criteri proporzionali per la determinazione del contributo.

L'assenza di criteri a livello nazionale ha costituito una delle criticità maggiori, col rischio di escludere persone in condizioni di particolare difficoltà, come mostra un'analisi effettuata sui bandi di tutte le Città capoluogo di provincia. In merito è dovuta intervenire la Presidenza del Consiglio dei Ministri, evidenziando come *“il criterio della residenza, se inteso dal punto di vista strettamente anagrafico, potrebbe discriminare indistintamente sia cittadini italiani che stranieri privi di fissa dimora, sia i richiedenti asilo non iscritti alla anagrafe della maggioranza dei Comuni. In sostanza, potrebbe configurarsi ... in controtendenza con i principi stessi dell'Ordinanza, andando ad escludere da un beneficio proprio quei soggetti che in questo momento si trovano nelle condizioni di maggiore bisogno”*. In effetti, spesso i Comuni si sono orientati per l'assegnazione dei buoni spesa ai soli cittadini residenti nel territorio, pur in presenza di persone impossibilitate a rientrare nei propri luoghi di residenza; altri hanno limitato l'erogazione ai titolari di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo oppure ai soli cittadini italiani e comunitari. In quest'ultimo caso, a seguito di ricorsi, la Giustizia Ordinaria o la Giustizia Amministrativa hanno riportato i Comuni allo spirito originario dell'Ordinanza (tribunali di Brescia, Ferrara, Napoli, Nola, Roma, Tar Abruzzo, Tar Lazio).

In relazione agli altri requisiti di accesso, sono state evidenziate sia generiche difficoltà a seguito della situazione di emergenza che situazioni di difficoltà molto dettagliate, quali ad esempio:

- ❑ nuclei familiari in cui il richiedente o un componente del suo nucleo familiare sia affetto e/o sia stato affetto da COVID19 e/o siano stati colpiti dal decesso di uno dei componenti, che abbia comportato la riduzione del reddito o la necessità di far fronte a spese mediche, alimentari e assistenziali di particolare rilevanza;
- ❑ nuclei familiari che hanno subito una perdita di entrate reddituali in conseguenza della cessazione dell'attività lavorativa di ogni genere, in base ai DPCM ed alle altre disposizioni contro il coronavirus;
- ❑ nuclei familiari che hanno subito una perdita di entrate reddituali in conseguenza di licenziamento (a causa della chiusura o della limitazione delle attività di cui alla precedente lettera a) di uno dei componenti, allorquando nel nucleo familiare medesimo non vi sia altra fonte di reddito;
- ❑ nuclei familiari che hanno subito una perdita di entrate reddituali a seguito della situazione di emergenza COVID -19 in conseguenza di: modifiche contrattuali con consistente riduzione dell'orario di lavoro; cassa integrazione ordinaria o straordinaria; mancato rinnovo di contratti a termine o di lavoro atipici.

Per quanto riguarda la **determinazione del beneficio**, principalmente sono stati adottati criteri riferiti al numero dei componenti il nucleo familiare, con importi crescenti sulla base dei componenti o della tipologia di componenti (figli fascia 0-3 anni, figli

minori, persone con disabilità) o con maggiorazioni in caso di canoni di locazione o rate di mutuo.

Le **modalità di erogazione** sono state determinate sulla base delle esperienze già maturate dai Comuni stessi, prevedendo forme innovative, ben utilizzabili per altre eventualità legate alle misure di contrasto alla povertà. Infatti, accanto ai tradizionali buoni cartacei nominativi e alle carte prepagate, sono stati utilizzati i buoni spesa dematerializzati con ricorso al codice fiscale, l'accredito su tessera sanitaria o su conto corrente bancario/postale e l'app Satispay.

L'Ordinanza prevedeva anche la collaborazione con i soggetti del terzo settore, atteso che frequentemente sono gli stessi che abitualmente si fanno carico delle situazioni di maggiore fragilità proprio nell'ambito dei pacchi alimentari e dell'erogazione di pasti. La modalità è stata parzialmente utilizzata, ma esempi sono rilevati in tutto il territorio e tanto per citarne alcuni: Milano, Rimini, Savona, Lucca, Reggio Calabria, Palermo, ecc.

L'opportunità di un finanziamento straordinario ha permesso l'attivazione di alcuni nuovi interventi, quali la mensa e i servizi per la pulizia personale, specie rivolti a persone senza dimora.

L'erogazione dei buoni alimentari ha rappresentato una risposta immediata e positiva ai bisogni essenziali in situazione emergenziale. L'esperienza nella straordinarietà ripropone la necessità di indicazioni più precise a livello nazionale ed un coordinamento a livello di Ambito Territoriale, ove convergono tutte le altre attività, per il necessario coordinamento non solo per l'integrazione con le altre risorse, ma anche per una omogeneità di azione su tutto il territorio di riferimento.

Approfondimento - L'implementazione dell'Ordinanza della solidarietà alimentare. Il caso del Friuli Venezia Giulia.

Il carattere emergenziale dell'intervento di solidarietà alimentare non esime dal tentare di effettuare una valutazione volta a conoscere come sono state impiegate le risorse, quanti e quali destinatari sono stati raggiunti e se vi sia stata l'introduzione di innovativi processi di welfare utili anche per il futuro. Purtroppo, non è ancora disponibile una complessiva analisi nazionale dell'intervento che peraltro, in alcuni territori, risulta ancora in atto. Da alcune prime, parziali e territorialmente delimitate ricognizioni che sono state realizzate (ANCI, ActionAid, Caritas²¹) emerge soprattutto l'attestazione di una profonda diversità dell'implementazione della misura.

In Friuli Venezia Giulia, l'ANCI, supportata da Fondazione ComPA e in collaborazione con la Regione Autonoma e la Banca Mondiale, ha avviato un'analisi su tutto il territorio regionale al fine di conoscerne l'attuazione e trarne così alcune lezioni per migliorare i servizi alla persona, tanto in situazione di emergenza quanto di normalità. In questo box riassuntivo ci soffermeremo su tre principali aspetti²²: il ruolo dei ser-

21. ANCI "Indagine su 51 capoluoghi di provincia" (dell'indagine si dà conto nell'articolo "I Comuni chiedono nuovi aiuti per l'emergenza alimentare" di Valentina Conte apparso su La Repubblica dell'11 giugno 2020); ACTIONAID "La pandemia che affama l'Italia. Covid-19, povertà alimentare e diritto al cibo"; Caritas Italiana "Gli anticorpi della solidarietà. Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia", 2020.

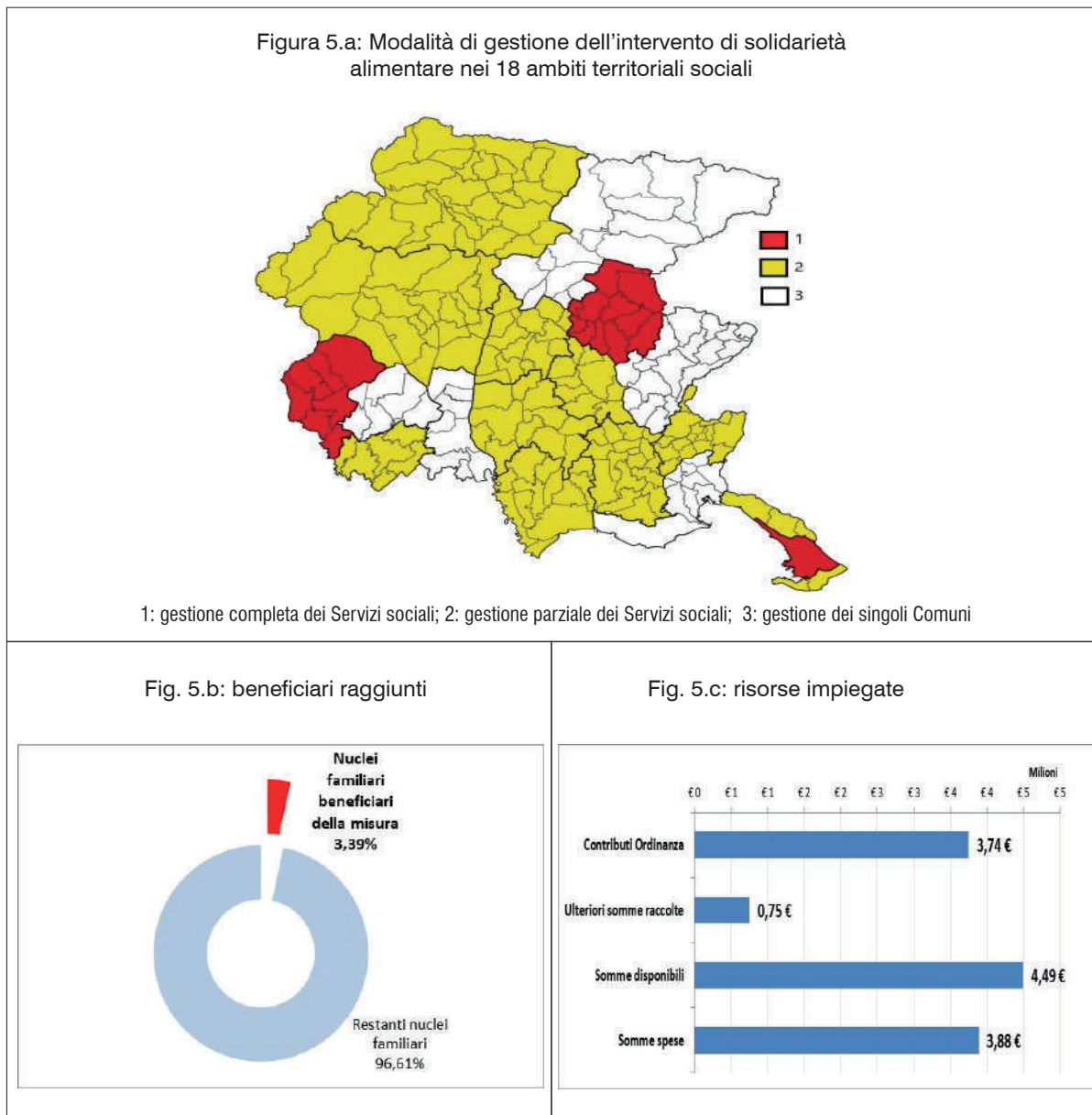
22. Per una presa visione complessiva dei dati analizzati si rinvia ad un rapporto che sarà a breve disponibile sul sito internet dell'ANCI FVG.

vizi sociali, la quantità di beneficiari raggiunti e l'ammontare delle risorse impiegate²³. Pur affidando all'Ufficio dei servizi sociali di ciascun Comune il compito di individuare la platea dei beneficiari ed il relativo contributo, l'Ordinanza non faceva alcun riferimento alla possibilità di esercitare questo compito in maniera associata tra i Comuni. In Friuli Venezia Giulia, questa omissione ha portato a modalità eterogenee di attivazione del servizio sociale che, dal 1988, è gestito in forma associata tra i Comuni, oggi aggregati in 18 Ambiti territoriali. Se formalmente tutti i servizi sociali sono stati coinvolti (taluni si sono fermati all'elaborazione di linee guida e criteri non sempre poi adottati dalle delibere comunali, altri sono intervenuti operativamente nella selezione delle domande), solo in alcuni ambiti territoriali si è registrata una completa gestione associata della misura, inclusa quella amministrativa-contabile favorendo in tal modo una maggior equità territoriale e la sperimentazione di soluzioni innovative quali la ridefinizione di soglie di contributi per un'effettiva "vita dignitosa" (Figura 5a).

Per quanto concerne i beneficiari (Figura 5b) che hanno goduto del buono alimentare o del pacco spesa, una stima ha permesso di calcolare che l'intervento ha raggiunto quasi il 3,5% delle famiglie residenti (circa 20mila nuclei familiari). Questi, per i criteri profondamente differenziati impiegati dai Comuni, che solo parzialmente hanno seguito i criteri di selezione affidati dall'Ordinanza ai servizi sociali, sono risultati un insieme piuttosto variegato di soggetti, in parte già noto a servizi sociali (persone in carico tra cui i beneficiari di Rdc), in parte destinatario di interventi di altri servizi pubblici (politiche attive per il lavoro, percettori di CIG, ecc.), ma anche rappresentante un segmento nuovo di società che per la prima volta è stato costretto a ricorrere a questo supporto. In sintesi, si può affermare che la misura è servita anche ad intercettare una nuova domanda sociale, benché il fabbisogno alimentare in regione sia risultato, a detta di molti operatori, contenuto rispetto ad esigenze prevalenti quali il pagamento di utenze domestiche, rate di mutui, ecc.

Ai Comuni del Friuli Venezia Giulia sono stati destinati 6,6 milioni di euro. L'impiego di queste risorse ha registrato una profonda varietà di esiti: in alcuni territori si sono esaurite velocemente, in altri le amministrazioni hanno proceduto ad un secondo e persino ad un terzo avviso alla cittadinanza, per raccogliere le domande, concedendo talvolta agli stessi destinatari la possibilità di reiterare il beneficio. L'aspetto più rilevante risulta comunque che l'ammontare del contributo pubblico statale è lievitato grazie all'apporto integrativo dei fondi comunali e soprattutto di donatori privati, quali imprese e singoli cittadini. Dai dati disponibili relativi a 85 Comuni (cui è attribuito il 61% dei fondi messi a disposizione dei territori della Regione dall'Ordinanza) si rileva che le risorse spese hanno già ampiamente superato i fondi statali proprio grazie alla solidarietà diffusa (Figura 5.c).

Figura 5: La distribuzione di beni alimentari in Friuli Venezia Giulia



Fonte: elaborazioni grafiche su dati della rilevazione ANCI/Regione FVG.

4.5 RAPPORTO SUGLI ENTI LOCALI: FABBISOGNO PROFESSIONALE, PERCEZIONE DEL PROCESSO DI DIGITALIZZAZIONE, ESPERIENZA DELLO SMARTWORKING

A cura di Enzo Risso, direttore scientifico di Ipsos; docente di teoria e analisi delle audience, Università La Sapienza di Roma

Premessa. L'input alla ricerca del CNEL

Il Presidente del CNEL, Tiziano Treu, nel corso di una audizione parlamentare ha focalizzato l'attenzione su un tema cruciale per l'evoluzione della pubblica amministrazione italiana e ha sottolineato quattro aree tematiche sulle quali il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro ritiene opportuno intervenire:

- rafforzamento e valorizzazione delle competenze del personale della Pa;
- riduzione dei tempi per l'esercizio dell'autotutela della Pa e codice unico dei contratti collettivi nazionali di lavoro;
- processi prioritari da rivedere, quali ad esempio la revisione del codice degli appalti, la modifica del reato di abuso d'ufficio e il ruolo di Anac;
- implementazione e sviluppo delle piattaforme digitali e dell'identità digitale.

Per supportare il CNEL nella sua elaborazione di una strategia complessiva a sostegno dell'innovazione delle competenze e delle capacità della pubblica amministrazione, è stata affidata a Ipsos la realizzazione di una ricerca articolata e ampia, focalizzata sulle amministrazioni locali, metropolitane e regionali, al fine di analizzare alcuni driver del cambiamento e delle esigenze di competenze e capacità della Pubblica amministrazione.

Le domande da cui è partita la progettazione della ricerca e del rapporto sono molteplici. Quali sono i fabbisogni di professionalità emergenti e persistenti negli enti locali? Quali sono i profili professionali che, area per area di competenza, sono maggiormente avvertiti dalle amministrazioni? Qual è il giudizio dei cittadini sulle competenze delle amministrazioni, in particolare in termini di capacità innovativa e digitalizzazione? Quali sono le valutazioni che fanno le amministrazioni dei servizi digitali offerti? Quali sono, invece, i giudizi dei cittadini sui servizi digitali offerti? Come è stato vissuto lo smart working dalle amministrazioni locali? Qual è il giudizio dei cittadini sul lavoro agile nella pubblica amministrazione? Quale futuro per lo smart working nella Pa e in quali aree dei servizi può esser maggiormente applicato?

La sfondo riflessivo della ricerca

L'Ocse, nel suo *"Quality of Public Administration - A Toolbox for Practitioners"* del 2017, ha sottolineato e rimarcato che la costruzione della capacità amministrativa è il processo attraverso il quale le persone, i gruppi, le organizzazioni e, complessivamente, le società generano e fortificano le proprie abilità di eseguire le funzioni assegnate, affrontare e rispondere ai problemi, definire e raggiungere gli obiettivi. La qualità professionale e le competenze possedute sono funzionali a sviluppare l'attitudine a comprendere e affrontare lo sviluppo, a innovare le performance a garantire una crescita sostenibile.

