

Essere cittadino, fare il cittadino. Esperienze e riflessioni sulla cittadinanza attiva nel Municipio III di

Roma

Elisa Toffanello

Università degli Studi di Perugia

Cittadinanza attiva, attivismo civico, sono espressioni ormai pienamente entrate nel lessico comune. Sempre più cittadini diventano *attivi* per la propria città, il proprio quartiere, trasformandosi in agenti del cambiamento nella metropoli. Con il termine 'cittadinanza attiva' propriamente si intende una forma di partecipazione non convenzionale, lontana dalle classiche istanze della politica. Nel nostro Paese questo fenomeno ha preso piede dagli anni Duemila e riunisce una quantità sempre maggiore di individui che in prima persona si mobilitano per cambiare la situazione attuale delle cose.

Crisi del *welfare*? Della democrazia rappresentativa? Queste sono solo due delle possibili cause dietro alla cittadinanza attiva. Più in generale, con l'avvento di fenomeni quali la globalizzazione, la fine del ciclo fordista dell'economia e la rivoluzione tecnologica, a risentirne è stato soprattutto il legame tra Stato e cittadini. Il modello di Stato nazionale si è trovato di fronte a nuove sfide, portate dal progresso, dall'individualizzazione dell'attore sociale e dalla maggiore consapevolezza che essa comporta. Il cambiamento di scenario risulta evidente: testimonianza ne sono l'emergere di nuove forme di partecipazione politica a seguito della crisi della rappresentanza e dei partiti¹. Questi ultimi non svolgono più il ruolo tradizionale di mediatori e sono percepiti lontani, inefficaci, corporativi. Anche tra istituzioni e cittadini il legame si è incrinato e si è creato un divario di fiducia. L'intervento pubblico è considerato caratterizzato da relazioni instabili, poco solidali ed eccessivamente burocratizzate. Per fronteggiare tali problemi, sono emerse dunque nuove soggettività sociali, di cui la cittadinanza attiva ne è l'emblema; essa può manifestarsi sotto vari aspetti: comitati di quartiere, associazioni di volontariato, organizzazioni senza fini di lucro, imprese sociali, reti informali, centri di accoglienza e movimenti di azione collettiva. Realtà diverse, ma molto interessanti che testimoniano come il concetto di cittadinanza, garantito dalla Carta costituzionale, si stia sempre più configurando come uno status in divenire, continuo e aperto, formalizzato nelle pratiche quotidiane.

Dal punto di vista legislativo è grazie all'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale, con la riforma del titolo V parte II della Costituzione nel 2001, che si è assistito al riconoscimento e allo sviluppo di una cultura della partecipazione più attiva. Il principio di sussidiarietà orizzontale, infatti, garantisce espressamente alla società civile l'esercizio delle funzioni per l'interesse generale e invita Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni ad astenersi dall'intervento per favorire invece la libera iniziativa da parte dei cittadini. Nonostante la portata rivoluzionaria di tale principio, la reale attuazione di quest'ultimo ancora risulta debole, poiché negli anni non sono state progettate grandi strategie di intervento in tale direzione. Parole come trasparenza, amministrazione condivisa, collaborazione, sono divenute un *leitmotiv* dell'Amministrazione, ma il tradizionale rapporto bipolare tra quest'ultima e i cittadini ancora non è totalmente ripensato in un'ottica di partecipazione continua ed effettiva. Occorre, dunque, ragionare in termini sia di erogazione di beni e servizi economicamente e socialmente sostenibili, sia in termini di investimento e di opportunità per riuscire ad accrescere il capitale sociale della comunità.

¹ Il rapporto della Commissione trilaterale del 2000 ha appurato che la democrazia è in crisi soprattutto in termini di perdita della legittimità a causa della partecipazione elettorale sempre più scarsa. La partecipazione delle masse all'attività politica rappresenta, infatti, una delle principali dimostrazioni del funzionamento della democrazia.

In questo senso, la ricerca svolta si interroga su quale siano le cause e le motivazioni che spingono i cittadini ad attivarsi e su come si possa migliorare il rapporto tra cittadini ed istituzioni, primo tra tutti il Municipio, di fatto l'ente istituzionale più vicino al privato cittadino.

