

Il ritorno dello Stato sociale?

Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia

Quinto Rapporto sul secondo welfare

Capitolo 10

Innovazione sociale e reti per il welfare: l'esperienza di Bergamo nell'emergenza pandemica

di Chiara Agostini

Le trasformazioni che interessano il nostro sistema di protezione sociale spingono nella direzione di un welfare di prossimità a carattere reticolare. L'emergere di nuovi bisogni sociali, unitamente alle esigenze di contenimento della spesa pubblica hanno infatti incoraggiato la nascita di reti che sempre più spesso includono un'ampia e variegata platea di attori economici e sociali nella produzione dei servizi di welfare.

Le reti di welfare consentono dunque di veicolare l'innovazione sociale: l'obiettivo del Capitolo 10 del Quinto Rapporto sul secondo welfare è quello di indagare la loro capacità di far fronte alla crisi connessa al Covid-19, producendo innovazione sociale e promuovendo nuove forme di intervento e aggregazione anche in un contesto emergenziale. L'analisi si concentra sul Comune di Bergamo e l'esperienza di uno dei territori più colpiti dalla crisi sanitaria consente una riflessione sui cambiamenti che hanno interessato le reti di welfare di fronte all'emergenza. In questo territorio, le reti hanno agito lungo tutte e quattro le dimensioni tipiche dell'innovazione, dal momento che: sono riuscite a rispondere a nuovi bisogni sociali, lo hanno fatto in maniera più efficace ed efficiente rispetto al passato e, allo stesso tempo, hanno innescato processi di empowerment.

L'analisi realizzata consente anche una riflessione sul ruolo dell'attore pubblico nell'ambito dei sistemi reticolari di welfare. A Bergamo l'amministrazione comunale ha giocato un ruolo pivotale di ispirazione, coordinamento, finanziamento e pianificazione degli interventi e questo mostra che l'emergere di reti multiattore non determini necessariamente una diminuzione del ruolo delle autorità locali ma, al contrario, possa promuovere un ampliamento delle funzioni, delle competenze e delle capacità di gestione di problemi complessi.

Parole chiave

reti; pubblica amministrazione; pandemia; povertà; inclusione.

Come citare



Agostini C. (2021), *Innovazione sociale e reti per il welfare: l'esperienza di Bergamo nell'emergenza pandemica*, in Maino F. (a cura di) (2021), *Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia. Quinto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2021*, Torino, Giappichelli, pp. 283-310.

Documento scaricato dal sito www.secondowelfare.it

Versione cartacea acquistabile su www.giappichelli.it

Chiara Agostini

INNOVAZIONE SOCIALE E RETI PER IL WELFARE: L'ESPERIENZA DI BERGAMO NELL'EMERGENZA PANDEMICA

10

Introduzione ¹

Ormai da tempo, le trasformazioni che interessano il nostro sistema di protezione sociale spingono nella direzione di un welfare di prossimità a carattere reticolare. L'emergere di nuovi bisogni sociali, unitamente alle esigenze di contenimento della spesa pubblica hanno infatti incoraggiato la nascita di reti che sempre più spesso includono un'ampia e variegata platea di attori economici e sociali nella produzione dei servizi di welfare.

Le reti, come illustrato nei precedenti [rapporti sul secondo welfare](#), sono spesso in grado di veicolare l'innovazione sociale. Tuttavia, durante la pandemia tali reti sono state sottoposte a un test estremamente difficile e l'obiettivo del presente capitolo è proprio quello di indagare la loro capacità di far fronte alla crisi connessa al Covid-19, producendo innovazione sociale e promuovendo nuove forme di intervento e aggregazione anche in un contesto emergenziale.

L'analisi si concentra sul Comune di Bergamo che può essere considerato un "caso estremo" poiché, da un lato, è stato duramente colpito dalla pandemia e, dall'altro, è da tempo impegnato nel promuovere l'innovazione sociale del proprio sistema di welfare locale, a cui si affianca an-

¹ L'autrice desidera ringraziare tutti gli intervistati per la disponibilità e per il tempo dedicato; senza il loro contributo la stesura di questo lavoro non sarebbe stata possibile. Eventuali errori e/o omissioni nella ricostruzione dei fatti sono esclusiva responsabilità di chi ha scritto il presente capitolo.

che una certa vivacità del tessuto sociale. Per indagare come hanno funzionato le reti nel quadro della pandemia è stato analizzato, ove disponibile, il materiale documentale prodotto dall'amministrazione comunale² e sono state realizzate nove interviste che hanno coinvolto soprattutto referenti dell'amministrazione comunale, unitamente a rappresentanti del Terzo Settore e altri soggetti che si sono spontaneamente attivati a favore di chi si trovava in condizione di bisogno durante la pandemia (per il dettaglio si veda l'elenco riportato alla fine del capitolo).

Il capitolo è articolato in quattro sezioni. La prima riporta i tratti salienti delle reti come fattore decisivo dell'innovazione sociale e individua le dimensioni analitiche utili a indagare tale fenomeno. La seconda presenta gli elementi caratterizzanti il Comune di Bergamo e le ragioni per le quali è stato scelto come caso di studio. La terza, in continuità con quanto fatto in passato (vedi Agostini 2019), applica il modello analitico delineato allo studio di specifiche reti di welfare individuate, in questo caso, nel territorio bergamasco. La quarta sezione conclude con alcune riflessioni sul ruolo giocato dalle reti come vettori dell'innovazione e sulle loro caratteristiche. In questo senso, l'esperienza di uno dei comuni più colpiti dalla crisi sanitaria consente, ad avviso di chi scrive, di aprire una riflessione sui cambiamenti che interessano generalmente le reti di welfare di fronte all'attuale emergenza. In particolare, occorrerà capire se tali cambiamenti siano duraturi oppure contingenti in quanto risultato di eventi eccezionali che producono novità di breve durata.

²Il riferimento è in particolare alle delibere di Giunta e alle determinazioni dirigenziali prodotte ad esempio per ricevere donazioni da parte di soggetti esterni all'amministrazione (§ 10.3.1) o nel quadro del Programma Rinascimento (§ 10.3.2). La documentazione è disponibile alla pagina "[Albo pretorio](#)" del Comune di Bergamo.

10.1. Innovazione sociale e reti per il welfare: il *framework* analitico

Le "reti" sono organizzazioni orizzontali di attori pubblici e privati che sono autonomi ma interdipendenti e che contribuiscono, attraverso il processo negoziale, alla regolazione di questioni di interesse sociale. Le reti operano attraverso azioni collettive che legano valori, obiettivi e risultati (Torfing 2012). Il tratto fondamentale delle reti è, dunque, la collaborazione tra attori di diversa natura (pubblica e privata), nessuno dei quali è in grado di controllare da solo il processo di elaborazione, implementazione e valutazione delle politiche che intende realizzare.

Entrando nel tema specifico del presente capitolo, le reti di welfare multi-attore possono contribuire in modo rilevante allo sviluppo dell'innovazione sociale, intesa come nuove idee (che possono riguardare prodotti, servizi e modelli) che rispondono a esigenze sociali (in modo più efficace rispetto alle alternative disponibili) e allo stesso tempo creano nuove relazioni sociali e collaborazioni (Hubert 2010; Maino [2013](#), [2017](#)). In linea con questa definizione, è possibile parlare di innovazione sociale quando: 1) si offre una nuova risposta a un bisogno sociale (novità e *responsiveness*); 2) lo si fa in maniera più efficace rispetto alle soluzioni già esistenti (maggiore efficacia); 3) si rinnovano o migliorano le capacità e le relazioni sociali (maggiore inclusività ed *empowerment*); 4) si realizza un migliore uso di beni e risorse (maggiore efficienza) (Maino e Razetti 2019). Accanto a questo, va poi considerato che l'innovazione sociale implica sia trasformazioni di "prodotto", ovvero che riguardano la natura stessa dei servizi erogati e i risultati che sono in grado di raggiungere, sia di "processo", ovvero che interessano chi offre il servizio, con quali risorse, grazie a quali interazioni, alla luce di quali interessi (Maino [2017](#)).