La ricerca e il rapporto sono stati progettati e realizzati in scia a questo orientamen-

to dell'Ocse, cercando di fornire uno strumento conoscitivo che agevoli le amministrazioni ad avviarsi sulla strada di un progressivo superamento dell'impostazione tradizionale della gestione intesa come "amministrazione" del personale (un'attività giuridica e adempimentale, incentrata sul rispetto di regole e funzioni, tendenzialmente non integrata all'interno di una più ampia strategia organizzativa). La ricerca, analizzando i fabbisogni professionali e di competenze dei singoli segmenti degli enti locali, nonché gli effetti dello smart working e della spinta alla digitalizzazione dei servizi, cerca di fornire un quadro di base per favorire un approccio "out-side-in". Un habitus per la gestione del capitale umano orientata all'ambiente esterno, alla capacità di essere al passo con i tempi, ad essere delle amministrazioni che sono parte attiva del processo di trasformazione del Paese, accentuando la capacità di comprensione e soddisfacimento dei bisogni di stakeholder, utenti e dipendenti.

Come sottolineava già nel 2014 Francis Fukuyama, in *Political Order and Political Decay*: "Molto più importante della dimensione, è la qualità di un Governo ... c'è una forte correlazione tra la qualità del governo e i buoni risultati economici e sociali".

La centralità delle competenze, specie per l'attività della Pubblica amministrazione nell'era della convivenza forzata con il Covid e in quella post pandemia, è sempre più strategica in quanto unisce due aspetti fondamentali:

- Lo sviluppo delle strategie di policy-making (il processo con cui i governi traducono la loro visione politica in programmi e azioni per ottenere "risultati" ovvero i cambiamenti concreti desiderati)
- L'innovazione digitale della pubblica amministrazione, per una evoluzione-rivoluzione della relazione con il cittadino nella fornitura dei servizi e nell'ampliamento della relazione.

Di più, come ci ricorda Geert Bouckaert, la valorizzazione delle competenze della pubblica amministrazione «è potenzialmente un mezzo per arrivare ad una molteplicità di scopi, tra i quali il contenimento della spesa pubblica, il miglioramento della qualità dei servizi pubblici, l'efficienza delle azioni di governo e l'aumento delle possibilità che le politiche siano davvero efficaci. La riforma del management pubblico può essere utile anche a conseguire un certo numero di fini intermedi, come rafforzare la responsabilità del governo verso la cittadinanza per le sue policy e programmi".

L'impianto della ricerca il team dedicato

Per rispondere ai molteplici quesiti che sono alla base dell'input del CNEL, è stata progettata

una indagine a specchio, con interviste a un campione di amministratori e dirigenti di comuni e Regioni, nonché interviste a un campione di cittadini.

Una modalità che ha permesso al CNEL di avere una duplice vision:

- lo sguardo dall'interno: i bisogni di competenze avvertiti dagli enti Locali, il quadro delle esigenze di competenze avvertite dalla pubblica amministrazione, le esigenze di innovazione professionale legate alla digitalizzazione e le potenzialità (e limiti) dello smarworking
- lo sguardo dall'esterno: i nuovi bisogni emergenti, l'analisi non tanto del giudizio dei cittadini sui servizi (che non è scopo di questo progetto), quanto i nuovi bisogni emergenti da parte dei cittadini.

Per impostare, progettare e realizzare la ricerca, affidata dal CNEL a Ipsos, è stato strutturato un team dedicato. Il gruppo di lavoro, coordinato da Enzo Rizzo, direttore scientifico di Ipsos e docente dell'Università La Sapienza di Roma, comprendeva anche due giovani e bravi ricercatori del team public affaire di Ipsos: Barbara Toci e Andrea Scavo.

I questionari di ricerca sono stati validati e approvati dai responsabili del CNEL e l'attività di ricerca è durata quasi due mesi.

La struttura del campione

L'indagine sulle amministrazioni locali ha coinvolto **150** amministrazioni. La realizzazione della ricerca è avvenuta tra gennaio e febbraio 2021. Le 150 unità sono state distribuite per quote basate sulla tipologia di ente e per macro-area geografica (Nord / Centro / Sud e Isole). Il campionamento per quote non è stato proporzionale rispetto all'effettiva distribuzione degli enti, ma è stato strutturato per sovra-rappresentare gli enti di dimensione più ampia e dare una base numerica anche su queste categorie (i comuni in Italia con più di 100mila abitanti sono 44, ovvero 0,5% dei comuni). Per ciascun ente è stata intervistata una figura apicale (sindaco, assessore, dirigente), attraverso un dialogo semistrutturato, condotto attraverso uno schema di domande e risposte chiuse e aperte.

Quadro generale del campione:

- Comuni 92%,
- Regione 3%,
- Unioni di Comuni 3%,
- Città Metropolitane 2%.

Ripartizione dei Comuni per dimensione

- Fino a 10mila abitanti 41%
- 10-30mila abitanti 20%
- 30-100mila abitanti 31%
- Oltre 100mila abitanti (incluse città metropolitane) 8%

Ripartizione delle interviste per ruolo del rispondente

- Sindaco 43%
- Presidente 4%
- Responsabile ufficio personale 19%
- Altra figura dirigenziale 4%
- Assessori 16%

L'indagine sui cittadini ha coinvolto **1500** persone maggiorenni. La ricerca è stata realizzata tra il 7 e l'11 febbraio 2021. Il campione è stato stratificato rispetto a parametri di genere, fascia di età e macro-area di residenza. La ponderazione dei dati, successiva alla raccolta, garantirà la rappresentatività del campione anche rispetto alla condizione sociale. Le interviste sono state condotte online con tecnica CAWI e sono state finalizzate a raccogliere i nuovi bisogni emergenti dei cittadini verso la pubblica amministrazione.

Ripartizione per Area Geografica dei rispondenti

- Nord Ovest 26%

- Nord Est 19%
- Centro 20%
- Sud 24%
- Isole 11%

Ripartizione per fascia d'età dei rispondenti

- 18-24 anni 8%
- 25-34 anni 13%
- 35-44 anni 16%
- 45-54 anni 19%
- 55-64 anni 16%
- 65 anni e oltre 27%

Ripartizione per sesso dei rispondenti

- Uomo 48%
- Donna 52%

4.5.1. Il fabbisogno professionale nei comuni, le opinioni degli amministratori e dei cittadini

4.5.1.1. Dalla resilienza trasformativa, alla consapevolezza trasformativa nella P.A.

Nel corso dell'ultimo anno si è spesso messo l'accento, per la P.A., sulla necessità della resilienza trasformativa, la possibilità di utilizzare la dura e complessa discontinuità indotta dalla pandemia per mutare l'orientamento dell'agire degli enti locali e delle dinamiche innovative.

Dopo un anno di pandemia e grazie al lungo percorso di maturazione delle funzioni e del ruolo della P.A. che si è andato affermando nel corso degli anni, il quadro che emerge dalla ricerca è quella di una pubblica amministrazione consapevole di dover investire sull'innovazione, sulla trasformazione digitale, sull'evoluzione green del nostro modo di produrre e gestire città, regioni e territori, sulla cultura delle risorse umane.

Nel corso degli ultimi anni il calo di risorse umane negli enti locali è stato consistente. Il censimento generale 2019 sul personale degli enti locali redatto dal Ministero dell'Interno fotografa la situazione sul piano dell'occupazione al 31 dicembre 2019. Rispetto all'anno precedente il calo del personale a tempo indeterminato è stato del 3%, mentre la riduzione del personale a tempo determinato è stata del 9,5%. In aumento, invece, i contratti di somministrazione (+33%). In diminuzione del 16% anche il numero dei dirigenti in servizio presso gli enti locali.

Il processo di depauperamento delle professionalità e delle competenze negli enti locali è segnalato in modo preciso dalla rilevazione che pone l'asticella del livello medio di sottodimensionamento dell'organico degli enti al 32%. Il dato medio, però, non rende giustizia della situazione in cui il 44% delle amministrazioni che denunciano una mancanza di personale che si aggira intorno alla metà della pianta organica.

La spinta a rafforzare la dotazione di capitale umano è caratterizzata, al contempo, dall'esigenza di rinnovare i profili delle competenze e delle capacità.

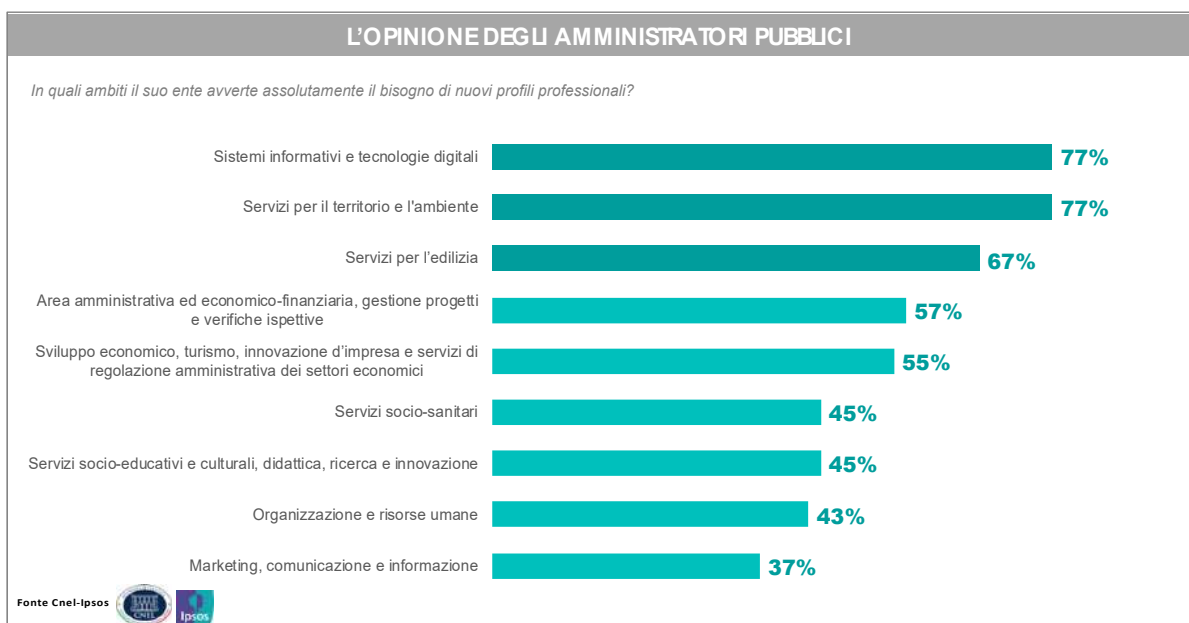
Al primo posto per le amministrazioni c'è la digitalizzazione e su questo tema si con-

centra la ricerca di professionalità. Il 77% avverte il bisogno di nuove risorse umane innanzitutto nell'area dei sistemi informativi e tecnologie digitali.

La seconda area di bisogni di professionalità si incentra sulla transizione green, con la ricerca di personale e nuove professionalità nel settore servizi per il territorio e l'energia (77%). Una nuova strategia per la gestione dell'abitare, per ripensare il consumo di territorio, concentrandosi sulla capacità di rinnovare i centri urbani e la gestione del patrimonio edilizio, è al terzo posto nella classifica delle esigenze professionali, con il 67% di amministrazioni a caccia di nuovi profili. Il settore che è in fondo alla classifica dei fabbisogni professionali, in termini di urgenza, è quello della comunicazione e del marketing (37%).

Servizi Socio-sanitari (45%) e risorse umane (43%) sono aree in cui nella P.A. le ricerche di personale mantengono una loro pregnanza. La prima a seguito della necessità di mutare, a causa del Covid, il modello di servizio sociale territoriale, mentre la seconda mostra l'attenzione che si sta instaurando nella P.A. alla cura, valorizzazione e engagement del personale, quale strumento per aumentare efficienza, competenze, capacità di risposta ai bisogni dei cittadini e innovazione dei servizi.

Il settore dei servizi socio-educativi con il 45% della ricerca di professionalità, evidenzia la ripresa di centralità del tema della scuola, della qualità dei servizi culturali ed educativi nella partita dello sviluppo e della crescita dei territori. In scia e con una ulteriore accentuazione c'è la ricerca di professionalità nell'ambito della promozione turistica e dell'innovazione d'impresa (55%). Un segnale significativo che porta alla luce l'intenzione della P.A. di tornare a essere un motore dello sviluppo, un promotore della trasformazione economica delle comunità e non semplicemente un regolatore.



4.5.1.2. La digitalizzazione al centro del cambiamento

Le amministrazioni pubbliche stanno rispondendo all'annosa domanda di "Quale PA per quale paese?". Lo stanno facendo mettendo al centro l'innovazione e la digitalizzazione dei servizi, con una concezione della crescita e dello sviluppo in termini di inclusività, sostenibilità e semplicità.

Nell'area dei sistemi informativi e tecnologie gli ambiti in cui è avvertita la necessità di nuove figure professionali sono quelli legati alla transizione digitale (54%), alla progettazione nuovi servizi web e mobile (48%) e alla gestione documentale digitale (46%). I dati mostrano la consapevolezza e l'enfasi che le amministrazioni stanno ponendo all'obiettivo di ridisegnare la PA e di colorarla di digitale.

In seconda battuta, nella classifica degli ambiti di intervento nel settore, troviamo lo sviluppo sistemi IT, l'attenzione al tema della privacy, del trattamento dei dati, delle attività di manutenzione e supporto all'utilizzo ICT (tutte al 37%), nonché l'esigenza di una forte e sempre audace capacità di garantire la sicurezza informatica (35%).

Nelle amministrazioni pubbliche sta entrando anche l'attenzione a nuove funzioni e logiche sospinte dal digitale, come: l'analisi e la progettazione flussi informativi (26%), l'acquisizione, la gestione e l'analisi di banche dati (28%), nonché l'attenzione alle funzionalità di sistemi (24%) e ai sistemi statistici e documentali (13%).

La spinta al cambiamento nella P.A. si può leggere anche nelle tipologie di professionalità ricercate e orientate realizzare inserimenti che potenzino le "capacity building" nelle PA. L'obiettivo sembra essere quello di innovare il capitale umano, innestando all'interno delle strutture persone in grado di innovare e accompagnare le amministrazioni nello sviluppare servizi on-line semplici ed efficienti, centrati sui bisogni dei cittadini. Servizi fondati su reingegnerizzazione, interoperabilità e cooperazione applicativa.

Nelle amministrazioni pubbliche sta facendosi strada la convinzione che il digitale è uno dei driver fondamentali per la trasformazione delle pubbliche amministrazioni e che per attuare la transizione digitale occorre acquisire, mantenere e sviluppare un set di professionalità adeguate e motivate.

Le tre professionalità maggiormente ricercate dalla PA di livello apicale, con soggetti che possono svolgere il ruolo di responsabili della gestione documentale, della conservazione e del protocollo informatico (52%), figure esperte per la gestione e sviluppo sistemi informatici (33%) e responsabili della transizione digitale (37%).

In seconda battuta, nelle amministrazioni, si sta affermando la ricerca-professionalità legate alla gestione dei sistemi, per l'analisi e progettazione dei flussi informativi (33%) e del trattamento dei dati personali (30%). Non mancano comuni che si stanno ponendo l'obiettivo di una forte innovazione dei servizi digitali e sono alla ricerca di sviluppatori di app e di siti web (24%), di esperti in sicurezza delle reti (24%) o specialisti di rete (20%). Sono ancora una minoranza le amministrazioni che cercano figure particolarmente avanzate come analista di dati, statistico o data scientist (15%) o data manager (15%).

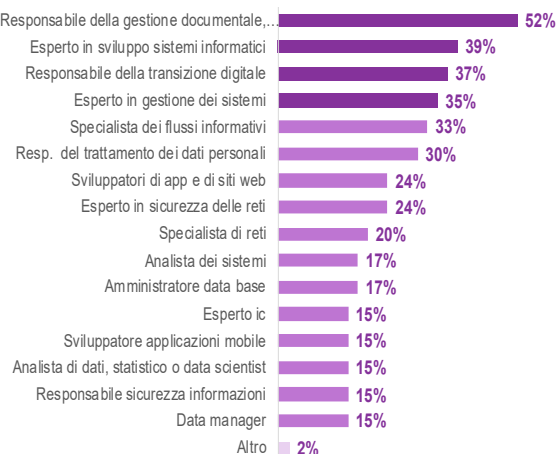
L'OPINIONE DEGLI AMMINISTRATORI PUBBLICI

In quali ambiti dell'area Sistemi informativi e tecnologie avverte il maggior bisogno di figure professionali?
Nell'area Sistemi informativi e tecnologie di quali figure avverte assolutamente il bisogno il suo ente?