Avvicinare cittadini e istituzioni, a tutti gli effetti, è un processo che coniuga la decisione politica, l'atto amministrativo e la partecipazione diretta e democratica dei rappresentanti della dimensione locale.

Questa ricerca si è concentrata sul Municipio III di Roma, istituito dall'Assemblea Capitolina con delibera dell'11 marzo 2013 in sostituzione del Municipio IV.

Il Municipio III è collocato nella parte Nord/Nord-est della Capitale. Le zone urbane che ne fanno parte sono: Monte Sacro, Val Melaina, Nuovo Salario, Tufello, Conca d'Oro, Fidene, Settebagni, Vigne Nuove, Casal Boccone, Sacco Pastore, Aeroporto dell'Urbe, Bufalotta e Tor San Giovanni. Zone che, pur appartenendo allo stesso municipio, hanno una fisionomia differente tra loro, da quelle più residenziali a quelle più popolari, da quelle nate nel secolo scorso con comunità sociali più coese a quelle recentissime in prossimità del Raccordo prive di un tessuto sociale connettivo.

La popolazione del Municipio III, iscritta in anagrafe al 31 dicembre 2017², era di 205.446 abitanti, pari a quella di città italiane di media grandezza, come Parma o Trieste. Nella tabella sottostante sono riportati alcuni dati per un identikit della popolazione del Municipio III a confronto con quella di Roma Capitale.



Indicatori		Roma	Municipio III
Popolazione		2.876.614	205.446
Densità abitativa (ab./km2)		2.235,50	2.095,80
Numero di famiglie		1.368.269	98.702
Composizione delle famiglie per numero di componenti	1	44%	43,4%
	2	23,9%	25,3%
	3	16,4%	16,8%
	4	11,6%	11,2%
Classi d'età	5+	38,0%	33,0%
	0-14	13,3%	13,0%
	15-64	64,6%	63,1%
	65+	22,1%	23,9%
Nati vivi		21.147	1.546
Nascite straniere		17,4%	10,9%
Età media		45,3	46,3
Indice di vecchiaia		166,2	183,8
Indice di dipendenza		54,7	58,5

Dal 24 giugno 2018 Presidente del Municipio III è Giovanni Caudo, professore di progettazione urbanistica e già Assessore alla Trasformazione Urbana dal 01.07.2013 al 31.10.2015 nella giunta di Ignazio Marino.

Il Municipio III di Roma è considerato uno dei municipi più attivi della Capitale, contraddistintosi per l'elevato numero di associazioni, gruppi, comitati di quartiere e assemblee partecipate. L'attivismo civico si scontra e si confronta ogni giorno, inevitabilmente, con tutte le criticità della vita quotidiana di una grande metropoli come Roma: il degrado territoriale dato dall'incuria della gestione dei rifiuti, i problemi del traffico e della viabilità, la carenza delle infrastrutture e la spersonalizzazione dei rapporti sociali.

Tra tutte le realtà di cittadinanza attiva presenti all'interno del Municipio ne sono state prese in considerazione otto: l'Agenda culturale partecipata, che fa parte del gruppo Partecipazione di "Grande come una

² I dati sono tratti da: Roma Capitale. La popolazione di Roma. Struttura e dinamica demografica. Anno 2017. Disponibile da https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/La_popolazione_a_Roma_2017.pdf

città”, Attivamontesacro, il Comitato di quartiere Nuovo Salario, il Comitato di quartiere “Insieme per Cinquina”, LAB!PUZZLE, Parco Amato, la Parrocchia di San Frumenzio e Retake Municipio III.

Si è voluto riportare nella ricerca il parere di otto testimoni qualificati di cittadinanza attiva eterogenei tra loro; per questo, si è deciso di intervistare la rappresentante del gruppo di cittadinanza attiva di una parrocchia, il facilitatore di un gruppo che promuove la cultura partecipata, uno dei rappresentanti di un’organizzazione di quartiere, una cittadina generativa che si è impegnata per riqualificare un piccolo parco per bambini abbandonato a sé stesso, una giovane ragazza che fa parte di un progetto di scuola dal basso, una retaker di Retake Terzo Municipio e due rappresentanti di comitati di quartiere.