Il ricorso a queste definizioni è particolarmente utile per indagare se, nel mutato contesto generato dalla pandemia di Covid-19, le reti di welfare siano state in grado di promuovere l'innovazione sociale o se, al contrario, non siano riuscite a svolgere tale funzione (Tabella 10.1).

Considerando la prima dimensione dell'innovazione – "novità e respon-

siveness” – possiamo ipotizzare che la pandemia abbia spinto a riorientare i servizi e a generare un’innovazione “di prodotto”. I bisogni nati nel contesto pandemico sono infatti profondamente diversi rispetto a quelli “tradizionali” e questo può generare meccanismi di *responsiveness*. Se questa prima dimensione dell’innovazione riguarda il “prodotto”, le altre interessano il “processo”.

Rispetto all’efficacia, possiamo ipotizzare che il contesto emergenziale tenda a promuovere uno snellimento dei processi decisionali e delle procedure amministrative (dato che gli “interventi straordinari” solitamente seguono *iter* differenziati rispetto agli “interventi standard”) e che questo consenta di far fronte tempestivamente ai bisogni emersi nel quadro della pandemia. Sottesa a questa ipotesi è l’idea che la tempestività nel fornire delle risposte sia un obiettivo proprio di tutti gli interventi che hanno una natura “emergenziale”.

Sul fronte dell’inclusività e dell’*empowerment*, l’emergenza, in ipotesi, spinge soggetti normalmente non coinvolti nelle politiche di welfare ad attivarsi e a mobilitarsi e questo favorisce la costituzione di reti più ampie ed eterogenee. Ad esempio, nel contesto della pandemia, le reti possono coinvolgere nuovi volontari o nuovi attori “non convenzionali”, ovvero soggetti che, per loro natura, non sono direttamente coinvolti nella produzione di welfare ma possono comunque giocare un ruolo nell’intercettare i bisogni e/o nell’erogare beni e servizi.

Infine, con riferimento all’efficienza, il contesto emergenziale può spingere a valorizzare il ruolo degli attori che animano reti pre-esistenti alla pandemia e/o a mettere a sistema le risorse e le istanze provenienti dal territorio anche attraverso la creazione di nuove connessioni. In ipotesi, iniziative di questo tipo, da un lato, consentono di contenere i costi di erogazione dei servizi e, dall’altro, favoriscono l’incontro fra domanda e offerta di prestazioni.

Tabella 10.1. *Reti di welfare e innovazione sociale nel contesto pandemico*

<i>Dimensioni dell'innovazione</i>	<i>Ipotesi</i>
<i>Novità e responsiveness (nuove risposte al bisogno sociale)</i>	Si erogano nuovi servizi a fronte di nuovi bisogni emersi nel contesto pandemico
<i>Maggiore efficacia (capacità di raggiungere gli obiettivi)</i>	Cambiano i modelli di governance e le procedure attraverso cui si programmano, decidono e realizzano gli interventi
<i>Maggiore inclusività delle reti ed empowerment (migliorare o rinnovare le capacità e le relazioni)</i>	Si attivano e sono coinvolti nelle reti nuovi attori (società civile o attori "non convenzionali")
<i>Maggiore efficienza (migliore uso di beni e risorse relazionali)</i>	Si valorizzano le reti e le relazioni esistenti Si ricompongono le istanze territoriali

Fonte: elaborazione dell'autrice.

Per verificare la fondatezza di tali ipotesi di lavoro, l'analisi si è concentrata sul caso del Comune di Bergamo che, come è argomentato nella sezione che segue (§ 10.2) è un "caso estremo" particolarmente adatto a indagare sia l'impatto della pandemia, sia il ruolo delle reti di welfare in quanto vettore di innovazione sociale.

10.2. Il caso di Bergamo

Il Comune di Bergamo è un caso di studio in linea con gli obiettivi di questo lavoro per tre ragioni: 1) a Bergamo l'impatto del Covid-19 è stato particolarmente drammatico in termini di contagi e decessi; 2) il Comune già da tempo è impegnato nel promuovere l'innovazione delle proprie politiche di welfare; 3) il territorio presenta una solida tradizione di reti, anche favorita dalla presenza ventennale di una Fondazione di Comunità. In questa sezione si analizzano sinteticamente questi tre elementi.

Con riferimento al primo punto, va ricordato che la Provincia di Bergamo è stata fra le più colpite dall'emergenza Covid-19. Fra il 20 febbraio e il 31 marzo 2020, nel territorio provinciale, sono morte complessivamente 6.238 persone. Nello stesso periodo la media dei decessi avvenuti fra il 2015 e il 2019 era stata di 1.180 persone: una differenza di oltre 5.000 morti

(Consiglio dei Sindaci Bergamo et al. 2020) che rende la dimensione dell'emergenza a cui è stato sottoposto questo territorio. Proprio nel Comune di Bergamo, la sera del 18 marzo 2020, furono scattate le tristemente note foto in cui mezzi militari attendevano in fila per trasportare i deceduti in altre città perché i cimiteri cittadini erano al collasso, incapaci di tumulare o cremare quei morti. Scatti che nell'immaginario di molti sono rimasti il simbolo della tragedia del Covid-19. Per avere un'ulteriore misura di quanto il Covid abbia colpito il territorio, si consideri poi che in Italia, fra il 2019 e il 2020, la speranza di vita alla nascita si è ridotta di 1,4 anni. Nella provincia di Bergamo di 4,3 anni. Inoltre, considerando l'indagine annuale del Sole 24 Ore sulla qualità della vita nelle province³, fra il 2019 e il 2020 quella bergamasca perde 24 posizioni passando dalla 28° alla 52°.

Con riferimento al secondo punto – Bergamo come territorio votato all'innovazione sociale – va considerato il coinvolgimento dell'amministrazione comunale in due progetti volti appunto a promuovere l'innovazione. Il primo è Welfare Innovation Local Lab (WILL): un progetto sperimentale che, come dice il nome stesso, mira al rinnovamento del sistema di welfare locale. L'iniziativa è nata nel 2019 dalla volontà di dieci città capoluogo⁴ (fra le quali Bergamo ha assunto per certi versi il ruolo di capofila), di cooperare per sperimentare risposte innovative ai problemi strutturali che minano la sostenibilità dei sistemi di welfare. Gli ambiti di intervento di WILL sono in particolare: i lavoratori poveri, i giovani (fra 11 e 13 anni) e gli anziani fragili. Il progetto ha preso avvio nell'autunno 2019 e ha un orizzonte di cinque anni (2019-2024)⁵. Il secondo progetto è invece frutto di un finanziamento della

³L'indagine annuale sulla Qualità della vita del Sole 24 Ore prende in esame 90 indicatori suddivisi in 6 macro-categorie tematiche (ciascuna composta da 15 indicatori) che riguardano: 1) ricchezza e consumi; 2) affari e lavoro; 3) ambiente e servizi; 4) demografia e salute; 5) giustizia e sicurezza; 6) cultura e tempo libero.

⁴Bergamo, Como, Cuneo, Mantova, Novara, Padova, Parma, Ravenna, Reggio nell'Emilia, Rovigo.

⁵Il gruppo di lavoro si è avvalso del coordinamento di IFEL-Anci e della supervisione scientifica del Cergas/SDA Bocconi, dell'Università degli Studi di Milano insieme a Percorsi di secondo welfare, e dell'Università Cattolica, oltre che del supporto dei Forum regionali del Terzo Settore e di KPMG. Per un approfondimento sul progetto WILL si vedano Longo e Maino (2021) e Agostini e De Tommaso (2021).

Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'ambito del Fondo Innovazione Sociale. Questa iniziativa denominata "hOLD on: invecchiamento rigenerativo" ⁶ mira a introdurre un modello di welfare di comunità in grado di ottimizzare l'allocazione e la destinazione delle risorse (pubbliche e private) attraverso il coinvolgimento dei cittadini. Nello specifico, l'obiettivo è duplice: da un lato, ritardare di almeno 5 anni l'ingresso nel sistema dei servizi per la non autosufficienza adottando un approccio preventivo e proattivo più che riparativo e reattivo; dall'altro contenere la domanda di assistenza, riducendo di almeno il 25% i costi del sistema e migliorando la qualità di vita degli anziani e di chi se ne prende cura.

Infine, come detto, a Bergamo è presente la Fondazione della Comunità Bergamasca che, fin dal 2000, opera coinvolgendo le principali realtà private e istituzionali della provincia. Le Fondazioni di comunità nascono con l'obiettivo di catalizzare le risorse provenienti dal territorio e utilizzarle per sostenere istituzioni pubbliche e organizzazioni non profit che operano a beneficio della collettività. In sostanza, queste fondazioni realizzano un'attività continuativa di raccolta fondi "da e per il territorio" volta a migliorare la qualità della vita delle persone che lo abitano (Bandera 2013; 2017; Bandera *et al.* 2019). Nell'ambito della sua attività, la Fondazione della Comunità Bergamasca ha puntato a ottimizzare l'utilità sociale delle donazioni, raccogliendo e moltiplicando le risorse locali. L'obiettivo è sostenere progetti in ambito sociale, culturale e ambientale, in una prospettiva di sussidiarietà e collaborazione con gli Enti del Terzo Settore, le istituzioni e gli altri soggetti del territorio. Nei suoi primi venti anni di attività (2000-2020), attraverso i bandi territoriali, su un totale di oltre 37 milioni di euro di erogazioni, sono stati attivati progetti per un valore complessivo di quasi 98 milioni di euro ⁷ (FdCB 2020).

⁶ Capofila del progetto è il Comune di Bergamo. Del partenariato fanno parte: il Consorzio Sol.Co Città Aperta Soc. Coop. Sociale, il Consorzio R.I.B.E.S. Coop. Sociale A.R.L., l'Università Commerciale Luigi Bocconi, l'Università degli Studi di Bergamo, l'Agenzia di Tutela della Salute (A.T.S.) di Bergamo.

⁷ Questo perché la cifra annuale è incrementata grazie ai contributi di altri partner istituzionali e attraverso il cofinanziamento previsto per i singoli bandi.

10.3. L'esperienza di Bergamo nella pandemia: un laboratorio per l'innovazione sociale

In questa sezione si presentano le principali iniziative messe in campo dall'amministrazione comunale bergamasca per contrastare l'emergenza pandemica. Il focus è su come le reti di welfare presenti sul territorio cittadino abbiano promosso l'innovazione sociale considerando le quattro dimensioni presentate nella sezione 10.1.

10.3.1. Nuovi interventi e responsiveness

Come detto (§ 10.1) è possibile parlare di innovazione quando si offrono nuove risposte ai problemi sociali. Nel contesto di Bergamo questo elemento emerge in reazione alle nuove problematiche (per tipo di bisogno o per l'intensità con cui si sono manifestate) che hanno caratterizzato la fase dell'emergenza. Le reti di welfare, da un lato, erogano nuovi servizi e, dall'altro, individuano modalità di finanziamento inedite.

I nuovi servizi erogati nel contesto della pandemia

L'erogazione di pacchi alimentari e di altri beni di prima necessità (es. farmaci, dispositivi di sicurezza, prodotti per l'igiene personale) è stata una delle prime risposte allo stato di emergenza quando (fra marzo e maggio 2020) le misure di contenimento del virus hanno portato alla sospensione di tutte le attività non essenziali e alle restrizioni relative alla libera circolazione delle persone. Questi interventi, come si vedrà meglio nel prosieguo del lavoro, sono stati realizzati dall'amministrazione comunale in collaborazione con il Terzo Settore e il volontariato e sono stati (almeno in parte) sostenuti da inedite modalità di finanziamento.

Sebbene in questa attività possano in parte collocarsi interventi "tradizionali" (es. sostegno alimentare), il numero di destinatari coinvolti e la necessità di garantire beni strettamente legati alla pandemia (es. dispositivi di sicurezza come mascherine, guanti e gel igienizzante), a livello analitico, consente di collocare questi interventi nel quadro dei "nuovi servizi".

Ulteriori interventi messi in campo dall'amministrazione comunale hanno poi riguardato il contrasto al disagio economico, derivante dalla chiusura delle attività, in integrazione con le misure nazionali (es. i buoni spesa Covid-19⁸) oppure si sono posti l'obiettivo di anticipare dei ristori previsti a livello nazionale ma che avevano tempi di erogazione lunghi. Infine sono stati realizzati interventi specifici volti a supportare le spese funerarie. Come emerso nel corso delle interviste:

“il segnale che volevamo dare era quello di una vicinanza, anche mostrando che potevamo essere veloci nel fornire delle risposte. Nel caso delle spese funerarie ad esempio l'azione è stata più simbolica che reale perché di fatto in pochi hanno chiesto questo ristoro” (Intervista 1).

Infine, nel quadro del Programma Rinascimento (§ 10.3.2), i servizi sociali comunali hanno messo in campo una serie di azioni a sostegno delle piccole e piccolissime imprese locali colpite dagli effetti delle misure di contenimento del virus. Si tratta di un elemento piuttosto peculiare: misure di questo tipo solitamente esulano dalla sfera di intervento del welfare e attingono piuttosto a quella dello sviluppo economico. In questo caso, tuttavia, tali misure sono state considerate strategiche in una logica di prevenzione del disagio sociale.

Nuove modalità di finanziamento

Questi nuovi servizi, peraltro, sono stati (almeno in parte) sostenuti attraverso un'inedita modalità di finanziamento. In considerazione della grande mobilitazione e solidarietà che è emersa nelle prime settimane di pandemia, il Comune di Bergamo ha lanciato una raccolta fondi rivolta a chiunque nel territorio intendesse offrire il proprio sostegno. Il Comune ha

⁸In linea con quanto previsto dall'Ordinanza 658 della Protezione civile, il Ministero dell'Interno ha stanziato 400 milioni di euro sul Fondo per i Comuni affinché gli enti locali erogassero dei buoni spesa o acquistassero generi alimentari e prodotti di prima necessità da distribuire alle famiglie in difficoltà. A partire da aprile 2020 i Comuni, spesso con l'aiuto di volontari e degli enti del Terzo Settore, hanno quindi iniziato a distribuire i buoni spesa Covid-19 o i generi e i prodotti di prima necessità acquistati con questi fondi.

quindi istituito il Fondo di Mutuo Soccorso (§ box 1) con l'obiettivo di far fronte all'impatto socio-economico dell'emergenza pandemica e di accompagnare il successivo rilancio del territorio:

"nella prima fase della pandemia c'era una grande mobilitazione nel territorio soprattutto sul fronte sanitario. In quel momento, sollecitati dal Sindaco, ci siamo posti la questione della ricaduta sociale ed economica di quello che ci stava accadendo" (Intervista 1).

Il fondo ha raccolto complessivamente circa 2,5 milioni di euro di cui, nel momento in cui si scrive, ne sono stati utilizzati 1,4 milioni mentre il resto non è ancora stato oggetto di programmazione finanziaria⁹. Il 49,8% delle risorse raccolte è stato donato dalla Banca d'Italia, il 12,8% da alcune banche, il 27,1% da imprese, il 10% da persone fisiche e il rimanente 0,4% deriva da un'attività di *crowdfunding* realizzata con la collaborazione della Rete del dono e della Fondazione CesVi.

Rispetto a quanti hanno donato e a un'eventuale consuetudine rispetto a una modalità di relazione pubblico-privato di questo tipo dalle interviste è emerso che:

"possiamo presumere che siano tutti nuovi donatori perché occasioni in cui il Comune ha istituito un fondo aperto richiedendo un contributo economico a tutti non ci sono state in passato. Quindi direi che si tratta di un caso senza precedenti." (Intervista 2).