AMBITI



FIGURE PROFESSIONALI



Fonte Cnel-Ipsos



4.5.1.3. Professionalità per la sfida green

Il secondo ambito di investimento professionalizzante riguarda l'area dei servizi al territorio. La Commissione Europea ha definito con il "green new deal" una strategia che mira a trasformare l'Unione Europea in una società con un'economia moderna e competitiva, in cui la crescita economica non va a discapito della salute dei cittadini, delle risorse e del capitale naturale. Al centro di questa strategia nel nostro Paese non può che esserci una pubblica amministrazione dotata di competenze in grado di gestire, sostenere, sviluppare il progetto e i suoi obiettivi.

Le tipologie di competenze maggiormente ricercate dalle amministrazioni sembrano andare in questa direzione e non a caso riguardano tre ambiti: le nuove politiche energetiche (52%), i servizi e attività per l'urbanistica (50%) e la gestione dell'ambiente (46%). Seguono, per livello di importanza, l'investimento sulla sicurezza e il controllo con il potenziamento della polizia locale (43%), la necessità di intervenire sull'annoso tema della viabilità (35%), il potenziamento dei servizi e delle attività per la mobilità alternativa e green (33%), nonché lo sviluppo degli ambiti che garantiscono una innovazione nella gestione delle reti territoriali (22%). Ultimo, non per importanza, si colloca la protezione civile con il 15% di attenzione.

Le professionalità ricercate illustrano in modo eloquente sia le carenze di personale che le amministrazioni si trascinano da anni, sia la spinta a nuovi servizi e a una nuova vision della gestione del territorio. Da un lato, nelle amministrazioni permane la ricerca di agenti di polizia locale (46%), urbanisti specializzati (37%), geometri (30%), ingegneri (30%), esperti della protezione civile (17%); mentre dall'altro lato, sono cre-

sciute nel tempo la ricerca di figure nuove e specializzate, orientate a una società, a una economia e a un modello di sviluppo e gestione delle comunità e dei territori sempre più green e sostenibile. In questa direzione si collocano la ricerca di energy manager e esperti dell'efficiamento energetico (35%), tecnici e progettisti esperti di energie rinnovabili (33%), pianificatori, paesaggisti e specialisti del recupero e della conservazione del territorio (30%), esperti di smart-city (24%) e mobility manager (20%). Il tema dell'ambiente non riguarda solo la conservazione, ma anche la valorizzazione e l'analisi degli impatti dei cambiamenti climatici. Alcune amministrazioni, non a caso, stanno cercando progettisti ambientali (22%) e risk manager ambientali (17%).

Le trasformazioni delle città, in un'ottica green di modello di vita e mobilità, spingono le amministrazioni, specie quelle dei comuni medi e maggiori, a ricercare professionalità come esperti tecnici della mobilità (20%), ingegneri dei trasporti e del traffico (15%), manager del governo del territorio (15%).

Nel set delle professionalità ricercate non mancano i tecnici della raccolta e trattamento dei rifiuti e della bonifica ambientale, gli istruttori del sistema informativo territoriale e i tecnici per il monitoraggio ambientale.

L'OPINIONE DEGLI AMMINISTRATORI PUBBLICI

In quali ambiti dell'area Servizi per il territorio e l'energia (Ambiente, risorse naturali, urbanistica, mobilità e viabilità, gestione reti territoriali, protezione civile) avverte il maggior bisogno di figure professionali??

Nell'area Servizi per il territorio e l'energia (Ambiente, risorse naturali, urbanistica, mobilità e viabilità, gestione reti territoriali, protezione civile) di quali figure professionali avverte assolutamente il bisogno?

AMBITI



Fonte Cnel-Ipsos



FIGURE PROFESSIONALI



4.5.1.4. L'edilizia, la progettazione del nuovo ben vivere nelle città e nei paesi

Le nuove sfide per l'edilizia e i sistemi di costruire e vivere nelle città e nei paesi, passano sempre di più attraverso una forte specializzazione delle amministrazioni e dei professionisti che in esse lavorano. Tecnica, tecnologia, risparmio energetico, materiali green e innovativi (per la parte termica, acustica e antisismica), comfort ambientale: sono tutti gli elementi che richiedono da parte delle amministrazioni pubbliche nuove

specializzazioni nella progettazione e nella capacità di controllo.

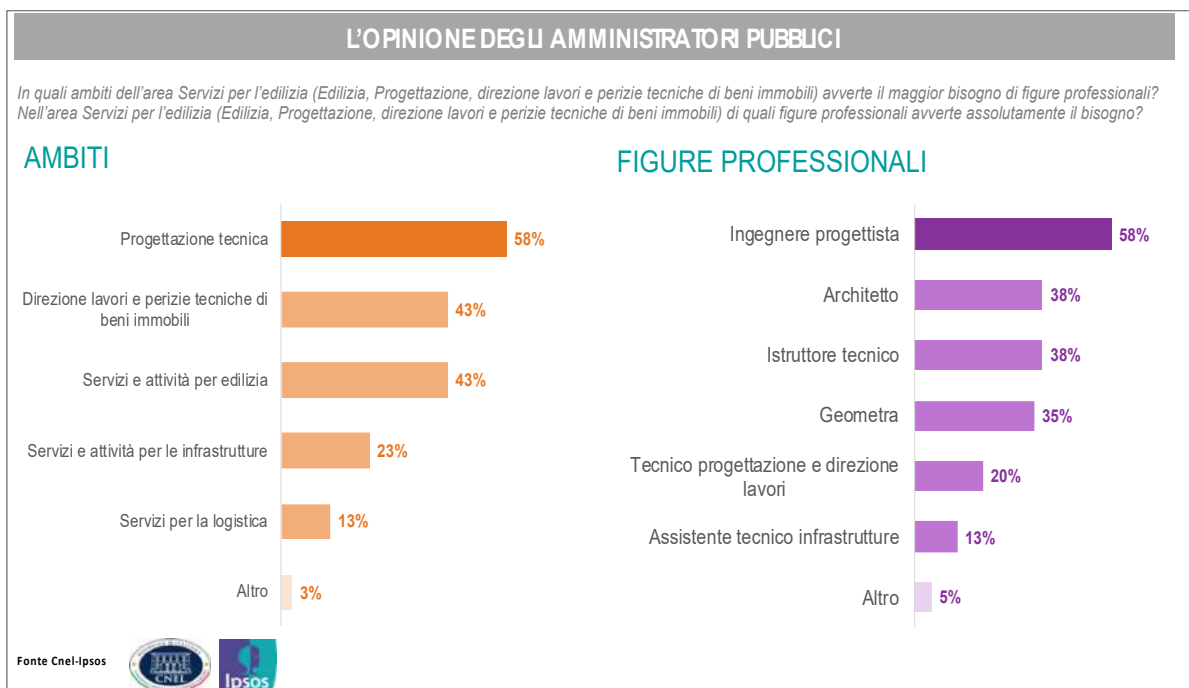
L'evoluzione delle città e del modo di costruire e abitare deve rispondere alle esigenze dei molteplici settori, dall'edilizia dei complessi commerciali e del terziario avanzato, a quella civile fino alle strutture sanitarie e di cura, arrivando alle scuole e alle strutture ricettive. In tutti i differenti settori le amministrazioni sono chiamate ad affermare nuovi valori ambientali e green, ma anche di vivibilità, innovazione e comfort.

I bisogni professionali nell'ambito dei servizi per l'edilizia mostrano un universo di comuni che hanno subito tagli e avvertono l'esigenza di innovare la propria capacità di far fronte ai bisogni dei cittadini e dell'evoluzione delle città.

Interventi di recupero di aree delle città e del territorio, realizzazione di nuovi servizi abitativi transitori, processi di rigenerazione urbana e delle periferie, progettazione e sviluppo di un nuovo modello di edilizia sociale a costi sostenibili, monitoraggio permanente della situazione abitativa, traino del mondo delle costruzioni verso un'edilizia green, sviluppo della logica dell'economia circolare, sono solo alcune delle sfide cui devono rispondere le amministrazioni.

Gli ambiti in cui gli enti locali avvertono le maggiori necessità professionali vanno da quelli più tradizionali della progettazione tecnica (58%), della direzione lavori e perizie tecniche di beni immobili (43%), dei servizi e attività per edilizia (43%), quelli più innovativi dei servizi e attività per le infrastrutture (23%) e dei servizi per la logistica (13%).

Dal punto di vista delle figure professionali ricercate al primo posto ritroviamo gli ingegneri progettisti (58%), gli architetti (38%), gli istruttori tecnici (38%), i geometri (35%). Meno presenti le richieste per tecnici di progettazione e direzione lavori (20%) e per assistenti tecnici per le infrastrutture (13%).



4.5.1.5. I servizi generali e l'innovazione della macchina amministrativa

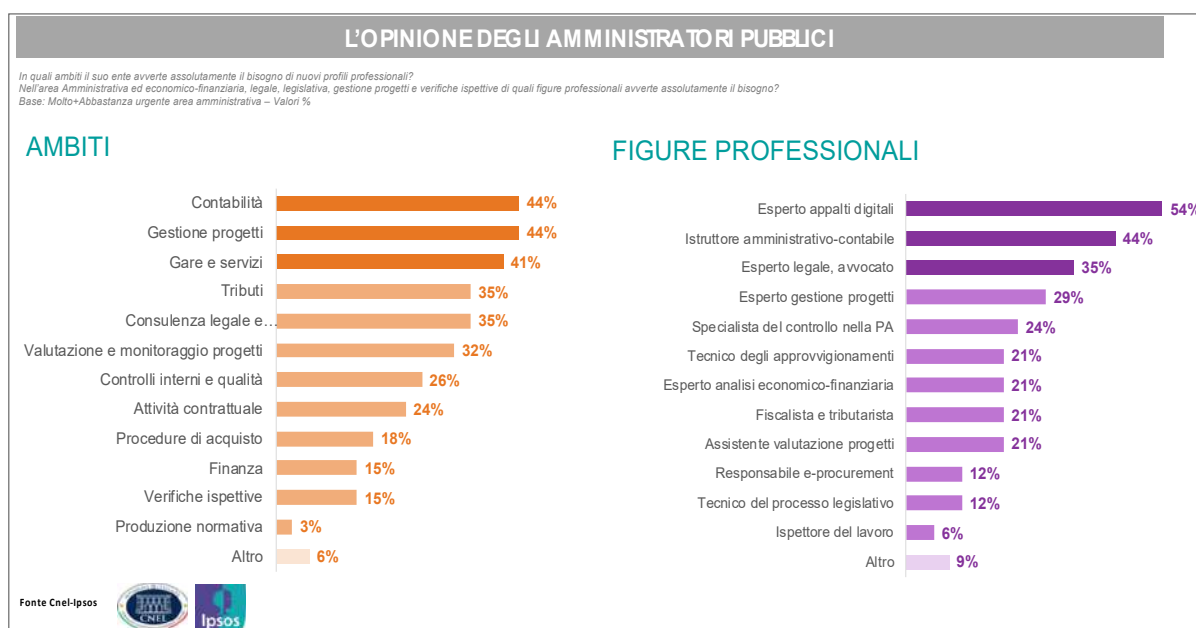
Contabilità (44%), gestione dei progetti (44%), gestione di gare e servizi (41%), area tributi (35%), consulenza legale e rappresentazione in giudizio (35%), sono gli ambiti di cui le amministrazioni locali avvertono la maggiore esigenza.

Effetto del blocco del turn over, dei mutamenti in corso, della complessità normativa, le amministrazioni sono arrivate abbastanza stremate, dal punto di vista professionale, all'inizio del primo ventennio del secolo.

Oltre a questi ambiti che hanno livelli di interesse che coinvolgono tra un terzo e il 44% delle amministrazioni, vi sono anche altri aspetti di interesse come la valutazione e il monitoraggio dei progetti (32%), i controlli interni e di qualità (26%), lo sviluppo dell'attività contrattuale (24%), le procedure di acquisto (18%), la finanza e le verifiche ispettive (13%).

Dal punto di vista dei profili professionali maggiormente ambiti nell'area amministrativa ed economico-finanziaria, legale, legislativa, gestione progetti e verifiche ispettive, troviamo al primo posto il nuovo profilo di esperto di appalti digitali e nello sviluppo e gestione appalti digitali, seguono figure professionali più standard come quello di istruttore amministrativo-contabile (44%), di esperto legale, avvocato (35%) e esperto gestione progetti (29%).

Anche in questa area più tradizionale emergono le spinte al nuovo come si evince dall'attenzione per figure responsabili dell'e-procurement (12%). Altre figure ricercate sono quelle di assistente valutazione progetti, fiscalista e tributarista, tecnico acquisti e approvvigionamenti, esperto analisi economico-finanziaria, specialista controllo pubblica amministrazione.



4.5.1.6. Sviluppo e turismo. Progettazione europea e innovazione del tessuto economico le principali necessità

Più Europa. Più capacità di cogliere le occasioni offerte dai fondi europei. L'accordo di partenariato fra Italia e Unione Europea per il periodo 2014-2020 contempla 51 programmi fra cui 39 POR e 12 PON, del valore complessivo di circa 44,8 miliardi di euro (stima del servizio studi della Camera dei Deputati). Il report della Corte dei Conti europea di settembre 2020, colloca l'Italia al penultimo posto per capacità di assorbimento dei fondi del bilancio 2014-2020, superata solo dalla Croazia. Il nostro Paese è riuscito a utilizzare solo il 38% delle risorse erogate dall'Unione Europea, mentre la Francia ha utilizzato il 53% e la Germania il 49%. Al primo posto c'è la Finlandia, con il 73%.

Per cercare di porre rimedio a questo cronico ritardo le amministrazioni locali e regionali mettono al primo posto la progettazione europea (70%) quale ambito indispensabile su cui potenziare le competenze professionali dell'ente.

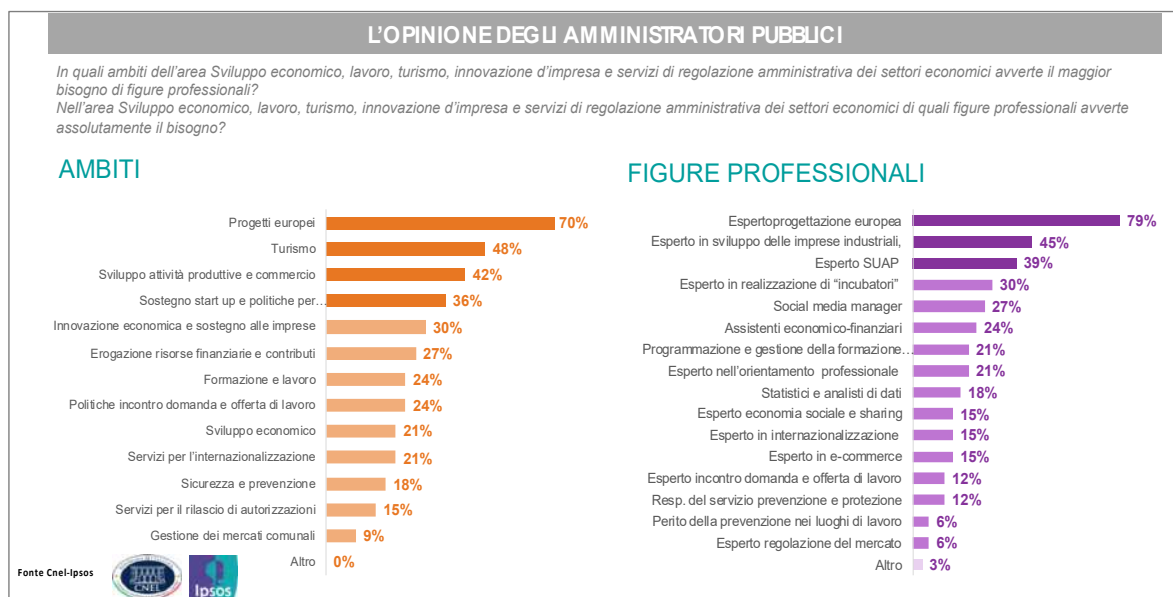
All'interno dell'area dello sviluppo economico, lavoro, turismo, innovazione d'impresa e servizi di regolazione amministrativa dei settori economici, gli altri ambiti in cui le amministrazioni avvertono la necessità di potenziamenti professionali sono: il turismo (48%), lo sviluppo delle attività produttive e del commercio (42%), il sostegno a start up, imprenditorialità femminile e giovanile (36%), l'impegno per l'innovazione economica e il sostegno alle imprese (30%), nonché l'erogazione di risorse finanziarie e contributi (27%), la formazione (24%) e le politiche incontro domanda e offerta di lavoro (24%).