La selezione dei testimoni qualificati è avvenuta secondo due criteri di adeguatezza fondamentali: la coerenza con l’obiettivo della ricerca e la specificità del campo. I testimoni sono stati contattati su Facebook, nel caso avessero una pagina sul social media, o via mail, recuperata sul corrispettivo sito internet.

Per acquisire anche il parere delle istituzioni sul fenomeno nel Municipio III, è stato intervistato il Vicepresidente della Giunta municipale, nonché assessore all’urbanistica e alla mobilità, Stefano Sampaolo. Al fine di arricchire la ricerca di un autorevole riferi-

mento critico, la stessa intervista somministrata ai testimoni qualificati è stata sottoposta a Giovanni Moro, teorico della cittadinanza attiva ed epistemologo delle scienze sociali.

L’obiettivo della ricerca, come già detto, è stato quello di indagare gli aspetti motivazionali, ma anche le criticità e le opportunità legate all’attivismo civico, osservando le ragioni critiche dietro al fenomeno. Attraverso il contributo di chi vive questa realtà giornalmente, si è cercato di verificare la corrispondenza tra le opinioni dei cittadini e del rappresentante delle istituzioni, servendosi di un’analisi tematica delle interviste, con il fine ultimo di far emergere la tesi che la cittadinanza attiva, che agisce in nome dei valori della Costituzione, per la legalità e l’inclusione sociale, per la difesa dei diritti e la tutela dei beni comuni possa contribuire alla rigenerazione del rapporto istituzioni-cittadini e di conseguenza della politica. L’analisi tematica è stata compiuta dividendo i contenuti emersi nel corso delle interviste in cinque macro-aree: a) le motivazioni della cittadinanza attiva e l’ambito di intervento; b) il rapporto con le istituzioni; c) la crisi della politica; d) la dimensione economica e la sua valenza; e) le criticità e i punti deboli del fenomeno.

La prima area tematica si focalizza, quindi, sulle motivazioni dei cittadini e sulla loro esperienza diretta. Le ragioni che spingono all’agire dei testimoni qualificati sono diverse, ma possono essere ricollegate ai tre principali ambiti della cittadinanza attiva secondo il teorico Giovanni Moro (2005): la tutela dei diritti, la cura del bene comune e l’*empowerment* dei cittadini. La cura del bene comune risulta l’ambito di intervento preferito, ritornando spesso come tema nelle parole di alcuni testimoni, ma con una accezione diversa, perché il concetto di bene comune non è formalmente restrittivo, ma può essere applicato a vari ambiti, materiali o immateriali che siano.

Quale che sia la motivazione iniziale, emerge dalle interviste che l’attivarsi per migliorare la propria situazione civica non sempre è da ricollegare alla cittadinanza attiva. Inoltre, la volontà iniziale di attivarsi spesso scaturisce da un bisogno impellente e necessario, non da un ideale. Non tutte le forme di cittadinanza attiva esigono, infatti, un rapporto continuativo e stabile con l’Amministrazione, dunque partecipazione e coinvolgimento sono due dimensioni che non hanno un rapporto diretto con l’attivismo civico. Capita, però, che

un'esperienza di semplice attivazione civica si trasformi in un processo. L'assessore e vicepresidente del Municipio, Stefano Sampaolo, riconduce le istanze dei cittadini a tre principali rivendicazioni: la conservazione dello status quo, le richieste propositive e quelle legate a determinate mancanze.