È chiaro quindi che siamo di fronte a una condizione per la quale l'eccezionalità degli eventi ha spinto l'amministrazione comunale a cercare soluzioni innovative, mai sperimentate in passato, al fine di garantire l'erogazione dei nuovi servizi.

⁹Secondo i dati forniti dal Comune di Bergamo, le risorse al momento utilizzate sono state impiegate per: 1) sussidi alle famiglie vulnerabili (35,4%); 2) attività socio-culturali (20,9%); 3) dispositivi anti-covid (20,8%); 4) interventi a sostegno degli operatori economici (19,1%); 5) didattica a distanza (9%); 6) indagine epidemiologica (3,9%); 7) eventi in memoria delle vittime del coronavirus (0,9%); 7) test sierologici (0,5%).

Box 1. Il Fondo di Mutuo Soccorso

Il 26 marzo 2020, il Comune di Bergamo ha istituito il Fondo di Mutuo Soccorso (delibera 009-20) con l'obiettivo di far fronte all'impatto socio-economico dell'emergenza pandemica e di accompagnare il successivo rilancio del territorio.

Nello specifico, il fondo è nato per perseguire tre obiettivi che riguardano:

- 1) il sostegno e il potenziamento (in linea con l'evolversi degli eventi e il mutare delle priorità) dei servizi di assistenza agli anziani e ai soggetti più esposti agli effetti dell'emergenza in raccordo con gli interventi sanitari;
- 2) il rilancio della vocazione turistica e culturale della città di Bergamo sostenendo gli operatori economici e le istituzioni culturali che qualificano il contesto territoriale;
- 3) il sostegno alle attività produttive e commerciali nella fase post emergenza attraverso l'accesso al credito e il supporto agli investimenti.

Una volta avviato il fondo, il primo obiettivo si è concretizzato soprattutto nella realizzazione di interventi di contrasto al disagio economico (§ 10.3.1); il secondo ha riguardato l'erogazione di fondi alle associazioni culturali e teatrali che dovevano far fronte a spese fisse pur avendo sospeso le attività. Interamente dedicato al terzo obiettivo è invece il Programma Rinascimento realizzato in collaborazione con Fondazione CesVi e Banca Intesa (§ 10.3.2).

Inoltre, in una fase successiva, l'amministrazione comunale ha ricevuto direttamente delle donazioni da soggetti privati. In questo caso, i donatori hanno scelto di rivolgersi al Comune, che si è poi occupato di distribuire le risorse nel territorio. Le donazioni di questo tipo sono state due. La prima, a febbraio 2021, ha riguardato pacchi alimentari, pasti a domicilio e card spesa da utilizzare nella grande distribuzione. I donatori sono stati quattro (fra associazioni e aziende) e le risorse raccolte hanno superato i 111.000 euro e sono state destinate al sostegno di 256 famiglie. La seconda donazione, proveniente da tre realtà associative, è stata fatta a giugno 2021 e ha riguardato card spesa utilizzabili presso la grande distribuzione per un valore superiore ai 12.000 euro.

10.3.2. *Verso una maggiore efficacia degli interventi*

L'efficacia riguarda la capacità delle reti di raggiungere gli obiettivi che si pongono e, come detto (§ 10.1), nel contesto pandemico potrebbe esse-

re stata perseguita attraverso lo snellimento dei processi decisionali e delle procedure che tende a caratterizzare i contesti emergenziali. In questo quadro può collocarsi l'esperienza del Programma Rinascimento che, come anticipato (§ 10.3.1), mira a sostenere le piccole e piccolissime imprese.

Prima di entrare nel merito di questa analisi, è utile richiamare sinteticamente i contenuti del Programma (§ box 2) che è nato grazie a un finanziamento di Banca Intesa Sanpaolo ed è stato realizzato in partnership con il Comune di Bergamo e la Fondazione CesVi. L'obiettivo generale del programma è stato quello di sostenere il tessuto economico del territorio prevedendo due principali modalità di intervento. La prima, alla quale sono stati destinati 10 milioni di euro, riguarda l'erogazione di contributi a fondo perduto per sostenere spese inderogabili o specifici progetti presentati dalle aziende e in linea con gli obiettivi del progetto. La seconda, finanziata con 20 milioni di euro, ha riguardato invece i cosiddetti "prestiti d'impatto", ovvero prestiti a lunga scadenza e con tassi particolarmente vantaggiosi. Inoltre, è stato reso disponibile un servizio di affiancamento nella progettazione e di accompagnamento all'attuazione delle iniziative, realizzato grazie alla rete di sportelli competenti che normalmente assistono le realtà produttive del territorio. È il caso, ad esempio, dei patronati e dei servizi di assistenza all'impresa.

Box 2. Il Programma Rinascimento

Il programma Rinascimento ha individuato tre finalità:

- 1) evitare la chiusura delle piccole attività professionali e dei piccoli esercizi commerciali e artigianali che hanno dovuto far fronte a spese inderogabili nonostante le chiusure;
- 2) sostenere agli esercizi che, a seguito della pandemia, hanno avuto bisogno di modificare le proprie modalità di funzionamento per adattarsi al mutato contesto oppure hanno avuto necessità di rispondere a nuove esigenze emerse nella fase di riapertura;
- 3) diffondere strumenti di mobilità sostenibile.

I bandi pubblicati sono stati complessivamente otto. Di questi, due sono stati destinati a spese indifferibili (es. tasse, mutui, affitti) che le piccole imprese e attività hanno dovuto sostenere nonostante i periodi di chiusura.

Ulteriori tre bandi sono stati destinati invece alle piccole e piccolissime imprese che hanno avuto necessità di introdurre dei cambiamenti organizzativi o strutturali per poter ripartire a seguito delle restrizioni e che hanno mostrato l'intenzione di innovare il proprio modello di business. A questi tre bandi se ne aggiunge un quarto, rivolto allo stesso target, pensato per facilitare l'assegnazione di prestiti di impatto a favore delle imprese che hanno presentato richiesta di occupazione del suolo pubblico comunale e/o utilizzato dehor su spazio privato per poter realizzare la loro attività.

Infine, altri due bandi sono stati destinati rispettivamente agli Enti del Terzo Settore e ai professionisti (studi professionali e associati, alle società e ai lavoratori autonomi titolari di partita Iva e ai consulenti) intenzionati a intraprendere azioni di consolidamento, ampliamento e innovazione delle loro attività.

L'attuazione del programma è stata supportata dalla costituzione di un Comitato Tecnico composto dai rappresentanti dei tre enti coinvolti (Comune di Bergamo, Intesa Sanpaolo e Fondazione CesVi) e da un esperto esterno. Proprio nella costituzione di un sistema di governance snello e nella semplificazione delle procedure si colloca il primo elemento utile a promuovere l'efficacia del progetto. Nello specifico dalle interviste è infatti emerso un sistema semplificato in cui le decisioni sono state assunte dal Comitato Tecnico:

“il potere decisionale è stato attribuito al Comitato Tecnico che era esterno rispetto agli organi decisionali del Comune. Il Comitato Tecnico infatti decideva le strategie, scriveva i bandi e definiva i criteri di rendicontazione. Il CESVI faceva lo sportello informativo e la consulenza, accoglieva le domande, le valutava. Centrale, per la buona riuscita dell'iniziativa, è stato l'aver portato fuori dal perimetro pubblico il meccanismo decisionale; questo ha poi lasciato ampio spazio alla soggettività. Peraltro, pur giocando fuori dal perimetro delle regole pubbliche, l'amministrazione comunale è stata comunque protagonista” (Intervista 3).