È evidente l'orientamento delle amministrazioni: il passaggio da un'idea di sviluppo economico locale fondato sull'erogazione di contributi, alla vision dello sviluppo incentrato sui sistemi locali: **nascita di nuova impresa, sostegno all'imprenditoria femminile e giovanile, sviluppo integrato e reticolare del tessuto locale.**

Vanno in questa direzione, specie per le amministrazioni maggiori, la necessità di potenziare le competenze dei servizi per l'internazionalizzazione (21%) e quelli per la formazione. Appaiono più ridotte, invece, le esigenze di professionalità in ambiti quali il rilascio di autorizzazioni (15%), la sicurezza e prevenzione (18%), la gestione dei mercati comunali (9%).

Coerentemente con l'evoluzione delle traiettorie in atto, le amministrazioni stanno cercando alcune specifiche professionalità in grado di traghettarle verso la nuova dimensione dello sviluppo. In vetta c'è la necessità di esperti in fondi e progettazione europea (79%). Per potenziare, realizzare e garantire il passaggio dallo sviluppo locale alla generazione di sistemi integrati locali, gli enti sono a caccia di esperti in promozione e sviluppo delle imprese (45%), in SUAP - sportello unico attività produttive (39%), in "incubatori" e progetti innovativi (30%).

Per essere al passo con un mondo che cambia, anche sul fronte del marketing territoriale, l'attenzione si incentra sull'acquisizione di profili esperti quali social media manager (27%) e analisti dei dati (18%). In una logica sistemica diventano centrali professionalità da dedicare alla programmazione e gestione formazione professionale (21%), all'orientamento e riqualificazione professionale per inserimento lavorativo (21%), all'internazionalizzazione delle imprese e dei mercati (15%) e all'incontro tra domanda e offerta di lavoro (12%), ma anche profili orientati alla nuova economia: e-commerce (15%), innovazione sociale e sharing economy (15%), innovazione economico-finanziaria (24%).



4.5.1.7. Cultura, sport e servizi educativi, alla ricerca di fondi

L'area dei servizi socio-educativi, culturali e sportivi ha bisogno di professionalità orientate al reperimento dei fondi europei, della gestione degli eventi, della tutela del patrimonio.

La cultura, l'arte, la natura, le piante coltivate e soprattutto per i paesaggi, la vita popolare e i suoi prodotti tipici, sono fonti di "rinascita" e affermazione dei territori e delle città. Il ruolo della cultura e delle sue espressioni, nell'ampia concezione, comprendente credenze, conoscenze, manifestazioni dell'arte e dei prodotti dell'interazione di una comunità umana con il proprio spazio-ambiente fisico-biologico, è quello di rigenerare le energie locali e contribuire ad allargare le capacità e competenze di una comunità. I valori dell'ambiente culturale di un luogo costituiscono una risorsa per le attività interne ai territori, per l'attrazione di turisti, per generare appeal verso imprese e investitori, per attrarre risorse umane altamente qualificate, per attirare investimenti in attività competitive fondate su ricerca, innovazione, mestieri e capacità creative.

Complessivamente l'orientamento delle amministrazioni che emerge dagli ambiti e dai profili professionali ricercati sembra orientato in due direzioni:

- da un lato il potenziamento dei servizi educativi come base della rigenerazione di un senso comunitario e di qualità e benessere locale;
- dall'altro lato l'accezione alla nozione di patrimonio culturale come bene comune, come "comunità di eredità" e di valore socialmente costruito, come fonte di attrazione e vitalità.

Gli ambiti in cui è maggiore il bisogno di potenziamento delle capacità e delle professionalità sono quelli relativi ai progetti europei (52%), alla valorizzazione del patrimonio artistico e culturale (48%), alla gestione delle biblioteche (44%), ai servizi scolastico-educativi (41%), ai servizi per l'infanzia (37%) e ai servizi per i giovani e l'alta formazione (37%). Tutti settori in cui la necessità di nuovi inserimenti è segnalata dal 32% al 52% degli enti.

Lo sport e la gestione impianti (33%), i servizi relazione con le associazioni (30%), la gestione degli archivi (30%), la crescita e rafforzamento dei servizi per ricerca e innovazione (26%), lo sviluppo dell'attività sui social media (19%), il rafforzamento di proposte per iniziative e spettacoli (19%) e infine il potenziamento della didattica (15%), completano la mappa dei principali ambiti in cui le amministrazioni intendono investire.

I profili professionali più ricercati, di conseguenza, sono: esperto progetti europei (67%), esperto in marketing della cultura e del territorio (41%), collaboratore socio-educativo (37%) e esperto in promozione culturale e realizzazione eventi (33%). A seguire mancano anche archivisti, archeologi, bibliotecari (26%), esperti nella gestione degli eventi sportivi (19%), docente di scuola primaria e dell'infanzia (15%), specialisti del digital learning (19%), addetti alla registrazione dei dati (11%) e direttori artistici (11%).



4.5.1.8. La sfida delle risorse umane

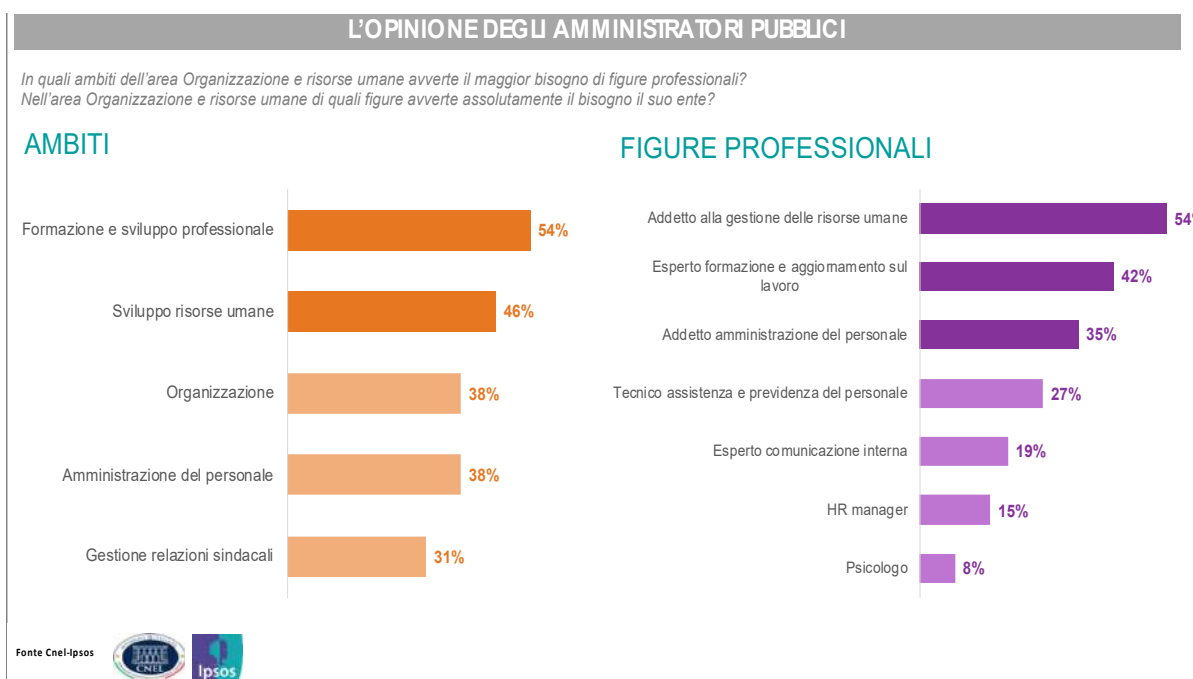
Le amministrazioni stanno da tempo incamminandosi su una strada per loro innovativa e tortuosa: l'abbandono della pura amministrazione del personale con il suo prevalere di procedure e regole, per orientarsi verso una gestione 'outside-in'. In tale logica l'outcome, necessariamente, deve essere calibrato sull'ambiente esterno sia in termini di soddisfazione dei cittadini e degli utenti, sia in termini di motivazione e soddisfazione dei dipendenti.

Di qui l'importanza di competenze volte alla motivazione e all'engagement dei dipendenti (Mapping, measuring, managing) e di professionalità indirizzate alla comunicazione interna. Se consideriamo il complesso delle esigenze che emergono dalla ricerca, si genera una mappa di ciò che è importante per le amministrazioni pubbliche: raccontare alle persone il valore che l'ente produce, superare il gap ideologico pubblico/privato e rendere appetibile la pubblica amministrazione per una ragazza o un ragazzo che vuole investire sul suo futuro professionale.

Le risposte degli amministratori locali mettono in primo piano l'importanza della *value proposition* dell'ente, incentrando le strategie di reclutamento non solo sulla posizione individuale da ricercare, ma anche sul valore dell'organizzazione.

Le amministrazioni locali devono abituarsi sempre di più a parlare di futuro e il fabbisogno di competenze deve essere sempre di più orientato alla prospettiva, prendendo in considerazione il presente (in base alla coerenza tra il servizio da erogare e le competenze - hard e soft - necessarie per farlo) e il futuro, pensando alla direzione strategica dell'ente sul tema o nello specifico ambito. In questa direzione vanno alcune esigenze emerse dagli enti come il potenziamento professionale di ambiti quali la formazione e sviluppo professionale (54%), nonché lo sviluppo delle risorse umane (46%). Seguono ambiti come l'organizzazione (38%), l'amministrazione del personale (38%) e la gestione delle relazioni sindacali (31%).

In termini concreti di professionalità ambite al primo posto incontriamo la necessità di addetti alla gestione delle risorse umane (54%), esperti in formazione e aggiornamento sul lavoro (42%), addetti all'amministrazione del personale (35%), tecnici per l'assistenza e la previdenza del personale (27%), HR manager (15%) ed esperti in comunicazione interna (19%).



4.5.1.9. Più forza ai servizi sociali territoriali

L'aumento delle diseguaglianze sociali, l'invecchiamento della popolazione, i rilevanti mutamenti della domanda sociale con l'emergere di nuovi rischi e di nuovi bisogni, hanno determinato una nuova sfida per i comuni: il passaggio dalla concezione di welfare state a quella di welfare society e welfare community, nei quali i processi di modernizzazione si intessono con l'evoluzione della società.

I territori e gli enti locali sono i luoghi nei quali si gioca la maggiore partita per il miglioramento concreto della qualità della vita delle persone, attraverso politiche inno-

vative e sostenibili sotto il profilo ambientale, economico e sociale.

Il benessere sociale, la promozione della solidarietà sociale, come i diritti di protezione, aiuto, sostegno per le fasce più deboli, hanno indotto molti Enti Locali a intraprendere interessanti percorsi di innovazione sociale, basati su nuove modalità di governance degli attori sociali territoriali e sull'attivazione e valorizzazione delle risorse disponibili sui territori.

Le richieste di professionalità che emergono dalla ricerca sembrano rafforzare questa tendenza e operare in una direzione di welfare comunitario, con l'intento di affermare un sistema integrato di interventi e servizi sociali, all'interno di una rete interconnessa tra soggetti pubblici, privati e reti informali.

Gli ambiti in cui le amministrazioni avvertono il maggior bisogno di rafforzamenti professionali, nell'area dei servizi socio-sanitari sono molteplici. Si va dai servizi sociali territoriali (59%), a quelli per anziani (56%), famiglie (56%), minori (56%), disabilità (44%), al sostegno del reddito (41%).

Le amministrazioni locali avvertono in modo particolare l'esigenza di intervenire sulla crescente mole di violenza sulle donne. I dati Istat danno ragione alle scelte dei comuni: ha subito violenze fisiche o sessuali da partner o ex partner il 13,6% delle donne (2 milioni 800 mila). In particolare il 5,2% (855 mila) donne hanno subito violenze dal partner attuale e il 18,9% (2 milioni 44 mila) dall'ex partner.

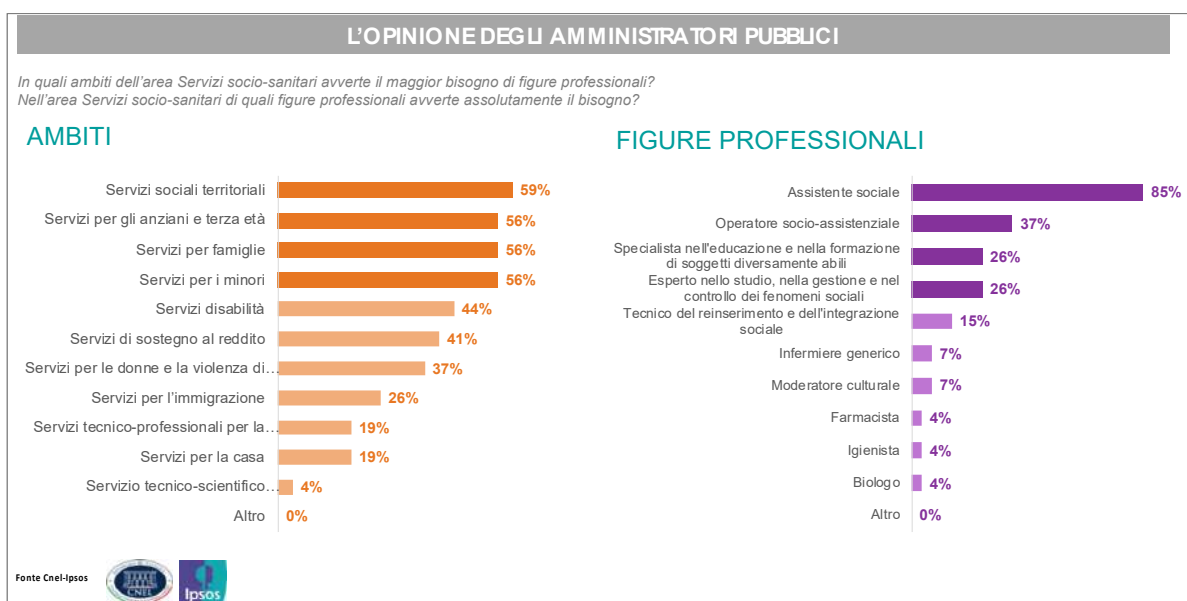
I nemici non sono solo in casa. Il 24,7% delle donne ha subito almeno una violenza fisica o sessuale da parte di uomini non partner: il 13,2% da estranei e il 13% da persone conosciute. In particolare, il 6,3% da conoscenti, il 3% da amici, il 2,6% da parenti e il 2,5% da colleghi di lavoro.

Le donne subiscono minacce (12,3%), sono spintonate o strattonate (11,5%), sono oggetto di schiaffi, calci, pugni e morsi (7,3%). Altre volte sono colpite con oggetti che possono fare male (6,1%). Tra le donne che hanno subito violenze sessuali, le più diffuse sono le molestie fisiche, cioè l'essere toccate o abbracciate o bacciate contro la propria volontà (15,6%), i rapporti indesiderati vissuti come violenze (4,7%), gli stupri (3%) e i tentati stupri (3,5%).

A fronte di dinamiche di questo genere e con la crescita delle violenze avvenuta nel periodo del Covid (oltre 49mila le donne nel 2020 hanno cercato aiuto a causa di violenze subite, il 13,6% in più rispetto al 2017) le amministrazioni locali stanno cercando di creare nuovi servizi a sostegno delle donne e nuove professionalità in grado di affrontare l'emergenza della violenza di genere (37%).

Ulteriori servizi che i comuni intendono potenziare sono quelli per l'immigrazione (26%), per la sanità (19%) e la casa (19%).

Dal punto di vista delle professionalità, in vetta alla classifica troviamo gli assistenti sociali (85%), gli operatori socio-assistenziali (37%), gli specialisti nell'educazione e nella formazione di soggetti diversamente abili (26%), gli esperti nello studio, nella gestione e nel controllo dei fenomeni sociali (26%) e i tecnici del reinserimento e dell'integrazione sociale (15%).



