

## **L'attivismo civico e le pratiche di cittadinanza**

Giovanni Moro\*

### **L'usuale inaspettato**

Tra le nuove parole della politica italiana, la espressione “attivismo civico” e i suoi analoghi come “cittadinanza attiva”, “organizzazioni civiche”, “cittadini organizzati” e simili, può suonare del tutto ovvia, tanto è ormai comune riferirsi a forme organizzate di cittadinanza che esercitano ruoli di natura pubblica e politica pur non partecipando alle forme e alle procedure della democrazia rappresentativa.

Questo sentimento di familiarità è sicuramente fondato su una realtà sociale che si è affermata nel nostro paese come in tutto il mondo negli ultimi 30-40 anni e che è un elemento ormai stabile della vita democratica. Sarebbe sufficiente, per confermarlo, compiere l'esperienza mentale di immaginare come sarebbe l'Italia se all'improvviso scomparissero dal suo territorio, dal suo tessuto sociale e dalla sua arena pubblica le associazioni di volontariato, le imprese sociali, i gruppi ambientalisti, i movimenti per i diritti dei cittadini, le organizzazioni di consumatori e via elencando. Al di là degli ovvi ma non meno seri effetti pratici di una simile evenienza, la sensazione dominante non potrebbe che essere quella di un vuoto o di una mancanza di carattere patologico.

D'altra parte, questa componente del tutto usuale per la vita quotidiana della democrazia non è scontata ed è considerata e trattata con difficoltà sia dalla comunità scientifica che dai policy maker. Per quanto riguarda la prima, si può richiamare la autentica babele di nomi con cui questo fenomeno organizzativo viene identificato dai ricercatori di tutto il mondo: prevalgono definizioni negative o residuali (non profit, non governativo, terzo settore, partecipazione non convenzionale o non-istituzionale ecc.), oppure così ampie da non consentire di coglierne l'elemento distintivo (società civile, associazionismo, gruppi di interesse), o ancora ristrette e settoriali (comitati locali, movimenti di consumatori, gruppi ambientalisti, cooperative sociali, ecc.) (cfr. Moro, 2005: 105-118).

Per quanto riguarda il mondo della politica e delle istituzioni pubbliche, si può menzionare il diffuso (almeno in Europa) atteggiamento contraddittorio, che considera queste organizzazioni nello stesso tempo una risorsa e una minaccia, costituendo una specie di “sindrome del dottor Jekyll e di mister Hyde”, un atteggiamento in forza del quale, mentre gli stati nazionali sono prodighi (benché spesso solo a parole) di forme di supporto in denaro e in natura nei confronti di queste organizzazioni, nello stesso tempo affidano il compito di riconoscerle e legittimarle prevalentemente ai ministeri dell'interno, della giustizia e delle finanze, rivelando timori legati a minacce per l'ordine pubblico e a frodi (Moro, 2009a: 99-109). Gli stessi tentativi di risposta promossi dalle istituzioni pubbliche, dal livello locale a quello globale, riassumibili nella etichetta della democrazia partecipativa, si presentano più che altro come programmi di inclusione dei singoli cittadini nell'attività amministrativa e guardano con sospetto, quando non con aperta ostilità, alle forme organizzate di attivismo civico (cfr.

---

\* FONDACA, Fondazione per la cittadinanza attiva, Roma, e Facoltà di Scienze politiche, Università di Macerata – [g.moro@fondaca.org](mailto:g.moro@fondaca.org), [giovanni.moro@unimc.it](mailto:giovanni.moro@unimc.it)

Bobbio, Pomatto, 2007; Bellamy, 2006: 257; Magnette, 2006: 155-156; Gelli, Morlino, 2008; Allegretti, 2009: n. 45; Paci, 2008: 21 ss., v. anche Moro 2009b).

Questa difficoltà di affrontare adeguatamente il fenomeno in termini di conoscenza e di governo risiede a mio parere in due fattori che questo testo ha lo scopo di approfondire.

Il primo fattore è che questo fenomeno è caratterizzato dalla estrema variabilità e molteplicità delle forme organizzative e delle *gestalt*: è, cioè, *un fenomeno plurale*, multiforme, policentrico, che sfugge alle tassonomie riconosciute e accettate come ovvie. Esso oltretutto, nella sua parte maggioritaria, è un fenomeno con scarsa visibilità, escludendo, beninteso, i movimenti di azione collettiva o l'adozione di strategie mediatiche da parte di alcuni tipi di organizzazioni (ad esempio quelle di consumatori o quelle ambientaliste) nelle circostanze e per gli obiettivi che lo richiedono o lo consigliano.

Un effetto evidente della rilevanza di questo fattore è la mancanza di dati sulle organizzazioni civiche o la loro estrema incertezza. Da un lato l'Istat nelle sue rilevazioni sulle organizzazioni non profit (ISTAT, 2001; v. anche Moro, 2010) non è in grado di distinguere una clinica gestita da religiosi da un gruppo di volontari che si occupano di assistenza domiciliare di malati terminali, o una università non statale da un'associazione impegnata nel doposcuola per ragazzi a rischio di dispersione, o un ristorante da una mensa per i poveri. Dall'altro lato le ricerche sul numero di persone che sono in qualche modo impegnate in questo tipo di organizzazioni danno risultati a dir poco sconcertanti, come risulta evidente dal confronto riportato nella tabella che segue.