Più in generale, la condizione emergenziale ha consentito di operare secondo procedure più snelle e questo ha chiaramente permesso di agire tempestivamente rispetto a quanto stava accadendo nel territorio:

"l'emergenza ci ha permesso di erogare prestazioni anche al di fuori delle procedure ordinarie e questo chiaramente ha semplificato le cose" (Intervista 1).

Il Programma è stato poi supportato da una campagna informativa capillare. Ad esempio, nella fase di elaborazione dei bandi sono state coinvolte tutte le associazioni di categoria che successivamente hanno sostenuto la comunicazione coinvolgendo negli incontri di presentazione dei bandi i propri iscritti. Inoltre, è stata realizzata una campagna con una postazione itinerante (una ApeCar) per informare la cittadinanza sulle opportunità del bando. Nel corso delle interviste è stato chiesto di valutare quanto fatto ed è emerso che:

"l'esperienza è stata semplicemente eccezionale, raramente in vita mia ho visto un dichiarato coincidere con l'agito come in questo caso. Ad esempio tenendo conto che le risorse sono arrivate ai richiedenti in tempi brevissimi" (Intervista 3).

In sintesi, nel caso del Programma Rinascimento, lo snellimento del sistema di governance e delle procedure amministrative, unitamente a una significativa campagna di comunicazione, hanno permesso di agire tempestivamente a sostegno delle piccole e piccolissime imprese locali.

10.3.3. *Inclusività delle reti ed empowerment*

Come abbiamo visto (§ 10.3.1), la distribuzione dei beni di prima necessità è stata una delle prime risposte allo stato di emergenza, quando le attività non essenziali sono state sospese e sono state imposte restrizioni alla libera circolazione delle persone. In quella fase, anche grazie alla significativa spinta emotiva dovuta alla tragicità di quei giorni, si è assistito a un'incredibile azione di mobilitazione da parte della cittadinanza. In questa sezione, si mostra quanto accaduto nel caso di 'Superbergamo' (movimento spontaneo nato dal basso) e di "Bergamo X Bergamo, facciamo squadra" (attività di volontariato promossa e gestita dall'amministrazione comunale). Queste due esperienze sono considerate espressione di un processo di

empowerment che ha inciso positivamente sul tessuto sociale e relazionale del territorio.

Fin dal 27 febbraio 2020, un gruppo spontaneo di persone si è posto l'obiettivo di dare un supporto pratico alla città consegnando spesa e medicinali alle persone costrette a rimanere in casa per tutelare la propria salute. L'iniziativa, che si è poi data il nome di "Supporto Unitario Popolare e Resiliente" da cui l'acronimo Superbergamo, è nata nella chat interna di un'associazione formata da 20 persone. A queste si sono poi uniti numerosi gruppi, collettivi e associazioni. Nel corso del tempo, l'attività di Superbergamo si è sviluppata andando oltre la consegna di spesa e medicinali. L'avanzare della crisi economica dovuta alla chiusura di molte attività ha infatti posto in primo piano la necessità di distribuire gratuitamente generi alimentari alle persone in condizione di bisogno. Fra la fine di febbraio e l'inizio di giugno 2020, Superbergamo ha realizzato 1.672 interventi, grazie al lavoro di 156 volontari e a 676 donazioni che hanno portato a raccogliere quasi 82.000 euro (Pellegrinelli e Parolin 2021).

Già dai primi giorni di marzo 2021, è stata avviata una collaborazione fra questa realtà e l'amministrazione locale. Il Comune, infatti, è stato informato circa l'attività messa in campo e i contatti sono stati inizialmente necessari (a causa del lockdown) per consentire la circolazione dei volontari nel territorio. A distanza di circa tre/quattro settimane dall'inizio dell'attività di Superbergamo, l'amministrazione comunale ha attivato un proprio piano di intervento e adottato gli stessi obiettivi operativi di Superbergamo: dare sostegno alla cittadinanza attraverso la consegna della spesa e dei medicinali e garantire la distribuzione di cibo a chi era in difficoltà economica.

In questa fase, il Sindaco ha quindi lanciato un appello ai giovani della città affinché partecipassero, in forma volontaria, alla consegna dei beni di prima necessità a chi era in difficoltà. L'adesione, come emerso dalle interviste, è stata massiccia e ha permesso di dar vita a "Bergamo X Bergamo, facciamo squadra" un'attività strutturata di volontariato, interamente coordinata dall'amministrazione comunale. Come raccontato da tre intervistati:

“All’appello del sindaco hanno risposto centinaia di persone; all’epoca io gestivo il telefono e ricordo che squillava ininterrottamente a tutte le ore del giorno e tutti i giorni della settimana e non rispondevano solo giovani, l’appello è stato raccolto da tutte le fasce della popolazione. Più di mille persone hanno dato la propria disponibilità, non abbiamo potuto coinvolgerli tutti. Complessivamente ne abbiamo coinvolti circa cinquecento e così è nata la realtà di Bergamo X Bergamo” (Intervista 4).

“La mobilitazione ha fatto emergere una disponibilità del tutto nuova in termini di risorse di volontari; molte delle persone che si sono attivate peraltro non avevano legami con associazioni e non facevano parte di nessuna rete, si sono mobilitati e hanno dato un aiuto prezioso” (Intervista 5)

“L’emergenza ha tirato fuori qualcosa che già c’era ma che noi non coglievamo: questa disponibilità da parte di molti, che spesso sottovalutiamo e della quale non ci rendiamo conto. Invece sono elementi sui quali ora dobbiamo ragionare in termini di welfare diffuso. Su 100 persone coinvolte solo 20 facevano volontariato già prima della pandemia quindi ora uno dei temi è continuare a tenerli agganciati al di fuori dell’emergenza. Questa mi sembra la lezione più importante da tenere” (Intervista 1).

L’organizzazione e il funzionamento di Bergamo X Bergamo sono cambiate nel corso del tempo adeguandosi progressivamente alle mutevoli condizioni imposte dall’emergenza. In una primissima fase, i cittadini si rivolgevano (tramite il centralino *Bergamo Aiuta*¹⁰) al Comune con una richiesta di sostegno. L’operatore che in quel momento rispondeva associava la richiesta a un volontario che prendeva in carico l’attività. Successivamente, l’organizzazione è stata articolata in squadre di volontari che operavano nei diversi quartieri e per ciascuna squadra il Comune ha individuato un *“team leader”* con funzione di interfaccia sia con il Comune sia con il

¹⁰ Realizzato dall’amministrazione comunale in collaborazione con Fondazione CesVi onlus, Bergamo Aiuta è un centralino e una piattaforma on-line attraverso la quale è possibile accedere a una serie di servizi messi a disposizione dal Comune di Bergamo grazie anche al contributo di volontari (per approfondire si veda il sito <http://bergamoaiuta.it/>).

gruppo dei volontari. In questo contesto, Superbergamo, che come detto aveva ispirato l'azione dell'ente locale e l'appello del Sindaco ai cittadini, è diventata una squadra indipendente all'interno del progetto Bergamo X Bergamo.

Come emerso nel corso delle interviste, questa esperienza ha promosso alcune riflessioni sul funzionamento dei servizi e sul possibile sviluppo futuro del volontariato. In primo luogo, è emerso con chiarezza quanto la presenza di soggetti non istituzionali nel territorio sia utile a intercettare tempestivamente i bisogni:

"l'utilizzo di luoghi non connotati eccessivamente con i servizi sociali, a cui spesso sono legati pregiudizi o preoccupazioni, si sta rilevando strategico nell'aggancio di questi nuovi portatori di bisogno" (Intervista 6).

"Il volontario è colui che connette i servizi (e quindi la pubblica amministrazione) con i cittadini e questo ha permesso ad esempio di intercettare persone che per motivi diversi non arrivavano ai servizi. Nell'ottica di un welfare di comunità questo collegamento che i volontari possono fare è molto importante" (Intervista 4).