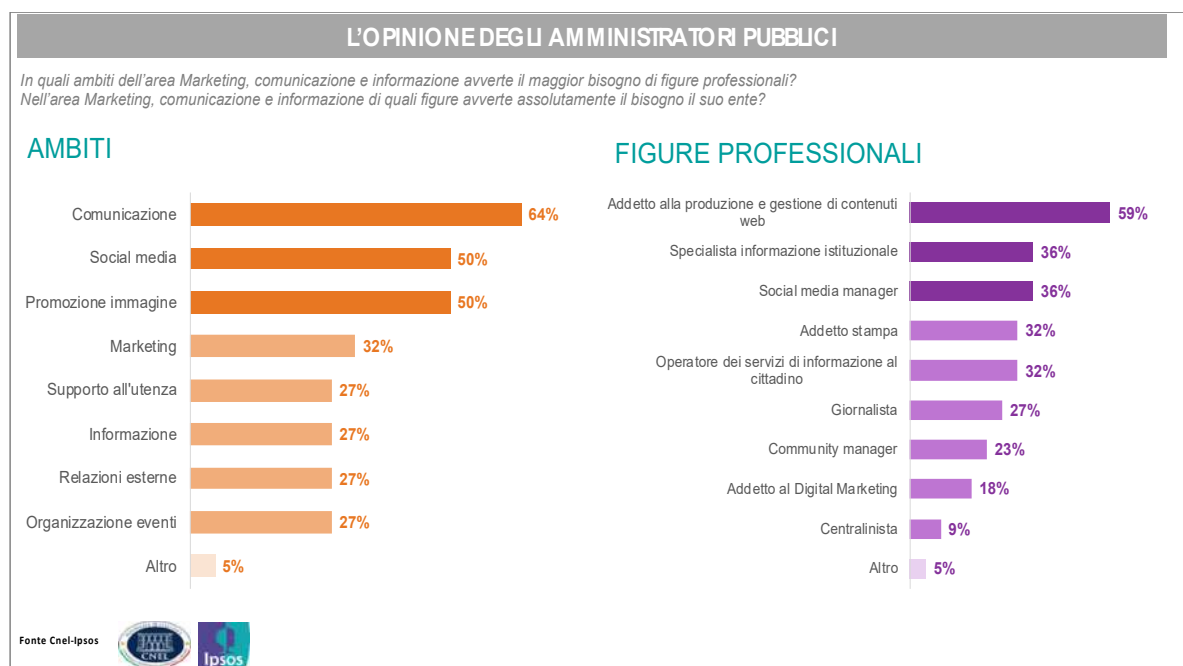
4.5.1.10. Professionisti del web e dei social cercasi

Le città italiane e le pubbliche amministrazioni, sono sempre più attive sui social network, con una presenza stabile su diversi canali e una crescente attenzione alle ultime evoluzioni del settore. Comuni, regioni, ministeri e molti altri enti comunicano le proprie attività con video, immagini e stories, su Facebook, Instagram, Twitter, Tik tok. La rivoluzione comunicativa non riguarda solo i social. Comuni, aziende di trasporto pubblico e igiene urbana, polizia municipale, strutture di protezione civile, difensore civico, aziende sanitarie: sono solo alcune delle tipologie di soggetti pubblici che stanno utilizzando WhatsApp per informare e dialogare con i cittadini.

Si sta affermando una nuova concezione della comunicazione pubblica che potremmo definire “comfortable”, sospinta dal valore che ha, per un cittadino, trovare la propria amministrazione nei luoghi da lui utilizzati per comunicare con gli altri, nel ricevere informazioni su uno strumento semplice e usando un linguaggio accessibile, che li fa sentire a proprio agio, in dialogo.

Gli effetti di questo mutamento di paradigma lo si incontra negli ambiti e nei bisogni di professionalità segnalati dalle amministrazioni. Il bisogno di rafforzare il marketing social è segnalato dal 50% degli enti, mentre la necessità di rafforzare la comunicazione (64%), la promozione (50%), il marketing (32%) completano il quadro delle principali priorità. Un fronte in crescita è anche quello relativo al supporto all’utenza, all’amministrazione amica e vicina (27%). Non mancano, ovviamente, le necessità di solidificare l’informazione (27%), le relazioni esterne e l’organizzazione degli eventi (tutti al 27%).

Dal punto di vista delle professioni ricercate sventa l’attenzione agli addetti alla produzione e gestione di contenuti web (59%), a social media manager (36%), a community manager (23%) e agli addetti al digital marketing (18%). La rosa delle esigenze è completata dagli specialisti in informazione istituzionale (36%), dai classici addetti stampa (32%) e dagli operatori dei servizi di informazione al cittadino (32%). Oltre un quarto delle amministrazioni, infine, avverte il bisogno di giornalisti (27%).



4.5.1.11. Le venti professioni più ricercate dalle amministrazioni

Assistente sociale (85%), esperto in fondi europei e progettazione europea (79%), addetto alla produzione e gestione di contenuti web (59%), ingegnere progettista (58%), addetto alla gestione delle risorse umane (54%), responsabile della gestione documentale, della conservazione e del protocollo informatico (52%): sono i 6 profili professionali più ricercati dalle amministrazioni oggi.

Un quadro che mette bene in luce dove stanno cercando di andare le amministrazioni pubbliche e la loro spinta verso il superamento del gap nell'uso dei fondi europei, la digitalizzazione, l'innovazione sociale, la comunicazione web, la rivoluzione nella gestione delle risorse umane.

Se allarghiamo lo sguardo alle prime 20 professionalità ricercate, ritroviamo almeno 4 aree professionali.

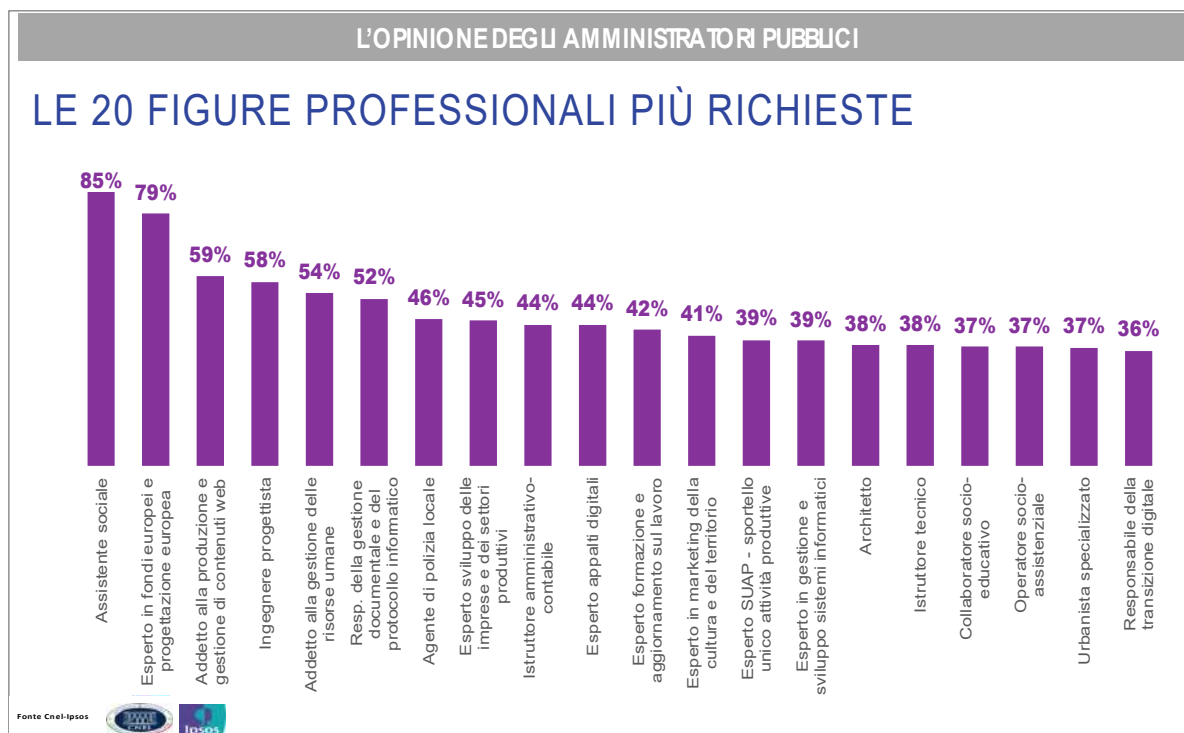
La prima area è quella della transizione digitale con 5 profili: addetto alla produzione e gestione di contenuti web, responsabile della gestione documentale e del protocollo informatico, esperto appalti digitali, esperto in gestione e sviluppo sistemi informatici, responsabile della transizione digitale.

Una seconda area è quella relativa allo sviluppo sistemico dell'economia locale, con profili quali: esperto in promozione e sviluppo delle imprese industriali, dei settori produttivi, del commercio, dell'artigianato, delle attività finanziarie, dei servizi e delle libere professioni (45%), esperto SUAP - sportello unico attività produttive (39%), esperto in formazione e aggiornamento sul lavoro (42%) ed esperto in marketing della cultura e del territorio.

Permane un'area tradizionale per coprire i vuoti e le carenze che si sono create in questi anni con profili come: agente di polizia locale (46%), istruttore amministrativo-contabile (44%), architetto (38%), Istruttore tecnico (38%), gli altri profili ci parlano di amministrazioni proiettate sull'innovazione e il sostegno alla trasformazione eco-

nomica del tessuto locale:

La spinta green si può rintracciare nella ricerca di energy manager, urbanisti specializzati e ingegneri progettisti



4.5.1.12. L’opinione dei cittadini sul fabbisogno professionale degli enti pubblici: un’Italia spaccata in due tra nord e sud

L’immagine e la percezione del fabbisogno professionale degli enti pubblici che hanno i cittadini è nettamente spaccata in due, con una fenditura che separa il Nord dal Sud. Complessivamente oltre un terzo degli italiani (36%) giudica insufficiente l’attuale dotazione organica dei comuni, mentre il 60% la ritiene quantomeno sufficiente (il 4% non sa).

Le aree del Paese in cui la dotazione organica risulta maggiormente adeguata sono il Nordest (77%) e il Nordovest (70%). Risultano maggiormente carenti le dotazioni delle amministrazioni del Centro Italia (39% giudica il numero di addetti presenti nel proprio comune inadeguato per soddisfare i bisogni dei cittadini), del Sud (52% dei cittadini segnala carenze) e delle Isole (50%).

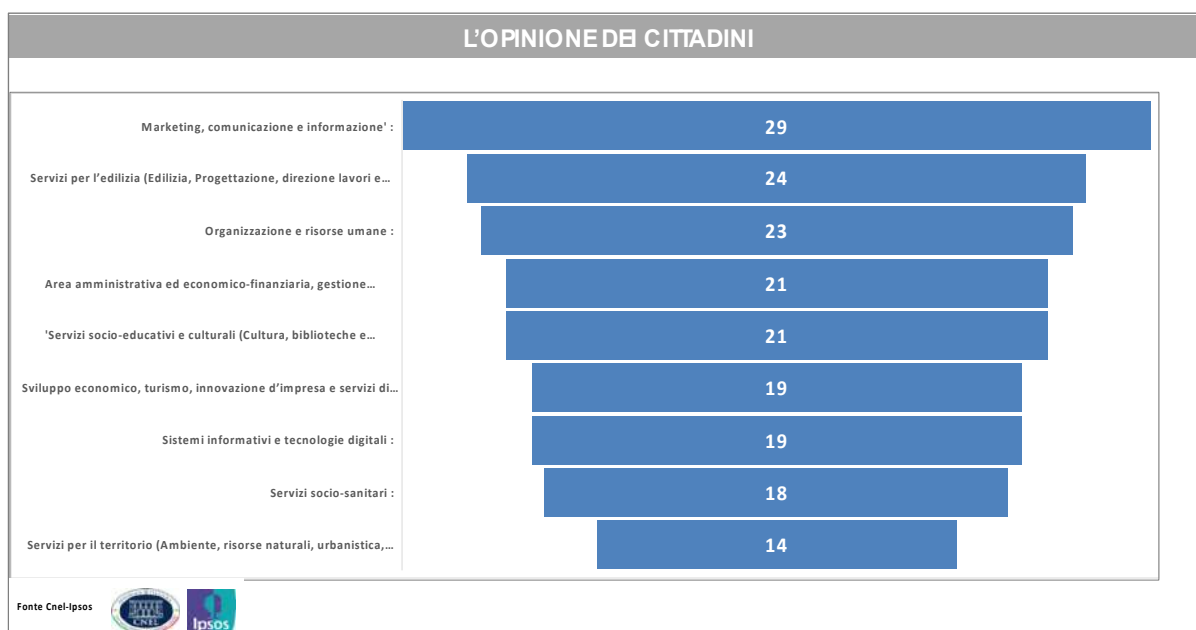
L’adeguatezza degli organici è maggiore tra le persone che abitano nei piccoli comuni (62%) rispetto a quanti vivono nei centri più grandi e metropolitani (56% di adeguatezza).

La mappa delle carenze che percepiscono i cittadini, nei diversi settori delle amministrazioni, colloca nei primi 4 posti le aree di marketing, comunicazione e informazione (29%), i servizi per l’edilizia (edilizia, progettazione, direzione lavori e perizie tecniche di beni immobili - 24%), organizzazione e risorse umane (23%), area amministrativa ed economico-finanziaria, gestione progetti e verifiche ispettive (21%).

Le carenze avvertite nelle dotazioni organiche, mutano da zona a zona del Paese. A

Nordovest si avverte la carenza nell'area comunicazione (35%), nella gestione delle risorse umane (27%) e nell'area sviluppo economico, turismo, innovazione d'impresa e servizi di regolazione amministrativa dei settori economici (24%).

A Nordest i buchi di organico sono percepiti nell'area dell'edilizia (29%), nelle risorse umane (27%), nei servizi socio-educativi (24%), nei servizi socio-sanitari (24%) e nel settore dello sviluppo economico (23%). Nel Sud le carenze maggiori riscontrate dai cittadini sono nelle aree comunicazione, servizi digitali, edilizia e risorse umane.



4.5.2. La sfida digitale per i comuni: le opinioni degli amministratori e dei cittadini

4.5.2.1. Servizi digitali: il mismatching tra amministrazioni e cittadini

La società italiana, anche a causa della pandemia, sta vivendo una profonda spinta accelerativa verso la digitalizzazione dei servizi e della relazione con le amministrazioni pubbliche. Per l'83% dei cittadini (il dato è omogeneo su tutto il territorio nazionale con una punta dell'87% nelle isole) la possibilità di poter entrare in contatto e poter svolgere le pratiche con il comune direttamente on line è molto o abbastanza importante. Il 76% degli italiani, inoltre, è interessato a usufruire dei servizi on line offerti dalla pubblica amministrazione.

A fronte di questa spinta e della ricerca di servizi pubblici on line, il quadro di giudizio su quanto offerto dai comuni mostra un relativo mismatching tra l'opinione dei cittadini e quella degli amministratori e dei dirigenti pubblici.

Per il 55% degli italiani l'attuale offerta di servizi digitali non è precisamente in linea con le attese. In particolare, il 23% degli italiani giudica l'offerta molto bassa e il 32% la valuta ancora insufficiente rispetto alle esigenze. Il dato, tuttavia, non è omogeneo sul territorio nazionale. A Nordovest (48% di giudizi negativi) e a Nordest (35% di valutazioni negative) il quadro appare maggiormente roseo, con la maggioranza dei

cittadini soddisfatta (anche se a Nordovest le valutazioni spaccano in due l'opinione dei cittadini). Nelle altre macro-aree del Paese la situazione muta nettamente di colore. Il livello di insoddisfazione sale al 58% nel Centro Italia, per volare al 70% al Sud e nelle Isole.

Gli amministratori e i dirigenti della P.A. sono molto più indulgenti nelle valutazioni. Promuove il livello di digitalizzazione dei comuni (voto 1-6) il 75% degli amministratori locali, mentre solo il 25% dà un voto negativo (voto 1-5). Nella divisione tra piccoli e grandi centri, la quota di cittadini soddisfatti dei servizi digitali offerti è maggiore nei piccoli comuni, sotto i diecimila residenti (62% di voti oltre il sei), rispetto ai centri maggiori con più di 100mila residenti (51%).

La distonia si può rintracciare anche sulla valutazione delle competenze digitali possedute da operatori e dirigenti dei comuni e della pubblica amministrazione.

Il 72% degli amministratori locali promuovono, con un voto da 6 a 10, le competenze digitali dei dirigenti dei comuni e degli enti pubblici. Il voto dei cittadini è un po' più calmierato e meno entusiastico. I voti oltre il sei oscillano tra il 59% del Nordovest e il 60% del Nordest, per poi calare al 45% nel Centro Italia, al 40% nel Sud e al 44% nelle Isole.