**Tabella 1: Confronto tra alcune rilevazioni nazionali sui cittadini impegnati in organizzazioni civiche – anni 1997-1999**

|                            | Istat multiscopo<br>1997 | Doxa<br>1998 | Eurisko (Iref)<br>1999 | Abacus<br>1999 |
|----------------------------|--------------------------|--------------|------------------------|----------------|
| numero<br>dei volontari    | 3.600.000                | 3.900.000    | 5.985.000              | 7.500.000      |
| % su popolazione<br>adulta | 7,3                      | 8            | 12,6                   | 15             |

Fonte: Moro 2005: 88

Il secondo fattore da tenere in considerazione per rendere conto del problematico rapporto tra usuale e inusuale è che questo fenomeno organizzativo ha difficoltà ad essere colto utilizzando le concettualizzazioni che mettono al proprio centro il paradigma della rappresentanza politica caratteristico degli stati nazionali. Al di là dei problemi linguistici (il nome della cosa) menzionati sopra, la esistenza di gruppi di cittadini che si occupano di questioni pubbliche esercitando autonomi poteri per il governo della società rischia in un modo o nell'altro di non far tornare i conti. E' chiaro che si è di fronte a *un fenomeno che non è sovrapponibile senza scarti rilevanti a quelli noti*: la partecipazione al ciclo della rappresentanza attraverso i partiti e il voto, la difesa di specifici interessi nelle forme sindacali o associative del modello corporativo, la protesta in nome di interessi o identità negati, la pratica della libertà di associazione per legittimi fini privati.

Nelle letterature che studiano i processi partecipativi questa consapevolezza viene espressa chiaramente, seppure in chiave prevalentemente problematica. Trattando della

partecipazione non convenzionale e non istituzionalizzata (ecco due definizioni negative), ad esempio, Francesco Raniolo sottolinea il permanere della necessità di una adeguata concettualizzazione della partecipazione al di là del voto, mettendone in rilievo anche il carattere sfuggente e cangiante (2007: 11 e *passim*). La stessa persistenza di coppie concettuali che si sovrappongono e si contrappongono (partecipazione diretta e indiretta, latente e manifesta, convenzionale e non convenzionale, istituzionale e non istituzionale, ma anche partecipazione di gruppi e di movimenti) corrobora l'idea di un percorso di ricerca non compiuto. La urgenza di fare passi avanti è tanto più forte in quanto sono proprio le forme nuove di partecipazione che si manifestano nelle società contemporanee, in concomitanza (se non in correlazione) con il declino della partecipazione partitica ed elettorale, ad essere oggi in primo piano.

Con questo testo si aspira a portare un contributo a tale ricerca, offrendo da un lato elementi di identificazione seppure sommari del fenomeno dell'attivismo civico e dall'altro proponendo alcune riflessioni e osservazioni su anomalie di questo fenomeno che le tematizzazioni e i modelli esplicativi esistenti sembrano avere difficoltà a ricomprendere o a tenere in conto.

### **Gli elementi distintivi\***

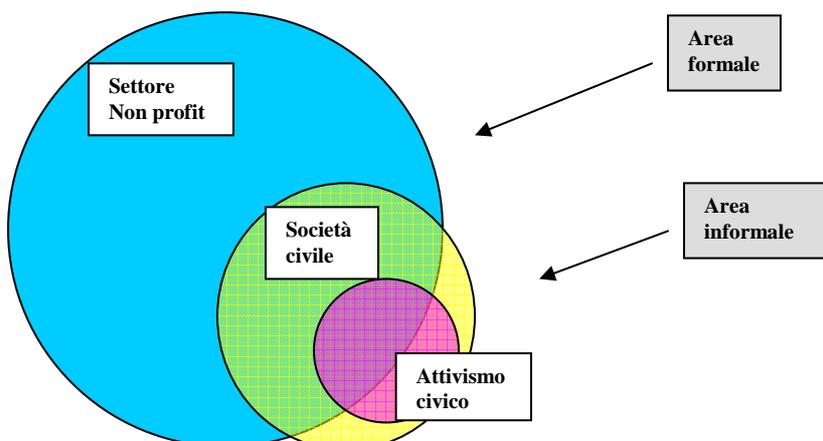
Possiamo indicare con il concetto di attivismo civico un fenomeno organizzativo che comprende *quella pluralità di forme con cui i cittadini si uniscono, mobilitano risorse e agiscono nel ciclo delle politiche pubbliche esercitando poteri e responsabilità al fine di tutelare diritti, curare beni comuni e sostenere soggetti in difficoltà*. Si tratta di un fenomeno che, per le ragioni accennate sopra, non ha una dimensione quantitativa accertata. Si può stimare comunque che queste organizzazioni siano non meno di 86.000 in Italia (Moro, Vannini: 2008: 58) e dell'ordine di grandezza di un milione nel territorio della Unione europea (Moro, 2009a: 29, n. 3). Come abbiamo visto, è difficile dire quante persone vi abbiano parte, per le ragioni che si chiariranno tra poco. Tuttavia, è legittimo assumere che in esso sia coinvolto – come nel resto dell'Europa – tra il 7 e il 12% della popolazione, a seconda dei criteri utilizzati.

Per quanto riguarda la identificazione di questo fenomeno in relazione a insiemi più ampi (non è questo il luogo per un'analisi critica della loro consistenza teorica ed empirica), può essere utile visualizzare nel modo che segue la relazione tra settore non profit, società civile e attivismo civico.

---

\* Per una trattazione più completa e sistematica di quanto contenuto in questo paragrafo si veda soprattutto Moro, 2005.

**Figura 1 – Rapporto tra settore non profit, società civile e attivismo civico**



Fonte: Moro, Vannini, 2008: 59

Si è detto in apertura di un carattere plurale che questo fenomeno ha. Ciò si riflette in diversi elementi. Per quanto riguarda la *tipologia delle organizzazioni*, si possono identificare organizzazioni volontarie, movimenti di rappresentanza, servizi di consulenza e centri di ascolto, gruppi di auto-aiuto, imprese sociali, associazioni di promozione all'impegno sociale, organizzazioni di cooperazione internazionale, gruppi e comitati locali, centri e comunità di accoglienza e riabilitazione, gruppi di riforma professionale, movimenti di azione collettiva, strutture di secondo grado o "ombrello". Per quanto riguarda gli *ambiti di intervento*, queste organizzazioni sono presenti e attive in una molteplicità di politiche pubbliche, tra le quali possono essere annoverate la tutela dei consumatori, la inclusione sociale, la occupazione e il lavoro, la salute, le differenze e le pari opportunità, la formazione e la educazione permanente, la istruzione, le risorse umane, la cooperazione internazionale, la pace e la non violenza, l'ambiente e la sostenibilità, il territorio, la protezione civile, la riforma della pubblica amministrazione, la giustizia, la sicurezza, la informazione, la responsabilità d'impresa.