La seconda macro-area tematica è relativa al rapporto con le istituzioni. Tre domande all'interno dell'intervista riguardavano questo aspetto. Le risposte sono state varie, ma dalle parole di tutti gli intervistati è emerso il fatto che un rapporto con l'Amministrazione ci sia, ma sia assolutamente da migliorare. Anche per quanto concerne le modalità di interazione si sono rivelate prospettive differenti: da chi auspica una formazione da parte dello Stato riguardo la cittadinanza (democratica e orizzontale) a chi invece preferisce evitare l'eccessivo coinvolgimento dell'istituzione a causa delle sue tempistiche lunghe e difficili. Aspetto fondamentale del rapporto con le istituzioni, è l'esigenza del superamento del legame di subordinazione tra amministrazione e cittadino, in favore di una vera collaborazione e coprogettazione. La chiave di lettura, secondo quanto affermato da Giovanni Moro nella sua intervista, risiede nel fatto che l'Amministrazione ricerca il parere dei cittadini per produrre degli *output*, dei prodotti, mentre queste forme di attivismo civico si mobilitano per produrre dei risultati concreti, reali. "Basta che sia chiaro che i cittadini non esistono perché l'ha deciso l'amministrazione, semmai il contrario". La direzione da seguire è, dunque, quella dell'amministrazione della cosa pubblica in forma condivisa e in maniera continuativa. Alcuni intervistati propongono come possibile soluzione quella, ad esempio, di puntare maggiormente sulle tecnologie per rendere effettiva una informatizzazione dei rapporti tra Amministrazione e cittadino oppure quella di stabilire un organo all'interno del Municipio che faccia da interfaccia tra istanze dei cittadini e istituzioni in maniera duratura e che non cambi a seconda delle giunte politiche. Mentre le opinioni sulle risorse per garantire il necessario dialogo sono frastagliate, è emerso un unico fattore su cui tutti i testimoni qualificati sono stati d'accordo, vale a dire il fatto che la cittadinanza attiva potrebbe rappresentare la principale declinazione di attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale enunciato nell'art. 118 della Costituzione.

Per quanto riguarda la terza macro-area tematica, una domanda dell'intervista puntava a ricercare se tra le motivazioni dei testimoni qualificati ad agire avesse avuto un peso anche la dimensione della crisi della politica e della rappresentanza partitica. Le opinioni sono state discordanti. Due testimoni non sono stati d'accordo con la connessione diretta tra cittadinanza attiva e sfiducia nella politica, pensando che le ragioni vadano ricercate altrove. Gli altri intervistati, invece, ritengono che la crisi della rappresentanza politica possa essere un fenomeno riconducibile all'attivismo civico. Giovanni Moro afferma, a tal proposito, che sicuramente la questione è parte di questo fenomeno planetario e che la politica vada anzi cercata ormai al di fuori degli schemi tradizionali. Un aspetto interessante che emerge dalle parole dei testimoni interpellati riguarda la necessità dello sviluppo di una coscienza politica e civica. È vero che la partecipazione politica è progressivamente diminuita, come testimoniano il frequente astensionismo alle elezioni o l'esigua appartenenza a un partito, ma ciò non vuol dire che vi sia un totale rifiuto della politica, bensì uno spostamento delle energie verso altre esperienze e modalità di espressione. Anche per queste ultime, tuttavia, è fondamentale avere una propria coscienza politica, affinché si possa sviluppare una maggiore conoscenza critica e consapevolezza di confronto. L'Assessore e vicepresidente Sampaolo riporta un esempio interessante per sostenere questa tesi. Nel Municipio III vi sono dei quartieri più svantaggiati e con meno benefici infrastrutturali, in cui tuttavia non sono presenti comitati o associazioni di quartiere che facciano sentire la propria voce né che rivendichino l'assenza di servizi. L'Assessore ipotizza che in questo caso tra gli abitanti dei suddetti quartieri gli strumenti risultino insufficienti: gettare le basi per guadagnare maggiore coscienza critica e politica può permettere di prendere consapevolezza che qualcosa da fare per migliorare il proprio *status* sia possibile e può consentire di acquisire il cosiddetto *empowerment*.

Le varie forme di cittadinanza attiva lungo il loro percorso possono entrare in contatto con la dimensione economica e una delle domande dell'intervista riguardava questo aspetto. Si è chiesto ai testimoni quanto

ritenessero importante la dimensione prettamente economica del fenomeno. Per comprendere al meglio la portata della questione, bisogna prendere in considerazione la diversa natura volutamente differenziata delle realtà interessate. Si va da una piccola associazione di cittadini in difesa di un parco giochi per bambini, ad una declinazione territoriale di una grande realtà come Retake, presente in tutta Italia. Le risposte, dunque, sono state commisurate a queste differenze. C'è chi considera la dimensione economica fondamentale per la sopravvivenza delle organizzazioni di cittadinanza attiva e chi, invece, non la ritiene preponderante, né intimamente legata all'attivismo civico.