Maggiormente soddisfatte sono le persone che vivono nei piccoli comuni, al di sotto dei diecimila residenti (54% di voti sufficienti), mentre più critici sono i cittadini metropolitani e quelli che vivono nei comuni oltre 100mila residenti (il voto oltre il 6 arriva dal 46% delle persone).

Il voto tra 6 e 10 sul budget di competenze digitali di base dei dipendenti dei comuni è assegnato dal 66% degli amministratori locali. Il giudizio dell'opinione pubblica è diversificato tra Nord e Sud. I cittadini che vivono nei comuni del Nord danno un voto in linea con l'opinione degli amministratori (61% di voti positivi a Nordovest e il 64% a Nordest). Critici, invece, i residenti nelle altre aree del Paese, con il 41% di voti positivi al centro Italia e nelle Isole e il 38% nelle realtà del Sud. Nella suddivisione tra piccoli e grandi centri, maggiormente appagati dai livelli delle competenze digitali basilari degli addetti delle amministrazioni sono i cittadini che vivono in piccoli centri rispetto ai residenti metropolitani (55% contro 47%).

Per quanto attiene, infine, le competenze specialistiche dei dipendenti pubblici necessarie a fronteggiare la progressiva diffusione di tecnologie emergenti e i nuovi servizi digitali, il giudizio offerto dalle amministrazioni (con voti oltre il 6) si attesta al 65%. Tra i cittadini i voti sufficienti, invece, si fermano al 47%, con punte del 57% e 58% rispettivamente a Nordovest e Nordest, mentre al Centro, al Sud e nelle Isole il voto positivo oscilla tra il 40 e il 41%. Anche in questo ambito i residenti nei piccoli centri sono più soddisfatti dei cittadini dei centri maggiori (55% contro 47%).

L'OPINIONE DEGLI AMMINISTRATORI PUBBLICI

Come giudica il livello di digitalizzazione dell'ente per cui lavora, da un punto di vista complessivo? Utilizzi una scala da 1 (bassissimo) a 10 (molto elevato)

👍 PROMOSSO
BOCCIATO 👎


Voto 6-10



Voto 1-5

Fonte Cnel-Ipsos


L'OPINIONE DEGLI AMMINISTRATORI PUBBLICI

Come giudica ...? Utilizzi una scala da 1 (bassissimo) a 10 (molto elevato)

👍 PROMOSSO
BOCCIATO 👎
Le competenze digitali dei dirigenti del suo ente :


28%


Le competenze specialistiche necessarie a fronteggiare la progressiva diffusione di tecnologie emergenti e nuovi servizi digitali :


34%


Le competenze digitali di base dei dipendenti del suo ente :


35%

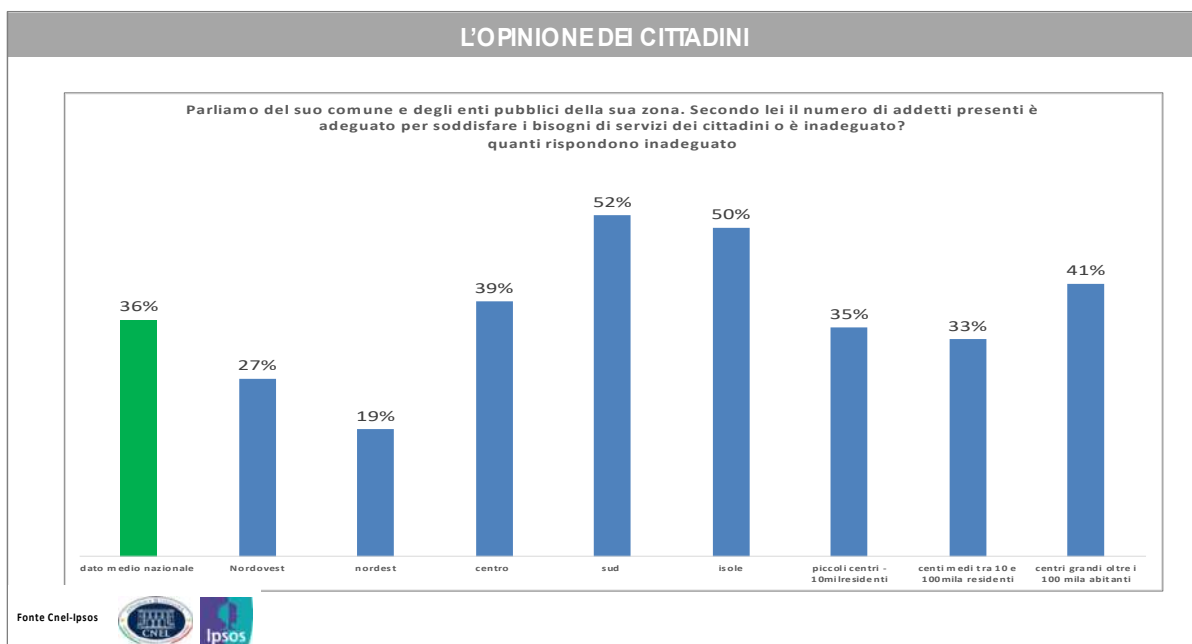


Voto 6-10

Voto 1-5

Fonte Cnel-Ipsos





4.5.2.2. I cittadini di fronte alla P.A. digitale: che cosa va e non va

Il punto di partenza non è roseo. Il rapporto Desi 2020 (Indice di digitalizzazione dell'economia e della società dell'Unione europea) afferma che "rispetto alla media UE, l'Italia registra livelli di competenze digitali di base e avanzate molto bassi. Anche il numero di specialisti e laureati nel settore Ict è molto al di sotto della media UE -si legge sul report -. Queste carenze in termini di competenze digitali si riflettono nel modesto utilizzo dei servizi online, compresi i servizi pubblici digitali. Solo il 74% degli italiani usa abitualmente Internet. Sebbene il paese si collochi in una posizione relativamente alta nell'offerta di servizi pubblici digitali (e-government), il loro utilizzo rimane scarso. Analogamente, le imprese italiane presentano ritardi nell'utilizzo di tecnologie come il cloud e i big data, così come per quanto riguarda l'adozione del commercio elettronico".

L'anno del covid ha inciso su questo quadro: il 78% afferma di aver aumentato l'utilizzo delle tecnologie digitali e il 58% sostiene di aver migliorato le proprie competenze. Un perfezionamento che fa sentire le persone maggiormente confidenti con la possibilità di utilizzare i servizi on line della pubblica amministrazione e dei comuni (77%). Oltre i due terzi delle persone afferma di essere a conoscenza dello Spid e oltre il 70% sa che cosa è una Pec. Per la netta maggioranza degli italiani svolgere un servizio on line è una opportunità che consente di risparmiare tempo ed è più comodo.

Il miglioramento delle competenze e dell'attenzione ai servizi offerte dal digitale, accentua la sfida della qualità per la P.A e, non a caso, la pagella sui servizi offerti mostra la necessità di ulteriori interventi e di un costante aggiornamento in termini di efficienza, efficacia, utilità e facilità d'uso.

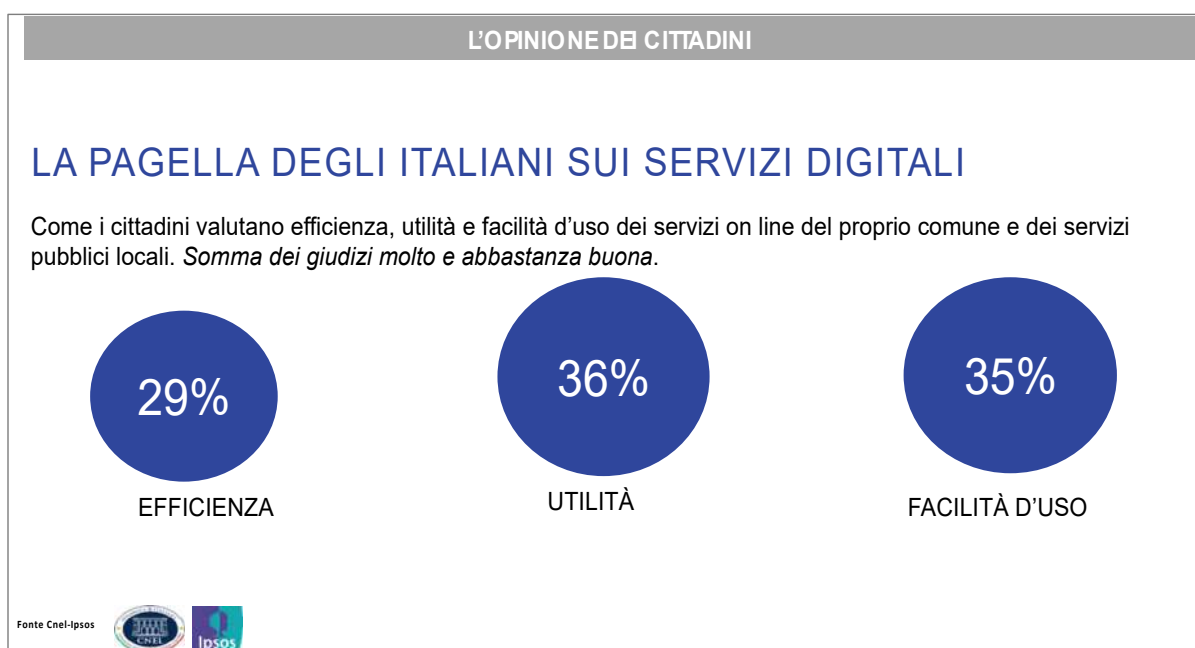
In termini di efficienza gli italiani soddisfatti dei servizi on line del proprio comune e dei servizi pubblici locali assommano al 29%. Una quota che sale al 45% nel Nordest e cala al 16% nelle Isole. Se osserviamo la dimensione del comune, i più soddisfatti

dell'efficienza sono i residenti nei comuni maggiori (33%), rispetto a quanti vivono nei comuni medi, tra i 10 e i 100mila abitanti (25%).

Passando dall'efficienza all'utilità, il quadro di valutazione migliora, con il 36% degli italiani ritiene adeguati i servizi offerti. Le differenze tra territori, tuttavia, permangono. Il livello di utilità riconosciuto oscilla tra il 50% del Nordest e il 33% del Sud (e il 22% delle Isole). Il dato sull'utilità è particolarmente avvertito dai cittadini metropolitani (45%), rispetto a quanti vivono nei piccoli comuni (33%).

La facilità d'uso, infine, è riconosciuta dal 35% degli italiani, con in prima fila i residenti al Nord (41%) e le persone che vivono nei centri maggiori (38%).

Dal punto di vista complessivo la sfida della qualità dei servizi on line, in termini di piena utilizzabilità è ancora da vincere dalle amministrazioni locali, specie in un contesto che, anche per effetto del Covid, ha iniziato ad utilizzare sempre di più i servizi, con l'accesso a tale offerta anche di persone meno avvezze all'uso dell'on line.



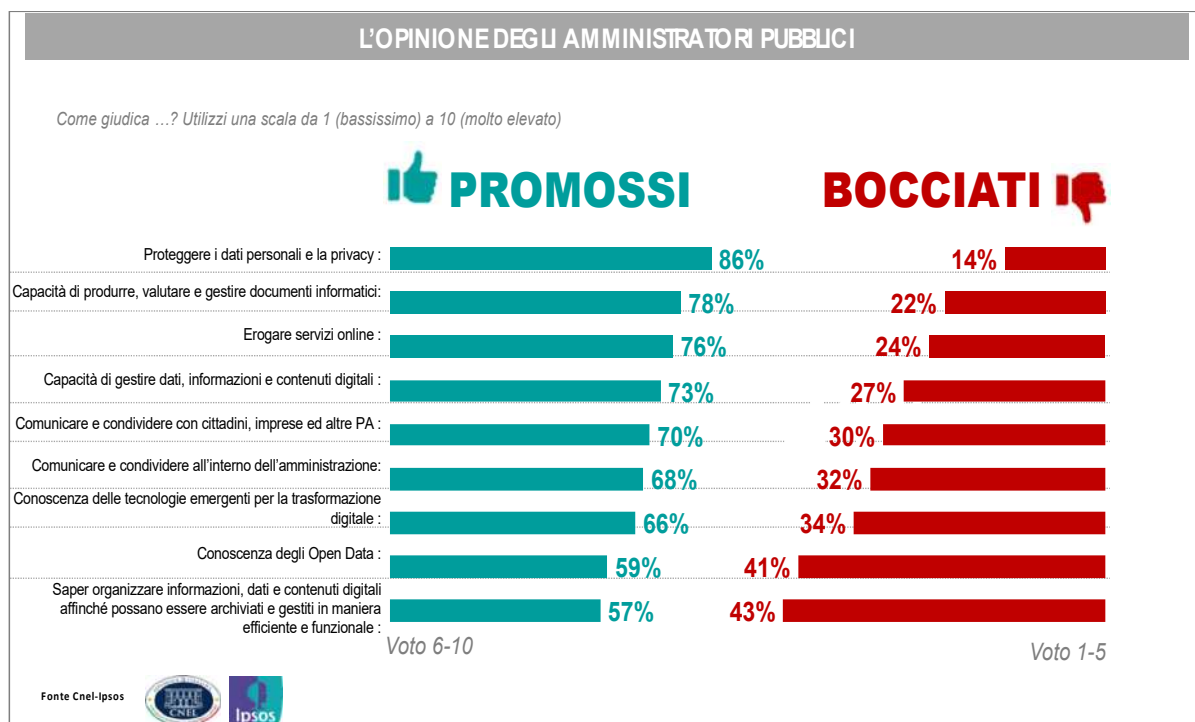
4.5.2.3. Gli amministratori: la qualità che sanno di erogare

Oltre alla qualità percepita in termini generali dai fruitori, esiste anche e ha una notevole importanza l'attenzione alla qualità erogata da parte delle pubbliche amministrazioni.

Gli ambiti in cui i comuni sanno di offrire le maggiore garanzie sono relativi alla protezione dei dati personali e della privacy (86%); alla capacità di produrre, valutare e gestire documenti informatici (78%); alla capacità di erogare servizi online (76%); alla capacità di gestire dati, informazioni e contenuti digitali (73%).

Livelli adeguati di qualità offerta, secondo le amministrazioni, sono rintracciabili anche nella comunicazione e condivisione con cittadini, imprese ed altre PA (70%); nella capacità di comunicare e condividere all'interno dell'amministrazione (68%); nella

conoscenza delle tecnologie emergenti per la trasformazione digitale (66%). Ancora da potenziare e migliorare sono, invece, la competenza sugli open data (59%) e la capacità di organizzare informazioni, dati e contenuti digitali affinché possano essere archiviati e gestiti in maniera efficiente e funzionale (57%).



4.5.2.4. La classifica degli ambiti in cui i cittadini attendono maggiori servizi digitali

Il fabbisogno e l'interesse a utilizzare servizi on line della Pubblica Amministrazione è tendenzialmente omogeneo nelle diverse aree del Paese. Altissimo è l'interesse verso i portali web di comuni e pubblica amministrazione (88%) e altrettanto elevato è l'interesse verso l'offerta di servizi tramite App (77%).