In secondo luogo, è emerso con chiarezza quanto il volontariato costituitosi durante la pandemia sia profondamente diverso da quello tradizionale solitamente legato all'adesione ad associazioni ed enti:

"le persone hanno dato la loro disponibilità per un tipo di volontariato che è molto diverso rispetto a quello tradizionale che solitamente è più strutturato e magari richiede anche l'appartenenza ad associazioni e quindi una partecipazione continuativa e costante. Il modello di volontariato che abbiamo sperimentato noi invece si sposa bene con i tempi che stiamo vivendo perché le persone si sentono molto libere di dare la propria disponibilità o revocarla anche sulla base di una disponibilità periodica. In sostanza, l'ingaggio, sia in uscita sia in entrata, è molto leggero e permette alle persone di sperimentarsi anche per periodi brevi" (Intervista 4).

Il carattere peculiare di questo tipo di volontariato spinge chiaramente a interrogarsi sulla sua capacità di tenuta nel contesto post-pandemico. La rete in questo caso appare infatti lasca e questo potrebbe portare a un suo eccessivo indebolimento una volta che la spinta emotiva legata alla pandemia si sia completamente esaurita.

10.3.4. Verso una maggiore efficienza nella ricomposizione delle istanze territoriali

L'efficienza riguarda il migliore uso dei beni e delle risorse disponibili e, in questo contesto, è stata interpretata come capacità, da un lato, di valorizzare le reti e le relazioni presenti nel territorio e quindi di contenere i costi pur aumentando l'offerta e, dall'altro, di ricomporre le istanze del territorio e rendere quindi più efficace l'incontro domanda e offerta.

Valorizzare le reti e le relazioni esistenti

In questa sezione, si richiamano due azioni profondamente diverse (soprattutto con riferimento agli attori coinvolti e alla scala di intervento; in un caso provinciale e nell'altro relativo ad alcuni quartieri cittadini) ma che condividono un elemento importante: entrambe si basano sulla valorizzazione di reti che già esistevano prima della pandemia e che si sono dimostrate poi molto utili nella gestione dell'emergenza. Queste reti hanno infatti consentito di ampliare l'offerta di servizi pur contenendo i costi (non solo economici ma anche organizzativi) relativi alla loro erogazione. La prima iniziativa riguarda l'istituzione, in tutto il territorio della provincia di Bergamo, delle Unità Territoriali per l'Emergenza Sociale (UTES) (§ box 3) che nascono con la volontà di valorizzare il ruolo degli ambiti sociali nella gestione delle conseguenze della pandemia. La seconda ha invece a che vedere con una sperimentazione che coinvolge la rete dei negozi di quartiere in attività di presidio e fornitura di piccoli servizi alla cittadinanza.

Le Unità territoriali per l'Emergenza Sociale (UTES) sono enti sovracomunali costituiti in ognuno dei 14 ambiti distrettuali presenti nella Provincia di Bergamo con l'obiettivo di supportare i Centri Operativi Comunali

(COC), e attivati dai Comuni su indicazione della Prefettura (Maino 2020). La nascita delle UTES è frutto della volontà di valorizzare il livello sovramunicipale di governo nella gestione della crisi:

“l'emergenza ha visto i comuni impegnati nell'attivazione dei COC ma nel modello di governance previsto è venuta meno la dimensione degli ambiti sociali che, di fatto, non erano stati coinvolti nella gestione dell'emergenza. Ma in questa provincia (dove abbiamo più di 230 comuni e 14 ambiti territoriali) l'integrazione è forte e gli ambiti hanno la consuetudine storica di un raccordarsi attraverso l'attività della Conferenza dei Sindaci e del relativo ufficio tecnico (Ufficio Sindaci). Sulla base di questa consuetudine, anche durante l'emergenza, si è voluto ricostruire questo livello intermedio di governo, le UTES appunto, con la finalità di supportare i comuni” (Intervista 7).

Le attività realizzate dalle UTES sono state supportate dalla raccolta fondi '#sosteniAMO Bergamo', lanciata dalla Fondazione della Comunità Bergamasca. Nel periodo compreso fra l'inizio della pandemia e la fine del 2020, sono stati raccolti complessivamente più di 595.000 euro. Oltre un terzo di queste risorse (214.000 euro) è stato raccolto attraverso l'attività di *fundraising*; le altre risorse sono invece arrivate dalla Fondazione Cariplo, dalla Fondazione Bergamo e dal Fondo Conferenza dei sindaci.

Nell'alveo dell'esperienza delle UTES, e successivamente alla fine del primo lockdown, è stato poi lanciato il progetto “un'anagrafe per la fragilità” che mira a ricostruire i profili di fragilità della popolazione dell'ATS Bergamo. L'obiettivo è individuare le persone a elevata fragilità e, quindi, particolarmente esposte ai rischi connessi al verificarsi di eventi avversi come il Covid-19. L'anagrafe, che dovrebbe essere alimentata da dati clinici, socio-sanitari e socio-assistenziali, potrebbe dunque consentire di attivare più rapidamente gli interventi a favore di queste persone fragili. Alla realizzazione di questo progetto (che nel momento in cui si scrive è ancora in fase di realizzazione) è stato destinato il residuo (circa 80.000 euro) del fondo #SosteniaAMO Bergamo, unitamente a delle risorse pubbliche.

Box 3. Le funzioni delle UTES

Le attività realizzate dalle UTES sono state di tre tipi: informative, di sostegno alla fragilità e di supporto alla logistica. Per quanto riguarda l'attività di informazione è stato attivato un servizio telefonico di ascolto e informazione ai cittadini che si è occupato di fornire una risposta alle esigenze sociali (anche) attraverso il ri-orientamento delle richieste verso altri livelli di intervento sociale.

Le attività di sostegno alla fragilità hanno riguardato perlopiù la presa in carico e la gestione dei bisogni sociali delle persone con Covid-19 dimesse dagli ospedali. L'obiettivo in questo caso era quello di fornire un servizio domiciliare sociale di supporto alla persona e la sua famiglia, soprattutto con riferimento alle situazioni di estrema fragilità. I servizi messi in campo hanno riguardato ad esempio l'assistenza domiciliare, la consegna dei pasti, l'acquisto di generi alimentari per le persone in difficoltà economica e il trasporto sociale e socio-sanitario.

Infine, con riferimento alle attività legate alla logistica, le UTES si sono occupate di distribuire i Dispositivi di Protezione individuale (DPI) alle persone poste in isolamento domiciliare, agli operatori sociali e di volontariato impegnati nell'attività di assistenza sociale alle persone. Le UTES si sono poi occupate di raccordare, al fine di assicurarli in tutti i Comuni dell'Ambito, i servizi di prossimità per i cittadini che ne hanno bisogno (come la consegna farmaci, i pasti a domicilio, l'assistenza) e il trasporto sociale.

La seconda azione di efficientamento realizzata grazie alla valorizzazione delle reti esistenti riguarda i "negozi di quartiere". Già prima della pandemia, l'amministrazione aveva lanciato un bando sperimentale¹¹ volto a valorizzare il commercio di prossimità supportando le capacità delle attività economiche di generare pubblica utilità. Le azioni che potevano rendere i Comuni idonei a ottenere il finanziamento (compreso fra 2.000 e 6.000 euro) riguardavano ad esempio la consegna della spesa a domicilio, servizi di supporto ai residenti (es. deposito per pacchi postali); raccolta di beni a sostegno dei cittadini indigenti e iniziative di contrasto allo spreco alimentare; collaborazioni con le scuole per visite nei laboratori dei negozi (es. all'interno di forni adibiti alla preparazione del pane).

¹¹ Il bando è parte del Progetto "Legami Urbani" finanziato nell'ambito dell'attività di riqualificazione urbana e per la sicurezza delle periferie di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 maggio 2016 (GU Serie Generale n. 127 del 1° giugno 2016).