Guardando agli individui, anche la *membership* riflette questa pluralità, andando ben al di là della coppia iscritti-attivisti tipica delle forme tradizionali di partecipazione politica. Si tratta infatti di un impegno estremamente variabile nella intensità, nelle forme e nel tipo di inquadramento: quanto alla intensità, esso può andare da una partecipazione sporadica o addirittura unica fino a un impegno quotidiano; quanto alle forme può comportare ad esempio prendere parte a una manifestazione, gestire un centro di ascolto, firmare una petizione, monitorare una situazione, reclutare attivisti, ecc.; quanto al tipo di inquadramento può comportare un'adesione formale, una relazione informale, un collegamento a tempo o per un obiettivo, la effettuazione di una donazione o il pagamento di un quota ecc., ed essere riconosciuto in un varietà di status (socio ordinario, sostenitore, volontario, professionista o semplicemente punto di una rete, ecc.). Le stesse *motivazioni* dell'azione si presentano sia negli individui che nelle organizzazioni in un mix non riconducibile *ad unum* e che comprende la giustizia, la solidarietà, il cambiamento, il desiderio di conoscere la realtà in diretta, la voglia di lavorare insieme ad altri o di condividere il proprio problema, l'aspirazione a riconoscimenti e gratificazioni sociali.

Che cosa unisce queste realtà al di là delle loro differenze? Gli elementi di unità possono essere colti, a mio parere, nei ruoli svolti, nell'esercizio di poteri, nelle strategie e nei modelli operativi. Circa i *ruoli*, ne possono essere identificati chiaramente tre. Il *primo* è quello della effettiva *tutela di diritti* proclamati in leggi o radicati nella coscienza comune. Si tratta di diritti a rischio, non per un formale misconoscimento, ma per un insieme di gap di implementazione che possono derivare da disinteresse della pubblica amministrazione, da conflitti con diritti più forti (come nel caso del diritto di sciopero nei servizi o, in svariati casi, del diritto alla privacy), di interpretazioni riduttive – spesso formalizzate in regolamenti attuativi – di chi sarebbe preposto a proteggerli, ma anche di formulazioni così generiche da non significare nulla. Un *secondo* ruolo può essere identificato in chiave di *cura di beni comuni*, ossia di quei beni materiali e immateriali (tipico il caso dell'ambiente) che, essendo senza proprietari ma accessibili a tutti, sono sempre a rischio di depauperamento a causa di sfruttamento oltre misura (*overgrazing*), di uso egoistico, di mancanza di manutenzione. Un *terzo* ruolo può essere definito in termini di *empowerment*: un processo attraverso il quale un soggetto in condizioni di debolezza o subalternità diventa in grado di esercitare le proprie prerogative. Il valore della organizzazione, in questo caso, è di particolare rilevanza, sia in termini di accumulazione e trasmissione di memoria e di competenze, sia in termini di quantità di risorse mobilitabili.

Un ulteriore elemento che accomuna queste organizzazioni al di là dei loro fattori di differenziazione è la capacità di influenza di soggetti e processi, ovvero l'esercizio di varie forme di *potere*. Quali sono queste forme? Il paradigma tradizionale della partecipazione ammette per i cittadini che si mobilitano in modi “non convenzionali” soprattutto una influenza su chi il potere lo detiene, ovvero i policy maker, ma soprattutto i decision maker. La mappatura delle forme di influenza che si esprimono nelle esperienze di attivismo civico, invece, restituisce un quadro più articolato. Vanno citati al riguardo poteri come quelli di produrre conoscenze e informazioni su problemi e situazioni, di cambiare le coscienze attraverso un uso consapevole dei simboli, di modificare direttamente condizioni materiali che hanno a che fare con la *mission* della organizzazione, di dare legittimazione a soggetti istituzionali e privati sulla base del patrimonio di fiducia pubblica di cui godono, di proporre o imporre forme di dialogo e di collaborazione con i propri interlocutori.

Un altro elemento che accomuna le forme di attivismo civico sono le *strategie* e i *modelli operativi*. La letteratura sociologica e quella sul management del settore non profit tendono a considerare l'*advocacy* (rappresentare e difendere punti di vista e diritti di cittadini di fronte a chi dovrebbe riconoscerli) e il *servizio* (creare ed erogare servizi in grado di rispondere a diritti e interessi non altrimenti tutelati) come elementi distintivi di due nature differenti e inconciliabili di queste organizzazioni (v. ad esempio Colozzi, Bassi, 2003). In realtà è opportuno riferirsi piuttosto a due strategie, presenti in diversi mix nella operatività: una associazione che organizza l'accompagnamento di disabili interviene anche sulla politica comunale sulle barriere architettoniche del territorio in cui opera e, all'opposto, una organizzazione di consumatori che si occupa di clausole vessatorie dei contratti ha un proprio servizio di consulenza legale e tecnica per i cittadini che a essa si rivolgono, che si affianca alle attività di advocacy. L'impiego di queste due strategie ha dato vita a un repertorio di azioni decisamente più ricco di quello che risulta dalla letteratura. Si può parlare al proposito di “tecnologie” dell'azione civica: know-how o modelli operativi fondati su specifiche conoscenze ed elaborati e

trasmessi nel tempo e nello spazio. Nella tabella che segue è riportato a titolo di esempio un repertorio categorizzato, e sicuramente non esaustivo, di tali “tecnologie”.