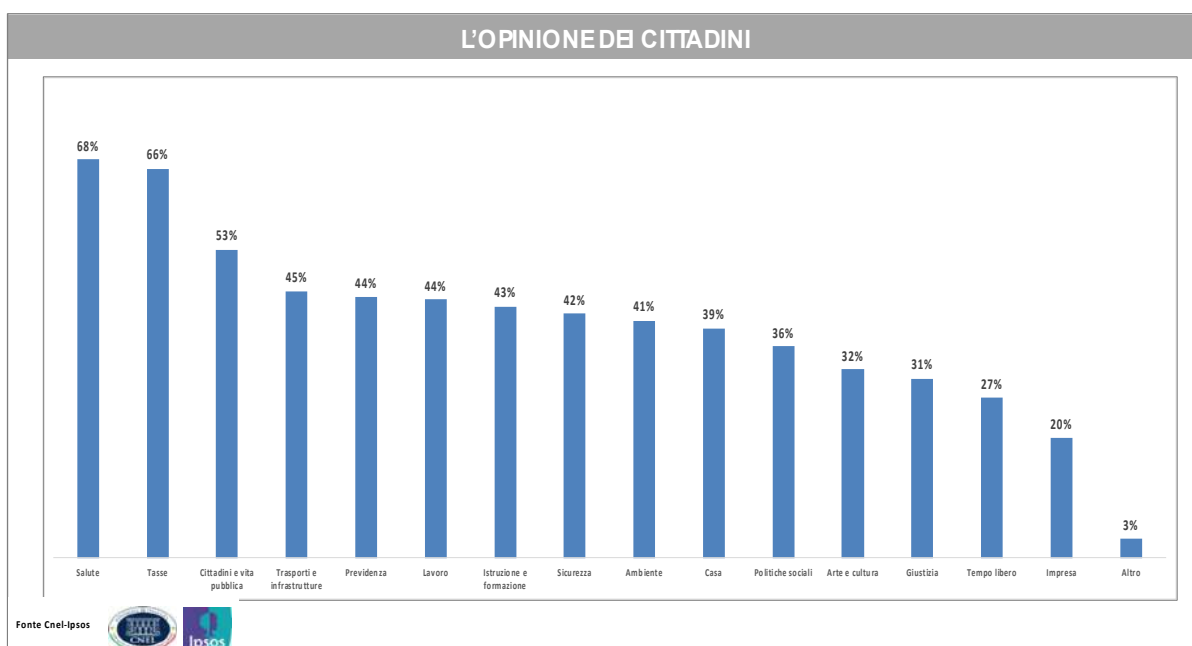
Ai vertici dell'agenda digitale dei cittadini ci sono i servizi per la salute (68%) e le tasse (66%). In terza posizione si collocano i servizi per la cittadinanza attiva (53%).

La lista dell'agenda è composita e mostra un vasto set di attese che ruotano tra il 41% e il 45%. tra questi troviamo i servizi on line per il trasporto, per la previdenza, per l'istruzione e la formazione, per la sicurezza e l'ambiente.

In fondo alla classifica, con un livello di interesse che coglie poco più di un quarto del Paese, si trovano i servizi on line per il tempo libero (che sono garantiti maggiormente da altri soggetti) e quelli per le imprese.

Se l'agenda digitale è sostanzialmente omogenea nelle diverse aree dello stivale, non mancano alcune accentuazioni al Sud, riguardati i servizi on line per il lavoro e la previdenza (48%), nonché le politiche sociali (41%). Differenze interessanti sono rintracciabili anche nei centri maggiori. In queste realtà sono sopra alla media le attese di servizi on line nei settori di salute (71%), trasporti (51%), previdenza (47%), politiche

sociali (39%), arte e cultura (35%) e giustizia (35%).



4.5.2.5. La classifica dei servizi *on line* offerti dalle amministrazioni e quelli indispensabili per i cittadini

Le amministrazioni comunali stanno fornendo molte prestazioni on line. In vetta alla classifica ci sono otto servizi, erogati da più dei due terzi delle amministrazioni locali. Si tratta della prenotazione di appuntamenti presso gli uffici comunali (garantita dall'82% delle amministrazioni), la richiesta di iscrizione al servizio di mensa scolastica (78%), le pratiche di edilizia privata (75%), il pagamento retta del servizio di mensa scolastica (70%), il pagamento dell'Imu e la richiesta iscrizione ad asili nido (entrambi al 69%), il rilascio certificati vari (66%) e la gestione online della TARI (65%).

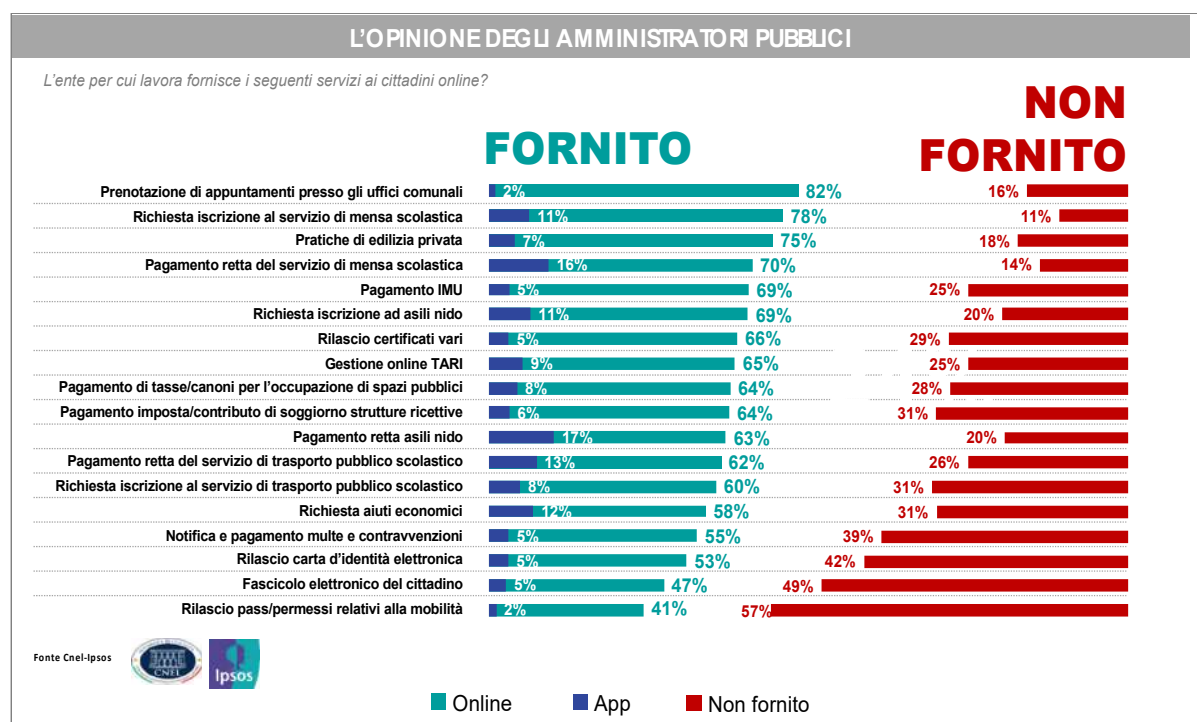
Un'altra ampia quota di servizi on line sono offerti da più della metà dei comuni. Fra essi troviamo il pagamento di tasse/canoni per l'occupazione di spazi pubblici (64%), il pagamento dell'imposta/contributo di soggiorno strutture ricettive (64%), il pagamento della retta asili nido (63%), il pagamento retta del servizio di trasporto pubblico scolastico (62%), la richiesta iscrizione al servizio di trasporto pubblico scolastico (60%), la richiesta di aiuti economici (58%), la notifica e pagamento multe e contravvenzioni (55%), il rilascio carta d'identità elettronica (53%).

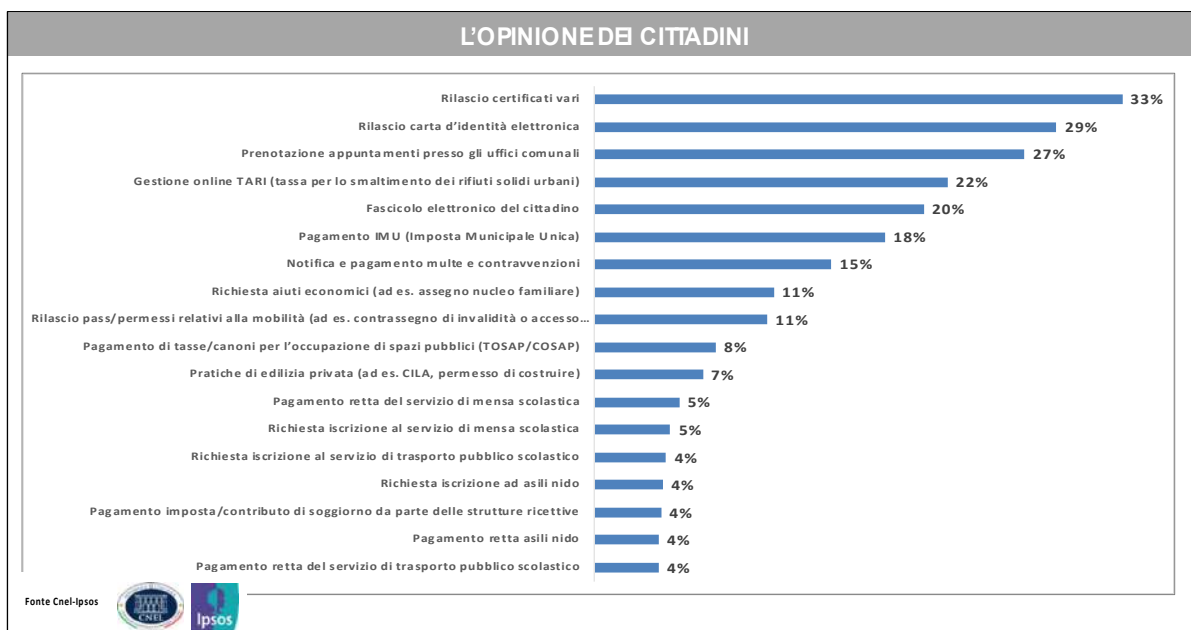
In fondo alla classifica dei servizi digitali offerti ci sono il fascicolo elettronico del cittadino (47%) e il rilascio di pass/permessi relativi alla mobilità (41%).

Alcune amministrazioni hanno già iniziato a utilizzare le App. Il 17% dei comuni ha un'App per il pagamento retta asili nido; il 16% per la corresponsione della retta del servizio di mensa scolastica, il 13% per il pagamento della retta del servizio di trasporto pubblico scolastico, il 12% per la richiesta di aiuti economici e l'11% per la richiesta di iscrizione al servizio di mensa scolastica e per l'iscrizione agli asili nido.

In termini di attese e priorità, lo sguardo complessivo offerto dai cittadini propone una

scala in cui alcuni dei servizi, essendo settoriali e dedicati a singoli segmenti sociali, si collocano in basso nella classifica. Cionondimeno sono importanti e vanno garantiti. La graduatoria propone 5 priorità su cui tutte le amministrazioni si devono provare: rilascio certificati on line, rilascio della carta d'identità elettronica, prenotazione degli appuntamenti presso gli uffici comunali, gestione online della TARI (tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani) e fascicolo elettronico del cittadino. Una classifica che, mettendo nelle top five la carta d'identità elettronica e il fascicolo elettronico del cittadino, evidenzia un certo mismatch con tra le attività già garantite dalle amministrazioni e quelle attese dai cittadini.





4.5.3. Lo *smartworking* nei comuni

4.5.3.1. Il giudizio sullo *smartworking* nella PA e tra i cittadini

I dati sullo *smartworking* sono ormai noti da tempo. Nella prima fase della pandemia, nella primavera 2020, il lavoro da casa (per molti è stato più un telelavoro che vero *Smart Working*) ha toccato, pur in forme differenti e con modalità distinte da azienda ad azienda, la quasi totalità delle grandi imprese (97%) e delle PA italiane (94%), nonché il 58% delle piccole e medie imprese. Complessivamente, sono stati coinvolti in questa esperienza oltre sei milioni e mezzo di lavoratori, ovvero quasi un terzo dei lavoratori dipendenti italiani.

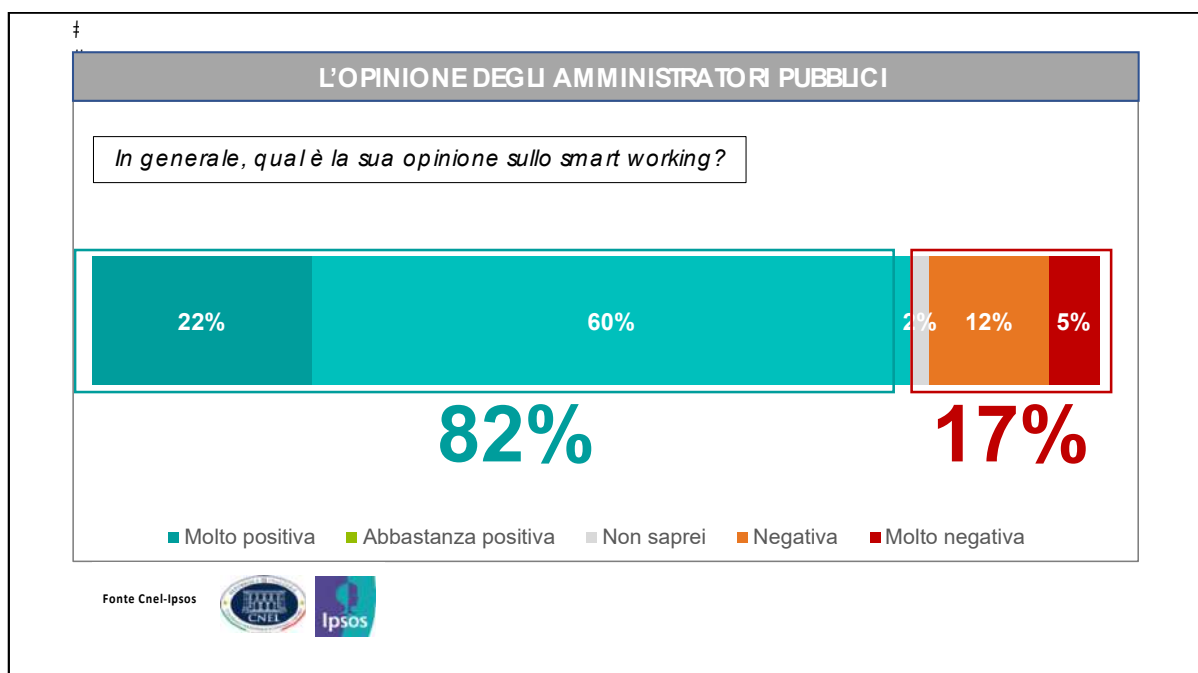
L'anno precedente, nel 2019, le persone che avevano usufruito di una esperienza parziale di lavoro agile erano stati poco meno di 600mila. A settembre 2020 gli *smart worker* sono scesi a poco più di cinque milioni, di cui un milione e seicento mila nelle grandi imprese, quasi novecento mila nelle piccole e medie imprese, un milione e centomila nelle microimprese e un milione e trecento mila nella pubblica amministrazione.

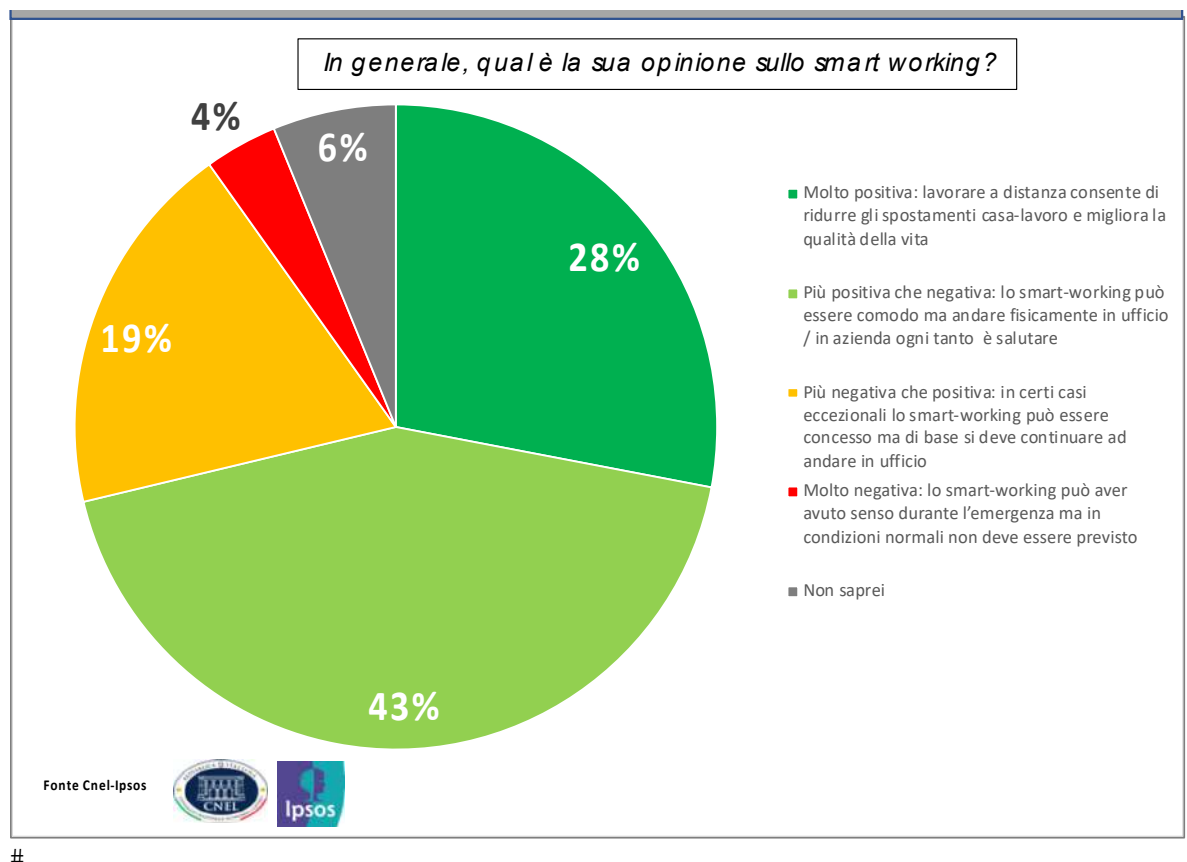
Il tema dello *smart working* era, fino a poco tempo, un concetto di "avanguardia" e lontano in molti enti locali. Lo era in modo particolare nella sua dimensione di *remote working*. Il covid, indubbiamente, è stato il grimaldello che ha mutato il modo di pensare e lavorare nella PA, che ha imposto una nuova modalità di erogazione dei servizi per i cittadini e per le imprese.