Attraverso questa sperimentazione, il Comune di Bergamo aveva quindi già investito nella costruzione di reti di welfare aperte ai cosiddetti attori non-convenzionali che, come detto (§ 10.1), non solo possono offrire servizi ma possono svolgere anche funzioni di presidio del territorio. La presenza di queste reti si è dimostrata chiaramente centrale nella prima fase della pandemia:

“già prima della pandemia avevamo cercato di dare ai negozi una funzione diversa coinvolgendoli in attività leggere ma assolutamente utili. I negozi di quartiere sono in difficoltà per via della diffusione dell'e-commerce e dei centri commerciali. Abbiamo quindi puntato sulla costruzione di reti informali che rompono la contrapposizione fra chi ha bisogno e chi è risorsa mescolando un po' le carte. Quando è arrivato il lockdown i negozi alimentari sono rimasti aperti e allora è stato facile, ad esempio, attivare la distribuzione capillare delle mascherine” (Intervista 1).

In sostanza, l'efficientamento in questo caso ha riguardato il fatto che, pur attingendo a risorse preesistenti (le reti che coinvolgono i negozi di quartiere), è stato possibile rispondere a bisogni strettamente connessi al contesto pandemico (i dispositivi individuali di sicurezza).

Ricomporre le istanze del territorio

Oltre a valorizzare le reti esistenti, il Comune ha lavorato per creare nuove connessioni e quindi nuove reti. Questi interventi consentono di ridurre i costi di transazione, relativi all'incontro tra offerta e domanda di sostegno, tra operatori di diversa natura, e consentono di agevolarne la collaborazione. Come emerso nel corso delle interviste:

“l'Assessorato alle Politiche Sociali ha accolto le istanze dei diversi donatori e di coloro che si sono resi disponibili a offrire il proprio contributo, li ha orientati relativamente ai bisogni e ha favorito le connessioni tra questi soggetti e le realtà del privato sociale. Si sono quindi create virtuose collaborazioni, esperienze di prossimità e di protagonismo civile in cui il Comune ha svolto un ruolo di regia e facilitazione” (intervista 6).

In altre parole, si è trattato di un vero e proprio efficientamento delle iniziative di aiuto ai bisognosi, con procedure e meccanismi di collaborazione tesi a velocizzare gli interventi e orientarli su bisogni non coperti. Infatti, dietro a queste iniziative:

“c’è un lavoro da parte dei servizi sociali relativo all’analisi del bisogno, all’individuazione dei territori e all’aggancio delle persone cui rivolgere gli interventi. Ad esempio abbiamo cercato di indirizzare le azioni in aree che erano scoperte da altri servizi. Quindi il Comune ha fatto tutto un lavoro di cura del territorio e del beneficiario proponendosi come tramite fiduciario fra i diversi soggetti” (Intervista 8).

Questo è accaduto ad esempio nel caso del progetto “D.A.R.E. – Donne Attive Rete Emergenza” che è nato a febbraio 2021 grazie all’iniziativa spontanea di un gruppo di donne. D.A.R.E. mira al sostegno economico delle famiglie in difficoltà supportando il Banco di Solidarietà di Bergamo attraverso un versamento mensile ricorrente da parte dei 42 donatori coinvolti. Tra febbraio e agosto 2021, sono stati complessivamente raccolti 18.000 euro. Tali risorse sono state destinate all’acquisto di beni che il Banco altrimenti non avrebbe ricevuto dalle reti di recupero e distribuzione del cibo dalle quali solitamente si rifornisce. In particolare, sono stati acquistati beni di prima necessità per bambini fra zero e due anni. Le famiglie beneficiarie (che sono complessivamente 40 nel momento in cui è stata realizzata la presente ricerca) sono state selezionate dal Banco di Solidarietà su segnalazione dei servizi sociali comunali.

Le donne che hanno dato vita al progetto hanno individuato nel Comune l’interlocutore privilegiato con il quale avviare una riflessione sulle iniziative da realizzare e sui destinatari cui rivolgersi:

“mi ero un po’ documentata preliminarmente e sapevo quindi che il Comune di Bergamo aveva messo in campo tutta una serie di iniziative di sostegno alle famiglie in difficoltà e questo mi sembrava una garanzia. Mi sono quindi rivolta all’Assessore e ne è nata una bellissima collaborazione perché il Comune ha giocato un ruolo di regia dandoci la possibilità di capire come potevamo muoverci” (Intervista 9).

Successivamente l'amministrazione comunale ha svolto una funzione di connessione e di facilitatore di rete indirizzando le proponenti verso un possibile interlocutore, Il Banco della Solidarietà appunto. Alla definizione di un accordo (peraltro informale) fra progetto D.A.R.E. e Banco è seguita un'attività di coordinamento dell'attività realizzata attraverso una serie di incontri trimestrali cui partecipano, oltre al Banco e alle donne del progetto, l'assessore e un'assistente sociale del Comune. Come emerso nel corso delle interviste:

"le donne hanno chiesto di intervenire e noi le abbiamo indirizzate. Abbiamo ascoltato la loro volontà e abbiamo cercato di attivare una connessione con alcune realtà che già avevamo nel territorio. (...) Abbiamo fatto un paio di incontri per capire quali erano le loro aree di interesse e poi abbiamo suggerito una collaborazione con il Banco di Solidarietà di Bergamo. A quel punto, sono state valutate le diverse alternative e si è optato per una donazione diretta al Banco di Solidarietà" (Intervista 8).

Dalle interviste è emerso poi il desiderio delle proponenti di partecipare attivamente a un'iniziativa a sostegno del territorio. Questa esigenza ha spinto alla creazione di un progetto nuovo e autonomo piuttosto che all'adesione a iniziative già esistenti (es. Fondo di mutuo soccorso). Sempre secondo quanto raccontato dalla fondatrice:

"L'assessore ci ha segnalato che c'era questo fondo ma noi volevamo fare una cosa nostra, mettere in campo una cosa in più. Volevamo che i privati cittadini si sentissero coinvolti e ci interessava partecipare e capire quello che si stava facendo" (Intervista 9).

Questo aspetto è particolarmente rilevante e spinge a una riflessione sul ruolo strategico che il Comune è chiamato a giocare nel momento in cui svolge funzioni di ricomposizione delle istanze territoriali e deve operare al fine di ridurre il rischio di un'eccessiva frammentazione degli interventi. In altre parole, l'attivismo dal basso rischia di promuovere una parcellizzazione degli interventi e il Comune deve, come in questo caso, essere in grado di mettere a sistema le opportunità che emergono evitando però

che gli interventi spontanei si concentrino solo su determinati target e/o determinati territori.

10.4. Riflessioni conclusive

L'analisi realizzata in queste pagine mostra che, nel caso di un territorio duramente colpito dalla pandemia e caratterizzato allo stesso tempo da una solida vocazione all'innovazione sociale e da una certa vivacità del tessuto sociale, le reti continuano a spingere verso l'innovazione pur trovandosi in un contesto profondamente mutato (dal punto di vista dei bisogni e rispetto all'emergere di una vulnerabilità decisamente più diffusa). L'esperienza bergamasca dimostra infatti che le reti possono agire lungo tutte e quattro le dimensioni tipiche dell'innovazione, dal momento che: riescono a rispondere a nuovi bisogni sociali, lo fanno in maniera più efficace ed efficiente rispetto al passato e, allo stesso tempo, innescano processi di *empowerment*.

L'analisi realizzata consente di sviluppare anche ulteriori riflessioni su ciò che è cambiato nelle reti di welfare operanti nel Comune di Bergamo. Si possono cioè identificare le caratteristiche delle reti che sono nate dopo la pandemia o che già esistevano e si sono ri-adattate nel mutato contesto.