**Tabella 2 – Repertorio delle tecnologie dell’azione civica**

| CATEGORIE                                     | TECNOLOGIE  |
|---|---|
| Tecnologie dell’azione diretta                | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Carte dei diritti</li> <li>2. Strutture di ascolto, consulenza e assistenza</li> <li>3. Monitoraggio e produzione di dati e informazioni</li> <li>4. Azioni simboliche</li> <li>5. Azioni di sensibilizzazione e informazione</li> <li>6. Informazione di prossimità</li> <li>7. Gestione dei conflitti</li> <li>8. Creazione di nuovi servizi</li> </ol>   |
| Tecnologie della mobilitazione delle risorse  | <ol style="list-style-type: none"> <li>9. Reclutamento</li> <li>10. Raccolta fondi</li> <li>11. Mobilitazione di risorse tecniche</li> <li>12. Raccolta di firme e adesioni</li> <li>13. Boicottaggio</li> <li>14. Raccolta e diffusione di buone pratiche</li> <li>15. Formazione e addestramento</li> <li>16. Creazione di associazioni e network</li> <li>17. Uso civico delle tecnologie dell’informazione</li> <li>18. Uso civico dei media</li> </ol> |
| Tecnologie della interlocuzione               | <ol style="list-style-type: none"> <li>19. Tavoli di concertazione</li> <li>20. Accordi di cooperazione</li> <li>21. Progettazione partecipata</li> <li>22. Costruzione di partnership</li> </ol>   |
| Tecnologie dell’attivazione delle istituzioni | <ol style="list-style-type: none"> <li>23. Denunce e reclami</li> <li>24. Attuazione degli istituti e delle procedure previsti dalle leggi</li> <li>25. Lobbying</li> <li>26. Azione legale</li> </ol>  |
| Tecnologie della gestione di servizi          | <ol style="list-style-type: none"> <li>27. Ascolto e orientamento</li> <li>28. Accoglienza e accompagnamento</li> <li>29. Prossimità</li> <li>30. Personalizzazione</li> <li>31. Integrazione</li> <li>32. Intervento comunitario</li> </ol>  |

Fonte: Moro, 2005: 148

Per quanto riguarda i *risultati* raggiunti dalle organizzazioni di attivismo civico o grazie al loro decisivo contributo, possono essere identificati una serie di “luoghi” in cui tali risultati si manifestano. Il primo, e il più ovvio, è la *legislazione*, con la introduzione di norme come quella sulla violenza sessuale o quella sulla confisca dei beni dei gruppi mafiosi, fino ad arrivare alla introduzione nella Costituzione (2001) del principio di sussidiarietà (art. 118.4). C’è poi la *mobilitazione di risorse* umane, tecniche e finanziarie: ad esempio la istituzione della figura del mediatore culturale o l’impiego delle multe comminate dall’Autorità antitrust alle imprese per finanziare progetti di tutela dei consumatori. Tra i luoghi in cui i risultati conseguiti dalle organizzazioni di attivismo civico sono visibili ci sono anche i *comportamenti degli attori del policy making*: ne è un esempio la diffusione di strumenti di rendicontazione sociale nel settore pubblico e in quello privato. Risultati sono visibili anche nella *cultura di massa*: per esempio il mutato atteggiamento nei confronti delle persone con disabilità o il diffondersi del consumo critico. Le *forme di organizzazione sociale* sono un altro luogo in cui sono identificabili cambiamenti significativi: ad esempio i tempi e gli orari di esercizi commerciali e uffici pubblici. Il *management pubblico* è un altro luogo di

cambiamento: al contributo delle organizzazioni di cittadini sono dovuti infatti, ad esempio, la introduzione di standard e procedure di verifica della qualità dei servizi o la istituzione di uffici per le relazioni con il pubblico. Vanno infine menzionate le *regole del mercato* come luogo del cambiamento, dove le performance in materia ambientale o gli standard di responsabilità sociale contribuiscono a determinare il successo delle imprese.

Tra i *problemi* principali che queste organizzazioni si trovano ad affrontare ve ne sono alcuni che possono essere citati qui, mentre altri emergeranno più avanti. Uno di questi è il *deficit di accountability* delle organizzazioni – specie quelle nazionali o transnazionali – nei confronti dei propri membri e delle proprie *constituency* (per quanto spesso non di agevole identificazione). Un altro problema è quello di una *relazione inversa tra impatto e rilevanza*: il primo è massimo, specialmente quando le organizzazioni mettono direttamente mano ai problemi legati alle cause che hanno sposato, mentre la rilevanza è minima, segnatamente nei confronti delle leadership politiche e dei governi (Moro Vannini, 2008. 177-178.). Un altro ancora è la esistenza di una *dark side*, un lato oscuro, costituito, in ordine discendente di frequenza e ascendente di gravità, di deficit cognitivi e operativi, di cadute deontologiche e di atti illegali, questi ultimi spesso connessi a un rapporto insano con le amministrazioni pubbliche.

Ciò malgrado, il livello di fiducia pubblica in queste organizzazioni è, in Italia come in tutto il mondo, ai massimi livelli. Per quanto riguarda l'Italia, le fonti, seppure diverse e affette dal problema del “nome della cosa”, danno risultati analoghi, come mostrato dalla tabella che segue.

Tabella 3 – Livello di fiducia pubblica nelle organizzazioni civiche e in altri attori, in base a tre fonti (%) (in grassetto le organizzazioni civiche)

| Fonte /<br>Livello di fiducia nei confronti di:           | Eurispes<br>(2005) | Iref<br>(2003) | Wvs<br>(2000)    |
|---|--------------------|----------------|------------------|
| <b>Organizzazioni di volontariato</b>                     | <b>86,6</b>        | <b>78,0</b>    | -                |
| Presidente della Repubblica                               | 79,0               | -              | -                |
| Forze dell'ordine   | 73,7               | -              | 67,3             |
| Unione Europea  | -                  | -              | 68,7             |
| Nazioni unite   | -                  | -              | 67,9             |
| <b>Organizzazioni della società civile<br/>(generico)</b> | -                  | -              | <b>65,5</b>      |
| <b>Associazioni di consumatori</b>                        | -                  | <b>63,5</b>    | -                |
| Piccole imprese   | -                  | 63,3           | -                |
| Chiesa e altre istituzioni religiose                      | 62,8               | -              | 67,0             |
| NATO  | -                  | -              | 55,7             |
| Sistema educativo   | -                  | -              | 53,2             |
| Forze armate  | -                  | -              | 51,6             |
| <b>Cooperative sociali</b>                                | -                  | <b>50,7</b>    | -                |
| Amministrazioni locali                                    | -                  | 48,5           | -                |
| Giudici   | 44,0               | -              | 31,5             |
| Mass Media  | -                  | 39,0           | 35,3<br>(stampa) |
| Grandi imprese  | -                  | 37,4           | 49,6             |
| Parlamento  | 34,0               | 38,0           | 34,1             |
| Servizi sanitari  | -                  | -              | 36,7             |
| <b>Movimenti sociali</b>                                  | -                  | <b>36,2</b>    | -                |
| Servizi di sicurezza sociale                              | -                  | -              | 34,1             |
| Servizi civili  | -                  | -              | 33,2             |