L'esperienza della pandemia ha mostrato la capacità della PA di orientarsi verso i nuovi paradigmi caratterizzati da una maggiore collaborazione, comunicazione e responsabilizzazione dei singoli dipendenti, con impatti positivi per gli utenti, come dimostrano le risposte dei cittadini.

Per l'82% di sindaci, assessori e dirigenti il giudizio sull'esperienza del lavoro agile

è molto positivo. Meno entusiasti dell'esperienza sono gli amministratori del Nord (70% di giudizi positivi) e quelli dei piccoli comuni sotto i diecimila residenti (63%). Tra i cittadini le valutazioni sono altrettanto positive. Il sì al lavoro agile coinvolge il 71% delle persone: il 28% lo giudica un modo di lavorare che consente di ridurre gli spostamenti casa-lavoro e migliora la qualità della vita, mentre il 43% lo ritiene un'esperienza più positiva che negativa, un modo comodo di esercitare la propria attività (anche se per questa quota di persone andare fisicamente in ufficio ogni tanto è salutare).





4.5.3.2. Lo smart working nella PA: prospettive

Il Lavoro Agile potrebbe essere un elemento che snellisce la Pubblica Amministrazione, in grado di gratificare i dipendenti, migliorare i servizi e rinnovare le tecnologie. Il rischio di una rivoluzione incompresa, in mancanza di un salto culturale è dietro l'angolo.

Le previsioni per il futuro utilizzo dello *smartworking* negli enti locali, orientate a un ricorso moderato, mostrano le difficoltà ad accedere a nuovi paradigmi.

La maggioranza degli amministratori (52%) ipotizza un ricorso al lavoro agile solo per uno o due giorni la settimana. Nessuno prevede un uso massiccio e in pochi (15%) ipotizzano un ampio ricorso a questa modalità.

Il ricorso allo *smart working* per uno o due giorni la settimana è maggiormente ipotizzato dalle amministrazioni del Centro Italia (67%) e del Sud (70%), mentre al Nord la maggioranza relativa degli enti (40%) sembra orientata a un ricorso limitato al lavoro agile. Della medesima opinione sono gli amministratori dei piccoli comuni, tra i quali il 55% prevede un ricorso molto limitato al lavoro agile: solo per poche figure e solamente in alcuni casi particolari. Le amministrazioni dei comuni più grandi, invece, gli amministratori né ipotizzano un uso maggiore, almeno per uno o due giorni la settimana.

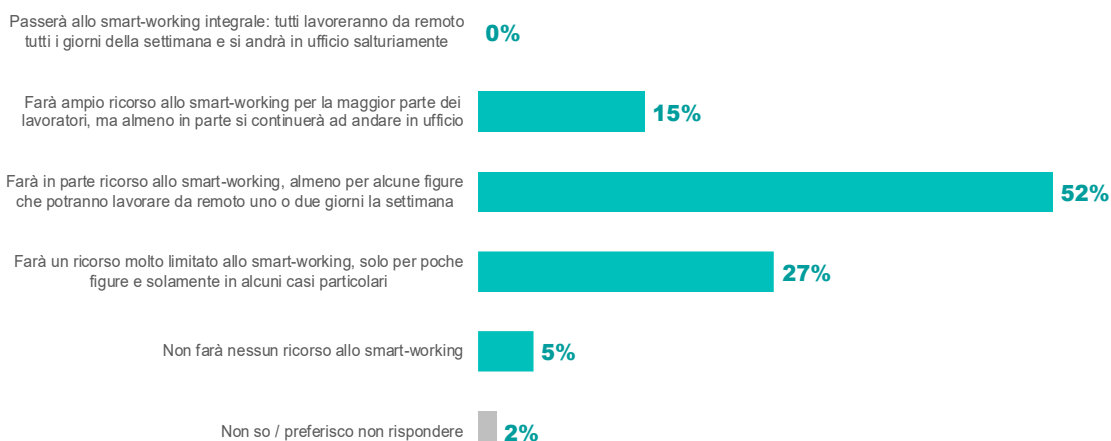
I cittadini, per parte loro, non sembrano contrari all'uso dello *smart working* nelle pubbliche amministrazioni e per il 66% è importante che i dipendenti pubblici siano messi in grado di operare da casa. Una propensione che è maggiore tra i residenti del Sud

(70%) e più calmierata al Nord (63%).

Il ricorso al lavoro agile da parte dei dipendenti della PA spacca in due l'opinione pubblica. Per metà degli italiani esso conduce a una maggiore efficienza dei lavoratori del settore pubblico, per il 49%, invece, produce un aumento dell'inefficienza (l'1% non sa). Maggiori dubbi sull'efficienza della PA in *smartworking* li nutrono i cittadini residenti a Nordest (46% ritiene che le amministrazioni sarebbero più efficienti) e quanti vivono nei comuni più grandi, con più di 100mila abitanti (47% ritiene che le amministrazioni sarebbero più efficienti).

L'OPINIONE DEGLI AMMINISTRATORI PUBBLICI

Secondo lei, nei prossimi anni (una volta superata la pandemia di Covid-19) l'ente per cui lavora:

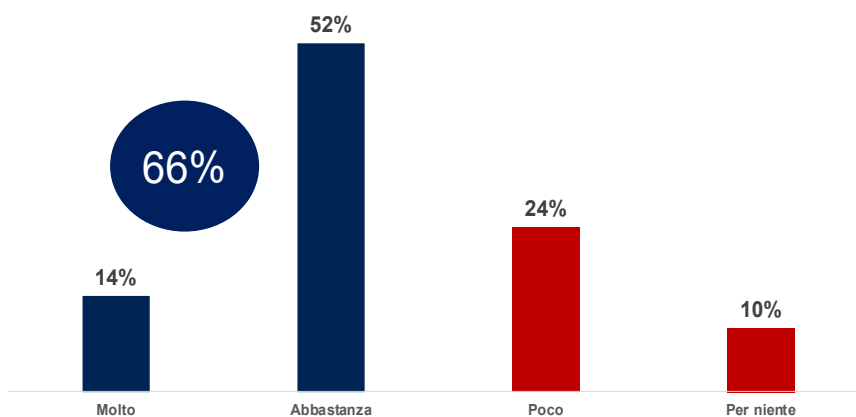


Fonte Cnel-Ipsos



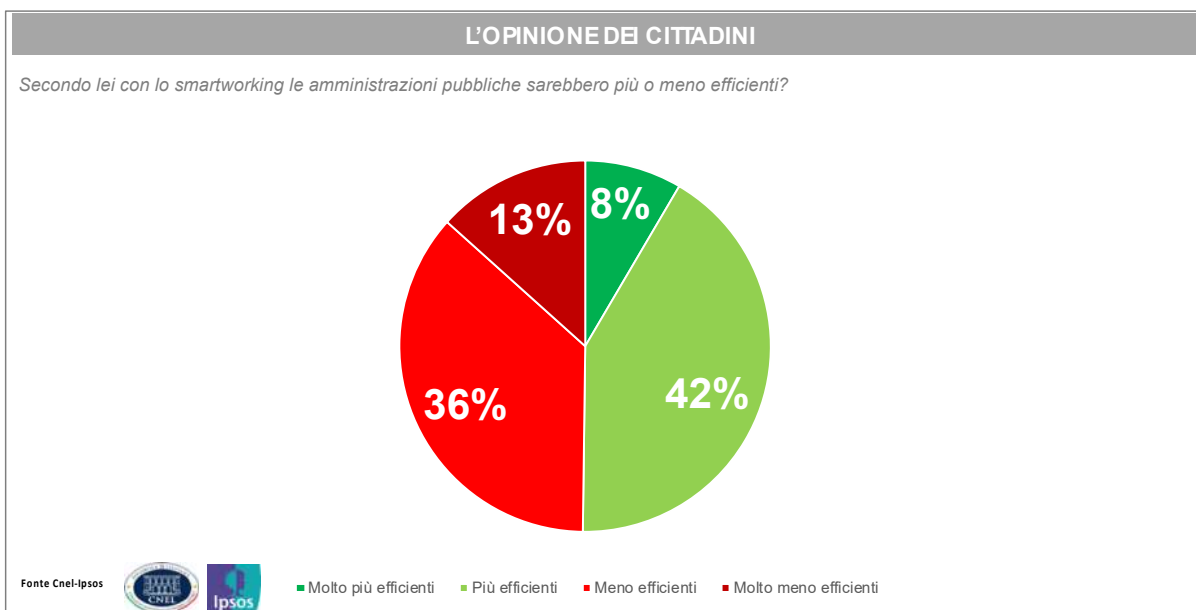
L'OPINIONE DEI CITTADINI

Secondo lei è molto o poco importante che i dipendenti delle amministrazioni pubbliche lavorino in smart working?



Fonte Cnel-Ipsos





4.5.3.3. Le aree delle amministrazioni in cui si può applicare lo *smartworking*

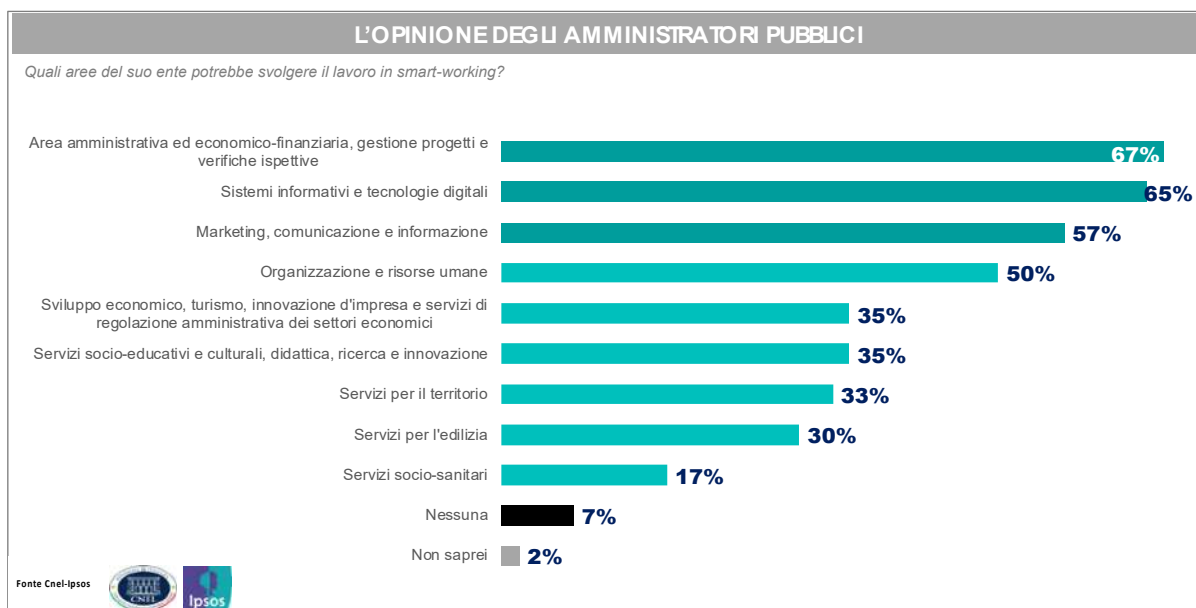
Gli ambiti di applicazione dello *smartworking* dividono in tre aree: i settori in cui il lavoro agile può trovare ampie forme di applicazione, quelli a media intensità di attuazione e le aree a bassa accessibilità al lavoro agile.

Nella terza area rientrano i servizi socio sanitari. Nella seconda quelli per l'edilizia, il territorio, i servizi socio-educativi e culturali, nonché l'area dello sviluppo economico e del turismo.

Nel primo nucleo, le aree in cui è maggiormente possibile applicare le forme di *smart working*, rientrano l'area amministrativa ed economico-finanziaria, la gestione dei progetti e delle verifiche ispettive; il settore dei sistemi informativi e delle tecnologie digitali; l'area marketing, comunicazione e informazione; il settore organizzazione e risorse umane.

Nelle diverse zone del Paese gli amministratori hanno opinioni differenti sugli ambiti in cui applicare lo *smartworking*. Al Sud, ad esempio, il 90% degli enti è orientata ad impiegare il lavoro agile nell'area amministrativa ed economico-finanziaria, il 70% nel settore organizzazione e risorse umane, il 50% nei servizi per il territorio e il 40% nell'area edilizia.

Al Nord le amministrazioni non hanno una forte propensione a questa forma e sono calmierati su tutti i fronti rispetto alla media. Solo il 50% è favorevole al lavoro agile nell'area amministrativa, solo il 10% per le aree territorio ed edilizia, nessuno per i servizi socio-sanitari e solo il 20% per i segmenti socio-educativi e dello sviluppo economico.



4.5.3.4. Il tema del controllo e della gestione delle risorse umane

Nelle linee guida per il lavoro agile, redatte dal dipartimento per la Funzione Pubblica, si ricorda che *“l’articolo 14 della legge 124/2015 prevede che le amministrazioni pubbliche [...] adottino misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l’attuazione del telelavoro e per la sperimentazione, anche al fine di tutelare le cure parentali, di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa (lavoro agile)”*.

Le disposizioni normative, si precisa nel documento, consentono agli enti *“nell’ambito della propria autonomia organizzativa, di individuare le modalità innovative, alternative al telelavoro, più adeguate rispetto alla propria organizzazione, alle esigenze di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei lavoratori e al miglioramento della qualità dei servizi erogati, fermo restando il rispetto delle norme e dei principi in tema di sicurezza sul luogo di lavoro, tutela della riservatezza dei dati e verifica dell’adempimento della prestazione lavorativa”*.

Nel corso del 2020 l’introduzione del *“Piano organizzativo del lavoro agile” (POLA)*, definisce le modalità attuative del lavoro agile *“prevedendo, per le attività che possono essere svolte da remoto, che almeno il 60 per cento dei dipendenti possa avvalersene, garantendo che gli stessi non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera”*. Le PA che non adottano il POLA devono comunque garantire *“il lavoro agile almeno al 30% dei lavoratori”*. Oltre al piano è stato istituito, presso il Dipartimento della funzione pubblica, l’Osservatorio nazionale del lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche. Per diffondere nella PA la cultura dello Smart Working e sostenere il cambiamento strutturale è stato avviato anche il Progetto VeLa (Veloce, Leggero, Agile). Il progetto ha prodotto un kit per le amministrazioni interessate a introdurre lo Smart Working, con documenti e procedure, esempi, di piani di comunicazione, linee guida e sviluppi tecnologici.

Come stanno pensando di operare le amministrazioni per la gestione e l’organizzazione dello smartworking?

Il primo punto su cui gli amministratori puntano gli occhi è quello di dotarsi di strumenti e forme organizzative che consentano un effettivo controllo sull'impegno e sull'attività del personale. Un tema segnalato dal 35% delle amministrazioni, con punte del 50% nel Sud e nel Nord, nonché quasi il 60% degli enti più grandi.

Un secondo ambito di attenzione riguarda il tema del coinvolgimento e della motivazione del personale (22%). Una preoccupazione che tocca un terzo degli enti del Nord, del Sud e le amministrazioni di maggiori dimensioni.

Un terzo ambito di apprensione è quello relativo all'efficienza della comunicazione tra i lavoratori e tra i vari uffici (15%), unito alla necessità di fornire al personale dispositivi, connessioni e accessori adeguati (17%). Un tema, quest'ultimo, che attanaglia maggiormente i comuni più piccoli con minori dotazioni e risorse a disposizione.