In primo luogo, a Bergamo le reti di welfare sono ampie e variegata e questo consente di promuovere azioni che spesso sono trasversali e coinvolgono settori di *policy* differenti (aiuti ai bisognosi, raccolta e gestione di informazioni, aiuti alle piccole e medie imprese). Come conseguenza, i confini fra le *policy* tendono a diventare sempre più sottili. È il caso, in particolare, dell'esperienza del Programma Rinascimento che si rivolge alle imprese e si colloca quindi nel campo delle politiche di sviluppo economico piuttosto che di welfare. Questo intervento tuttavia condivide con le misure più strettamente legate al welfare (es. distribuzione di generi alimentari) il fatto di essere sostenuto tramite modalità innovative di finanziamento (il Fondo di Mutuo Soccorso) e riflette l'adozione di una logica strategica di tipo "preventivo" rispetto al bisogno. Infatti, anche in considerazione del tessuto economico locale, caratterizzato dalla presenza di piccole e

piccolissime imprese (che più difficilmente delle grandi imprese sono in grado di reggere l'urto delle crisi) questi interventi diventano estremamente rilevanti dal punto di vista della tutela della popolazione bisognosa.

In secondo luogo, l'analisi mostra che le reti costituite durante la pandemia hanno origini estremamente differenziate: in alcuni casi sono nate e si sono sviluppate seguendo una logica ascendente (o *bottom-up*) in altri discendente (*top-down*). Infatti, mentre Superbergamo nasce grazie all'azione spontanea di alcuni cittadini, Bergamo x Bergamo è frutto di un'iniziativa promossa dall'amministrazione comunale.

In tutti i casi, comunque, e qui si colloca il terzo punto, il Comune gioca un ruolo non solo di regia e coordinamento delle reti ma anche di ricomposizione delle istanze e di promozione di nuove connessioni. Emblematico è il caso del progetto D.A.R.E. che nasce "dal basso" e si sostanzia in una relazione fra due soggetti privati (le donne che donano e il Banco di Solidarietà) attivata grazie al ruolo di intermediazione dell'amministrazione comunale, che peraltro continua a partecipare agli incontri di coordinamento unitamente alle donne del progetto e al Banco.

In sostanza, a Bergamo, l'amministrazione comunale ha giocato un ruolo pivotale di ispirazione, coordinamento, finanziamento e pianificazione degli interventi e questo mostra che l'emergere di reti multiattore non determina necessariamente una diminuzione del ruolo delle autorità locali ma, al contrario, può promuovere un ampliamento delle funzioni, delle competenze e delle capacità di gestione di problemi complessi.

Infine, un'ultima riflessione riguarda le caratteristiche delle reti. Da un lato, viene spontaneo chiedersi quanto di queste azioni rimarrà nel tempo, dato che l'attivazione della cittadinanza è stata, in buona parte, spinta dall'onda emotiva legata alla pandemia. Dall'altro, le reti appaiono per loro natura sempre più fluide come dimostra il caso del volontariato. Centinaia di cittadini di Bergamo, a fronte della grave crisi sanitaria, si sono attivati spontaneamente al fine di contribuire all'aiuto dei più bisognosi. Le interviste richiamate hanno fornito evidenza di un cambio significativo rispetto alle tradizionali forme di aggregazione del volontariato (§ 10.3.3). Singoli cittadini si

sono attivati dando vita a nuove iniziative e strutture, senza connotazioni particolari e in assenza di modelli organizzativi rigidi e formalizzati. Questa origine spontanea si riverbera in forme organizzative lasche, in cui i singoli soggetti si attivano per un periodo breve e/o hanno la possibilità di entrare e uscire rapidamente dalle reti. Il tutto al di fuori dei tradizionali canali del volontariato e delle stesse reti più affermate. Al momento la sfida è dunque quella di capire se e in che modo le reti nate durante la pandemia possano consolidarsi e continuare quindi a essere parte integrante del sistema di welfare pubblico.

In conclusione, anche se è troppo presto per avanzare interpretazioni definitive, l'evidenza empirica richiamata nelle precedenti pagine sembra illustrare cambiamenti significativi che alterano il ruolo degli attori, dei processi e dei risultati delle reti di welfare. Al contempo, però tali cambiamenti confermano il potenziale delle reti multiattore e territorialmente radicate in termini di promozione dell'innovazione sociale.

Elenco delle interviste

Intervista 1, Direttore Generale, Comune di Bergamo, 13 settembre 2021.

Intervista 2, Segretario comunale, Comune di Bergamo, 13 settembre 2021.

Intervista 3, Membro Comitato Tecnico del Programma Rinascimento, docente presso l'Università Commerciale Luigi Bocconi, 8 settembre 2021.

Intervista 4, Operatore socio-culturale di rete, Ufficio di Piano, Comune di Bergamo.

Intervista 5, Presidente Confcooperative Bergamo, 10 settembre 2021.

Intervista 6, Assessore Politiche Sociali, Comune di Bergamo, il 21 aprile 2021 ¹².

¹² Questa intervista è stata pubblicata sul portale Percorsi di secondo welfare con il titolo [Bergamo la pandemia è stata l'occasione per creare nuove partnership tra Pubblico e privato](#), il 22 aprile 2021.

Intervista 7, Responsabile Ufficio di Piano, Supporto amministrativo servizi sociali, Accademia belle arti, Pass, 14 settembre 2021.

Intervista 8, Coordinatrice U.O. Area Adulti, Azioni Trasversali, Servizi Sociali a favore di Minori Anziani, Adulti e Famiglie, 8 settembre 2021.

Intervista 9, Referente Progetto D.A.R.E. – Donne Attive Rete Emergenza, 11 settembre 2021.

Riferimenti bibliografici

Agostini C. (2019), *Contrasto alla povertà a livello locale: il Programma QuBi*, in Maino F., Ferrera M. (a cura di) (2019), *Nuove Alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli, pp. 235-261.

Agostini C. e De Tommaso V. (2021), *La sfida della povertà lavorativa al welfare locale nella cornice del progetto Welfare Innovation local Lab. Un'analisi empirica delle risposte sociali e istituzionali di cinque amministrazioni locali*, paper presentato alla Conferenza SISP, 9-11 settembre 2021, Panel 10.7, "Il welfare locale ai tempi del Covid-19: la sfida dell'innovazione sociale tra cambiamenti di policy e dinamiche di politics".

Bandera, L. (2013), [*Le Fondazioni di comunità: una nuova declinazione della filantropia*](#), in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Bandera, L. (2017), [*Il ruolo delle Fondazioni di comunità per l'infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno*](#), in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 221-244.

Bandera L., Barbetta G.P., Cima S., Petrolati F. (2019), *Fondazioni di comunità. L'esperienza di Fondazione Cariplo*, Collana "Quaderni dell'Osservatorio", n. 31.

Consiglio dei Sindaci Bergamo, ATS Bergamo, Fondazione della Comunità Bergamasca (2020), *Verso un'anagrafe della fragilità*, Cabina di Regia.

FdCB – Fondazione della Comunità Bergamasca (2020), *Relazione di fine mandato: Guardando al futuro. 2015-2020*, www.fondazionebergamo.it.

Hubert A. (a cura di) (2010), *Empowering People, Driving Change. Social Innovation in the European Union*, Publication Office of the European Union, Lussemburgo.

- Longo F. e Maino F. (a cura di) (2021), *Platform welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali*, Milano, Egea.
- Maino F. (2013), [Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: protagonisti, risorse, innovazione sociale](#), in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 17-46.
- Maino F. (2017), [Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso](#), in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 19-42.
- Maino F. (2020), [I territori di fronte all'emergenza Coronavirus: le Unità territoriali per l'Emergenza Sociale nella provincia di Bergamo](#), www.secondo.welfare.it, 11 maggio 2020.
- Maino F. e Razetti F. (2019), *Long term care: riflessioni e spunti dall'Ue, fra innovazione e investimento sociale*, in "La rivista delle politiche sociali", n. 1/2019, pp. 143-162.
- Pellegrinelli C. e Parolin L. (2021), *Bergamo resiste. Storia di Superbergamo, solidarietà e attivismo al tempo del Covid-19*, Busto Arsizio, People.
- Torfin J. (2012), *Governance Networks*, in D. Levi-Far (a cura di), *The Oxford handbook of Governance*, Oxford University Press.