|                          |      |      |      |
|--------------------------|------|------|------|
| Governo                  | 32,9 | -    | -    |
| Istituzioni scolastiche  | 30,7 | -    | -    |
| Sindacati                | 22,8 | 31,9 | 28,7 |
| Amministrazione pubblica | 19,8 | -    | -    |
| Partiti politici         | 8,8  | 18,1 | -    |

Fonte: Moro, Vannini, 2008: 154

Questo patrimonio di fiducia pubblica è una delle più rilevanti risorse di cui godono le organizzazioni di attivismo civico, specialmente in un'epoca in cui sia (soprattutto) per i partiti, sia per gran parte delle pubbliche amministrazioni e per le imprese la fiducia è una delle risorse più scarse a disposizione.

## Anomalie

Il fenomeno dell'attivismo civico, così come emerge dalla sommaria esposizione dei suoi elementi distintivi, presenta alcune evidenti anomalie rispetto alle concettualizzazioni e alle tematizzazioni correnti riguardanti la partecipazione politica. Queste anomalie, che rendono tale fenomeno particolarmente interessante come fonte di riflessione sul tema, possono essere raggruppate in due categorie: quelle che riguardano la identità sociologica e organizzativa e quelle che riguardano il ruolo e il significato politico di tali organizzazioni.

Veniamo al *primo* gruppo, riguardante la *identità sociologica e organizzativa*.

### *Movimenti e gruppi di interesse*

Le organizzazioni di attivismo civico non sono solo movimenti sociali: sia perché molte di esse non cercano né la visibilità né l'impatto sulla opinione pubblica attraverso l'uso di spazi come strade e piazze che invece caratterizza l'azione collettiva, sia perché in molti casi l'obiettivo perseguito non è quello della protesta, per quanto definita in modo largo, ma piuttosto la effettiva e spesso diretta soluzione di problemi, non solo in chiave operativa, ma anche comunicativa. D'altro canto, considerare queste organizzazioni come gruppi di interesse non aiuta a identificarne le differenze sostanziali rispetto ai sindacati o ad altri gruppi portatori di specifici e ben identificabili interessi. Per quanto accada che siano gli stessi gruppi a creare gli interessi attorno ai quali si attivano, infatti, questo concetto si attaglia con difficoltà a realtà organizzative che raramente rappresentano categorie sociali riconoscibili o *vested interest*, e anche nei casi in cui la realtà si avvicina a questo ideale (ad esempio in quello delle associazioni di disabili o quelle di malati cronici) la rappresentanza che queste realtà praticano è del tutto circoscritta a un problema o a un diritto da tutelare.

### *Post-materialismo*

Uno degli elementi distintivi che viene attribuito dalla letteratura più recente a queste organizzazioni è che esse – nel quadro della seconda modernità – incarnano valori e aspirazioni di tipo post-materialista, o comunque legati a bisogni personali o alla dimensione del consumo individuale, qualcosa insomma di molto diverso dalle tradizionali istanze di movimenti di classe o di altro genere (v. ad esempio Raniolo, 2007: 149 ss.). Il contesto della seconda modernità è di sicura pertinenza per inquadrare il fenomeno dell'attivismo civico, anche per la sua evidente e rilevata correlazione con la crisi degli stati e delle società nazionali e particolarmente visibile nell'impegno in politiche come quella ambientale. Tuttavia, non può essere ignorato o sottovalutato il

fatto che una parte consistente di queste organizzazioni si occupa di questioni tutt'altro che post-materialiste: ad esempio le condizioni di accesso al welfare oltre che la qualità dei servizi da esso offerti; oppure la prevenzione dei rischi di calamità e di catastrofi oltre che il governo sostenibile del territorio; o ancora la sicurezza urbana anche nei suoi aspetti di prevenzione dei reati contro le persone oltre che di mobilità o di qualità della vita. Anche la letteratura sociologica sostiene fortemente l'idea che la relazionalità – un tipico valore post-materialista – sia ciò che fa la differenza in queste organizzazioni (Donati, 2000), ma in molti casi ciò che è rilevante non è il come, ma proprio il cosa viene fatto.

### *Organizzazioni e reti*

Il soggetto che viene identificato nella letteratura sulla partecipazione civica è essenzialmente un insieme di organizzazioni: secondo la celebre definizione di Philippe Schmitter sono le organizzazioni il vero cittadino delle democrazie contemporanee (2000: 57). Anche in questo testo, del resto, si è sostenuto che l'attivismo civico è essenzialmente un fenomeno organizzativo. Tuttavia, ad esempio, sia i movimenti sociali, sia le forme di attivismo online (o *e-citizenship*: cfr. Anderson, Cornfield, 2003: 99-159), sia i comitati locali (della Porta, 2004), sia i gruppi di self-help, non rispondono ai requisiti classici di una organizzazione: uno stabile sistema di regole, valori, procedure, organi, una *membership* permanente con forme di adesione standardizzate, e così via. Si è di fronte, in questi ed altri casi, a forme di organizzazione a rete, con legami leggeri e a bassa intensità, con forme di appartenenza impalpabili o inesistenti, senza regole, procedure e istituti per la presa di decisioni, spesso senza una leadership formalmente legittimata (cfr. Scott, 1997; Castells, 2002; Beck, Grande, 2006). Si tratta pur sempre di fenomeni organizzativi, ma non riconducibili ai modelli tradizionali di organizzazione.