La dimensione economica può essere ricollegata alla macro-area delle criticità e i punti deboli della cittadinanza attiva. Alcuni dei testimoni, infatti, considerano le esigue capacità e la scarsità di risorse come debolezze del fenomeno. La carenza di risorse economiche, dunque, ma anche l'insufficienza di risorse umane sono percepite come una criticità; inoltre, alcune realtà del Municipio non hanno nemmeno la disponibilità di una sede fissa in cui riunirsi. Alcuni intervistati segnalano, invece, le difficoltà legate alle questioni più prettamente organizzative, come coordinare i propri membri, conciliare la vita privata con la dimensione attiva, coinvolgere altri cittadini nelle assemblee. In qualità di amministratore, l'Assessore Sampaolo evidenzia come una difficoltà della cittadinanza attiva e dei suoi rappresentanti sia quella di non avere, in molti casi, uno sguardo di insieme e di non considerare le problematicità degli altri Municipi e di Roma Capitale stessa. Giovanni Moro, inoltre, aggiunge come punto di debolezza il basso impatto politico che queste realtà tuttora condividono.

Nonostante le varie criticità, tutti i testimoni sono d'accordo che la cittadinanza attiva sia un fenomeno molto forte, anzi, secondo Giovanni Moro: "questa è la più grande energia sociale che sia stata prodotta negli ultimi decenni". Dagli anni Novanta in poi, i temi della partecipazione e della trasparenza sono stati temi centrali per la Pubblica Amministrazione che ha cercato di aprirsi verso una cultura maggiormente portata all'ascolto e inclusiva. Tuttavia, i cittadini, come è emerso anche dalle interviste condotte nel Municipio III, valutano e percepiscono questo percorso unidirezionale ancora distante dai propri bisogni e interessi. Tramite la cittadinanza attiva, invece, il privato cittadino può rivendicare i propri ed altrui interessi all'interno della sfera pubblica e impegnarsi per produrre un cambiamento significativo. Si crea, dunque, un nuovo scenario, in cui cittadini e istituzioni collaborano, coordinandosi, per prendersi insieme cura della cosa comune in un riconoscimento delle rispettive competenze e in un'ottica orizzontale che dovrebbe andare dalla co-progettazione alla valutazione.

I risultati dell'analisi hanno confermato, quindi, quanto enunciato. Il cittadino, partendo dalla sua quotidianità, può riaffermare la propria dimensione sociale facendosi avanti e impegnandosi nel confronto con e per gli altri. Se riesce a fare questo e anche a contribuire al miglioramento della propria situazione e a quella della comunità, sacrificando tempi e risorse, deve venire ascoltato e preso in considerazione. Sarebbe opportuno, quindi, che le istituzioni fornissero ai cittadini gli strumenti per una crescita sociale, culturale e politica condivisa: solo in tale modo si potrà sperare di sanare e rigenerare anche il difficile rapporto con la politica.

Bibliografia

Arena, G. (2006). *Cittadini attivi*. Roma-Bari, Laterza.

Bilancia, P. (2017). Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica, *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 1. Disponibile da <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=34843>

Censis (2012). *Una trasformazione urbana e sviluppo sostenibile, 53° Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Numero 9.

Crozier, M. & Huntington, S.P. & Watanuki, J. (1977). *La crisi della democrazia: rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale*. Milano: F. Angeli.

Gherardi, L. (2018). Esperienze generative di sussidiarietà orizzontale, in R. Realoni (a cura di), *La sussidiarietà orizzontale nel Titolo V della Costituzione e la sussidiarietà generativa verso l'autoorganizzazione della società civile istituyente* (pp. 241-244). Padova: CEDAM.

Moro, G. (2005). *Azione civica, conoscere e gestire le organizzazioni di cittadinanza attiva*. Roma: Carocci.

Pasquino, G. (1980). *Crisi dei partiti e governabilità*. Bologna: Il Mulino.

Sensini, A. (1999). *Dizionario di cultura civica*. Roma: Armando.