Il *secondo* gruppo di anomalie, invece, riguarda *ruolo e significato politico* dell'attivismo civico.

### *Politica, politiche*

Il passaggio da una partecipazione *polity-centered* a una *policy-centered*, giustamente messo in rilievo da Francesco Raniolo (2007: 94 ss.; 168), ha varie implicazioni che sono tutt'altro che scontate. La più importante è che la partecipazione si esercita non più solo nella decisione, che è una delle fasi del policy making, ma anche in ognuna delle altre fasi (agenda, progettazione, implementazione, valutazione) di esso. In particolare, la messa in opera assume un significato di arena politica che le visioni tradizionali escludono dal novero di ciò che è "politica" (cfr. Meny, Thoenig, 1991). Questa circostanza ha molto a che fare con lo spirito di concretezza e con la tensione all'efficacia della partecipazione che caratterizza l'attivismo civico (si partecipa perché accada qualcosa, non per uno spirito decoubertiniano o per esercitare una virtù civica), ma implica anche che il rapporto con i poteri pubblici sia incentrato molto più sulla amministrazione che sulle leadership politiche (in un rapporto di 4 a 1 in Europa: Moro 2009: 102).

### *Rapporto con lo stato*

Il fatto che la partecipazione abbia come punto di riferimento lo stato è talmente ovvio che non varrebbe nemmeno la pena di menzionarlo. Tuttavia, ciò non deve portare a sminuire la circostanza che nelle società contemporanee vi è un crescente potere pubblico esercitato – con maggiore o minore responsabilità – da soggetti non statali. Ciò

è particolarmente visibile nella dimensione globale (più della metà delle prime cento economie del mondo non sono stati ma imprese), ma è un dato che caratterizza anche le società nazionali e non riguarda solo l'imprenditoria ma anche gruppi professionali, media, leadership territoriali, comunità scientifica, ecc. Questi soggetti non statali ma presenti nell'arena pubblica sia nella dimensione comunicativa che in quella operativa sono tra i principali interlocutori delle organizzazioni civiche: ad esempio nelle politiche di responsabilità sociale d'impresa (cfr. Waddock, 2006; Andriof, Macintosh, 2001), o nelle azioni di riforma di professioni come quelle dei giornalisti, degli avvocati, degli assistenti sociali o dei medici, o ancora nei conflitti con i lavoratori a proposito degli standard professionali nei servizi, o ancora nella prevenzione e nella gestione dei rischi ambientali, o infine nelle politiche di mediazione e prevenzione dei conflitti etnici, religiosi o di vicinato.

### *Domande e risposte*

Le azioni di pressione sotto cui vengono usualmente catalogate le azioni civiche organizzate presuppongono che l'intervento dei cittadini sia finalizzato a far sì che qualcuno che ha il potere di decidere o di fare decida o faccia. Altre concettualizzazioni, largamente diffuse, attribuiscono ai cittadini un posto sul lato della domanda, e alle istituzioni e alle leadership politiche uno sul lato della risposta, od offerta. Come ricordato sopra, tuttavia, molte questioni pubbliche non sono più interamente o non sono più affatto nella disponibilità degli stati e in generale delle istituzioni (anche transnazionali e locali) e i gruppi di cittadini si trovano quindi a interloquire con altri tipi di soggetti, come nel caso del commercio equo e solidale oppure in quello delle *food bank*, o ancora in molte questioni ambientali. Inoltre, e soprattutto, essi tendono a esercitare un proprio potere che non è finalizzato solo a che qualcuno compia o si astenga dal compiere atti connessi alla causa che portano avanti, ma anche a intraprendere azioni volte a fronteggiare un problema senza coinvolgere alcun interlocutore: è il caso ad esempio delle comunità di accoglienza e recupero di tossicodipendenti, ex ospiti di manicomi, senza fissa dimora; o anche dei centri di assistenza alle donne che hanno subito violenza domestica o a vittime di reati: tutte attività che nascono come iniziative autonome e che successivamente possono o meno incontrare propri interlocutori o incanalarsi in forme di collaborazione con le istituzioni. Tutto ciò ha a che fare con la produzione di risposte e non solo con la formulazione di domande, o, se si preferisce, con l'esercizio di funzioni di governo.

### **Questioni aperte**

Il compito che con questo testo ci si è prefissati non è certo quello di dare una spiegazione di queste anomalie, ma semplicemente quello di mettere in rilievo la circostanza che elementi rilevanti della realtà esuberano le concettualizzazioni che fino a questo momento sono state date dell'attivismo dei cittadini nelle politiche pubbliche. Tuttavia, senza oltrepassare questi limiti, e anzi al fine di chiarire meglio la portata delle anomalie illustrate sopra, è possibile indicare in modo sintetico alcune questioni emergenti alle quali, in un modo o nell'altro, tali anomalie fanno riferimento.

La prima questione è quella del passaggio da sistemi di governo incentrati sugli esecutivi a sistemi di *governance*, ossia di modalità policentriche e interattive di produrre e implementare le politiche, in cui a esercitare poteri e funzioni di governo è una molteplicità di attori coinvolti, siano essi istituzionali, privati, sociali o civici. Il

tema della governance incontra spesso la considerazione critica della comunità scientifica, forse perché è interpretato come una soluzione, quando invece esso illustra piuttosto una situazione che porta con sé rischi oltre che opportunità, ma che modifica in modo sostanziale anche il contesto dei processi partecipativi (v. ad esempio International Social Science Council, 1998). Tra i rischi vi sono sicuramente quelli di un divorzio tra poteri e responsabilità, di un privilegio di interessi forti a scapito di quelli della generalità dei cittadini (il “governo con *un po'* di popolo” di cui parla Vivien Schmidt, 2006: 31), di un mix spesso incoerente e contraddittorio tra approcci tecnocratici e approcci partecipativi (è il caso della Unione europea). Al di là dei rischi, tuttavia, va annotato che nel contesto della governance sono riconosciute e ricomprese nel novero degli attori di questa forma interattiva e relazionale di policy making, in quanto tali o come parti di *policy community*, *policy network* o *issue network*. Ciò non elimina alcune delle anomalie annotate sopra, ma le rende anzi più visibili: le forme di attivismo civico trovano un posto più facilmente in un contesto problematico come quello della governance che in uno coerente e pienamente legittimato, vale a dire quello fondato sui sistemi rappresentativi.

Una ulteriore questione riguarda la *rappresentanza*. Il problema, in questo caso, è che la esistenza dell'attivismo civico si incontra con difficoltà con la idea stessa di rappresentanza (Kohler-Koch, 2008). Le organizzazioni oggetto di questo testo, infatti, presentano due caratteristiche contraddittorie. Da un lato, esse svolgono funzioni rappresentative, nel duplice significato di “parlare a nome” e “agire per conto” di qualcun altro nelle politiche e nelle questioni pubbliche in cui sono impegnate. Dall'altro lato, qualunque tentativo venga condotto di applicare solidi criteri per accertare e legittimare questa rappresentanza incontra contraddizioni insuperabili. In particolare, i tradizionali criteri applicati a partiti e associazioni del modello corporativo (numero di membri o sostenitori, diffusione territoriale) sono inapplicabili e in molte situazioni rischiano di dare vita a una involontaria dittatura della maggioranza (si pensi al caso limite dei portatori di malattie rare), ma anche l'applicazione di criteri più qualitativi (esperienza, competenza, risultati passati, ecc.) rischia di tagliare fuori più di quello che riesce a includere. Tutto ciò genera patologie, sia dal lato delle organizzazioni civiche (è il caso delle *extreme voice* che hanno sovente la meglio nelle questioni ambientali: Fiorina, 1999), sia da quello dei loro interlocutori (dove spesso gli unici criteri che hanno effettività sono quelli dell'amicizia, delle relazioni passate, della presenza nella capitale e del grado di consenso verso le istituzioni – cfr. Moro, 2009: 142-167). Questa situazione, tuttavia, non è eccezionale, ma emblematica di crescenti difficoltà che il meccanismo della rappresentanza incontra nelle società contemporanee, spesso al di là del sistema politico, investendo non solo partiti e assemblee elettive, ma anche sindacati, associazioni imprenditoriali e professionali, istituzioni scientifiche e religiose.

Un'altra questione è quella della soluzione di continuità tra l'attivismo civico e le forme tradizionali di *partecipazione politica*. Ciò avviene nel quadro di quel divorzio tra politica e politiche che caratterizza l'Europa oltre che l'Italia (Schmidt 2006) ed è visibile nella concomitanza tra calo della partecipazione politica (voto e iscrizione ai partiti) e incremento della partecipazione civica (cfr. Raniolo, 2006: 161 ss.). Al livello micro, ciò è osservabile nella incoerenza che spesso si riscontra tra l'impegno civico e le opzioni di voto, al di là delle motivazioni “antipolitiche” di chi sceglie forme di impegno civico. Lo stigma dell'antipolitica certamente non è di supporto a una più penetrante comprensione della situazione, non solo perché, come sottolinea Francesco

Raniolo (ivi: 133), nell'antipolitica può esserci molta politica, ma anche perché lo stesso concetto di antipolitica fa implicito riferimento a una situazione fisiologica – la politica, appunto – che è invece messa in discussione proprio in quanto fisiologia. Resta il fatto, tuttavia, che, almeno in Italia e in Europa (diversa è la tradizione americana: v. Verba *et al.*, 1995), viene generata una enorme energia sociale che non riesce ad essere spesa nella selezione delle classi dirigenti e nella definizione degli orientamenti generali del governo della società. Per quanto riguarda l'Italia, si può aggiungere che la riforma elettorale del 2008, con la eliminazione dei collegi uninominali e il depauperamento delle possibilità di scelta degli elettori, ha tolto di mezzo uno strumento che avrebbe potuto consentire, nel lungo periodo, di eliminare queste barriere, incentivando nuove pratiche e consuetudini civiche come quella delle elezioni primarie nei collegi per la selezione dei candidati, che avrebbe potuto innescare un circolo virtuoso tra partiti, attivisti ed elettori.

L'ultima questione (ma certo non in ordine di importanza) è quella dei *mutamenti in corso nella cittadinanza*, intesa sia come uno status che come una pratica. Questi mutamenti riguardano sia la intensione che la estensione della cittadinanza, vale a dire il suo contenuto giuridico, sociale e politico da una parte, e l'universo di persone di cui essa può essere predicata come un elemento qualificante, dall'altra. Essi si manifestano sia nella dimensione individuale che in quella collettiva della cittadinanza. Nella dimensione individuale emerge una cittadinanza "a geometria variabile" (Raniolo, 2007: 237 ss.) in tutte e tre le sue componenti: quella dei diritti quella della *membership* e quella della partecipazione (Bellamy, 2008). Nella dimensione collettiva, invece, ciò che si fa strada è una pluralizzazione delle forme e delle pratiche di cittadinanza, che vanno dalla cittadinanza di genere a quella multiculturale, da quella amministrativa (locale) a quella europea e a quella globale, da quella elettronica a quella d'impresa, fino ad arrivare alla cittadinanza che si esplica nell'attivismo civico oggetto di questo testo. In esso non si manifestano soltanto le tensioni della dimensione collettiva della cittadinanza, ma anche quelle della dimensione individuale, nel senso che le diverse forme di attivismo civico sono connesse a, e possono favorire, lo sviluppo di specifici diritti, forme di identità e appartenenza e, ovviamente, pratiche partecipative, senza che tutto questo risponda necessariamente a un disegno globale o anche solo coerente o a un qualsivoglia modello (o mito) di "cittadino attivo".

## **Conclusioni**

L'attivismo civico costituisce una piccola regione del grande territorio della partecipazione politica e, più in generale, dei fenomeni sociali con significato o impatto politico. Si tratta di un fenomeno relativamente ristretto, per quanto le sue dimensioni siano pur sempre significativamente più ampie di quelle della partecipazione politica attraverso i partiti e non debbano essere comparate con quelle della partecipazione elettorale. Esso presenta caratteristiche pluralistiche e altamente differenziate quanto a forme, motivazioni, *membership*, campi di azione, ma è riconducibile a un comune patrimonio di ruoli, esercizio di poteri, strategie e modelli operativi. Al di là delle criticità, anche grazie ad esso sono stati conseguiti in Italia significativi risultati in diversi luoghi, dalla legislazione alle regole del mercato. Esso inoltre gode del più alto livello di fiducia pubblica nel nostro paese.

Malgrado i suoi limiti, l'attivismo civico merita attenzione e considerazione non solo per il patrimonio di risorse materiali e immateriali che genera e per lo spessore dei problemi pubblici che affronta, ma anche perché presenta caratteri anomali rispetto alle tematizzazioni dominanti nella ricerca, sia dal punto di vista della sua identità sociologica e organizzativa, sia da quello del suo ruolo politico. Questa situazione fa di esso un luogo in cui si manifestano e possono essere osservate questioni che hanno una valenza generale nella ricerca sulla qualità della democrazia nelle società contemporanee.

Ma anche guardando il fenomeno in sé, esso appare comunque parte di quella pluralità di attori, forme e procedure che caratterizza la vita delle democrazie, in grado, per lo stesso fatto di esistere, di modificare la configurazione dei partecipanti al gioco democratico, e pertanto il gioco stesso. Anche per questo merita una rinnovata attenzione della comunità scientifica, e non solo come "non-qualcosa".

## Riferimenti

- ALLEGRETTI U. (2009), “Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione”. Relazione generale al convegno “La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive”, Firenze, 2-3 aprile 2009.
- ANDERSON D. M., CORNFIELD M. (a cura) (2003), *The Civic Web. Online Politics and Democratic Values*, Rowman & Littlefield, Lanham.
- ANDRIOF J., MACINTOSH M. (a cura) (2001), *Perspectives on Corporate Citizenship*, Greenleaf Publishing, Sheffield.
- BECK U., GRANDE E. (2006), *L'Europa cosmopolita. Società e politica nella seconda modernità*, Carocci, Roma.
- BELLAMY R. (2006), “The Democratic Limits of EU Citizenship”, in BELLAMY, CASTIGLIONE, SHAW (2006), pagg. 238-265.
- ID. (2008), *Citizenship. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford.
- BELLAMY R., CASTIGLIONE D., SHAW J. (a cura) (2006), *Making European Citizens. Civic Inclusion in a Transnational Context*, Palgrave Macmillan, London.
- BOBBIO L., POMATTO G. (2007), “Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche”, rapporto di ricerca.
- CASTELLS M. (2002), *La nascita della società in rete*, EGEA, Milano.
- COLOZZI I., BASSI A., *Da terzo settore a imprese sociali. Introduzione all'analisi delle organizzazioni non profit*, Carocci, Roma.
- DELLA PORTA D. (a cura) (2004), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- DONATI P. (2000), *La cittadinanza societaria*, Laterza, Bari.
- FIORINA M. (1999), “Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement”, in Skocpol T., Fiorina M. P., pagg. 395-426.
- GELLI F., MORLINO L. (2008), “Democrazia locale e qualità democratica. Quali teorie”, paper presentato al convegno annuale della SISIP, Pavia, 4-6 settembre 2008.
- International Social Science Council (ed.) (1998) ‘Governance’, *International Social Science Journal* 155: 7-113.
- ISTAT (2001), *Istituzioni non profit in Italia. I risultati della prima rilevazione censuaria. Anno 1999*, ISTAT, Roma.
- KOHLER-KOCH B. (2008), “Civil Society and Representation: Is There a Hole in the Whole?”, paper presentato al workshop di CONNEX, Firenze, Istituto Universitario Europeo, 23-24 aprile.
- MAGNETTE P. (2006), *Le régime politique de l'Union européenne*, SciencePo Le Presses, Paris.
- MENY Y., THOENIG J. C. (1991), *Le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- MORO G. (2005), *Azione civica. Conoscere e gestire le organizzazioni di cittadinanza attiva*, Carocci, Roma.
- ID. (2009a), *Cittadini in Europa. L'attivismo civico e l'esperimento democratico comunitario*, Carocci, Roma.
- ID., (2009b), “Partecipare a cosa? Per una riconsiderazione del nesso tra democrazia partecipativa e attivismo organizzato dei cittadini in Italia e in Europa”, paper presentato al convegno della SISIP, Roma, 17-18 settembre 2009, in corso di pubblicazione.
- ID. (2010), “Volontariato, advocacy e cittadinanza attiva”, articolo per il fascicolo di *Impresa Sociale* dedicato al volontariato, in corso di pubblicazione.
- MORO G., VANNINI I. (2008), *La società civile tra eredità e sfide. Rapporto sull'Italia del Civil Society Index*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- PACI M. (a cura) (2008), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna.
- RANIOLO F. (2007), *La partecipazione politica*, Il Mulino, Bologna.
- SCHMIDT V. (2006), *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford.

- SCHMITTER (2000), *Come democratizzare l'Unione europea, e perché?*, Il Mulino, Bologna.
- SCOTT J. (1997), *L'analisi delle reti sociali*, Carocci, Roma.
- SKOCPOL T., FIORINA M. P. (a cura) (1999), *Civic Engagement in American Democracy*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- VERBA S., LEHMAN SCHLOZMAN K., BRADY E. (1995), *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Democracy*, Harvard University Press, Cambridge.
- WADDOCK S. (2006), *Leading Corporate Citizens. Vision, Values, Value Added*, McGraw Hill Irwin, New York.