

PARTECIPAZIONE E DINAMICHE DI POSIZIONAMENTO SOCIALE

*Come si esercitano i diritti di cittadinanza
nell'ambito dei processi di innovazione tecno-scientifica.*

Uno studio triennale coordinato dall'Università di Bielefeld ha permesso di analizzare gli spazi di interazione fra cittadini e vari attori sociali nell'ambito della normativa sul rilascio di OGM.

Di Alfons Bora e Heiko Hausendorf

Il Progetto triennale PARADYS ha coinvolto equipe di sociologi e linguisti di 7 paesi europei (Germania, Irlanda, Italia, Olanda, Regno Unito, Svezia, Ungheria) in uno studio sulla partecipazione dei cittadini nell'ambito della regolazione sul rilascio in campo aperto di organismi geneticamente modificati ad uso sperimentale.

Le attività di ricerca sono state focalizzate sulla partecipazione dei cittadini considerando un preciso quadro normativo composto da procedure amministrative e processi decisionali, per analizzare pratiche di governance a livello europeo. La regolazione della partecipazione con le sue conseguenze sociali, politiche e legali è un tema rilevante per la riflessione sui concetti di governo e cittadinanza connessi all'innovazione tecnoscientifica, concetti che sono stati discussi intensamente negli ultimi decenni con vari studi politici e sociali.

In questo campo di ricerca riguardante il diritto, la legislazione e le pratiche di governo nell'ambito delle procedure amministrative, è stato scelto un approccio socio linguistico che non è stato adottato, se non in misura limitata, negli studi recenti sulla governance e la cittadinanza.

Il termine *cittadinanza comunicata* caratterizza questo approccio. Concentrando l'attenzione sulla partecipazione dei cittadini come processo comunicativo, è stato proposto un concetto che richiede una ricostruzione empirica della cittadinanza come un'acquisizione comunicativa. Con questo approccio, più analitico che normativo, si è cercato di sviluppare un completamento sociologico delle varie nozioni di governance e cittadinanza delle scienze politiche e del diritto. La giustificazione logica di questa prospettiva teorica è, in definitiva, quella di mirare ad una valutazione sociologica delle aspettative normative con riferimento ad "adeguate" e "legittime" forme partecipative di governo.

Consideriamo la cittadinanza qualcosa che va al di là e si diversifica dall'inevitabile risultato dei diritti civili e doveri di cui sono dotati gli attori sociali. Essa dovrebbe piuttosto essere vista come costituita empiricamente all'interno di interazioni tra il governo e i cittadini. Queste interazioni possono essere riconosciute nei contatti quotidiani tra le due parti, e specialmente in quelle forme che contribuiscono ad un certo tipo di partecipazione dei cittadini.

La cittadinanza inoltre è in relazione con la partecipazione come comunicazione sociale. Ciò che ne consegue non sono solo le condizioni normative e le direzioni amministrative, ma primariamente i modi concreti attraverso cui queste condizioni e direzioni sono manifestate e

comunicate nel processo di partecipazione. E' il contesto comunicativo delle procedure date che conta: le forme concrete di partecipazione in cui concetti di partecipazione sono realizzati in processi di comunicazione, cioè in cui essi sono agiti e così socializzati.

La cittadinanza è connessa alle dinamiche di posizione sociale tra partecipanti. Per quanto riguarda la posizione sociale di un cittadino è uno dei concetti di partecipazione, procedure amministrative lo consentono nella misura in cui esse garantiscono richieste di partecipazione. La richiesta di partecipazione del cittadino, anzi, promette uno spazio ai partecipanti per agire come cittadini nel prendere parte al processo decisionale: come luogo sociale, dove i cittadini vivono la loro esperienza quotidiane con l'organizzazione dello stato, le procedure amministrative provvedono un esplicito contesto con pre-strutturati – e in senso stretto legalizzati – concetti di partecipazione per ciascun partecipante. Nel caso di interazione faccia a faccia questa pre-strutturazione include anche la regolazione della presenza che significa: definizione di partecipanti legittimati e concezioni legittime di partecipazione. La cittadinanza appare così come uno spazio procedurale, che inaugura un'arena per il dispiegamento di differenti concetti di partecipazione. Il tipo di cittadinanza a cui guardiamo è perciò strettamente legato al suo contesto normativo.

Concetti pre-strutturati di partecipazione provocano un processo di posizionamento sociale. Tale processo è il mezzo con cui la partecipazione del cittadino può essere provata empiricamente, considerando che i processi di partecipazione riguardano direttamente la cittadinanza. In questo senso, la cittadinanza emerge come una sorta di categoria di appartenenza, che è legata al contesto legale e amministrativo e alla sua realizzazione in termini di posizionamento sociale. Questo avviene nei termini di immagini comunicate di sé e degli altri. Ancor più la cittadinanza, cioè, cosa significa essere, agire ed essere considerato come cittadino, deve trovare una eco in quelle immagini comunicate di sé e degli altri. Qualsiasi approccio indirizzato alla cittadinanza comunicata sarà connesso con le dinamiche di posizionamento sociale, le immagini di sé e degli altri e le voci sociali che saranno ascoltate all'interno di queste immagini.

Le immagini comunicate di sé e degli altri nel posizionamento sociale della cittadinanza partecipata costituiscono la cittadinanza come un'acquisizione interattiva, per usare un termine tratto dall'analisi della conversazione, strettamente connesso ai vari modi in cui i partecipanti accedono da loro stessi e altri in termini di essere e agire come cittadini. In aggiunta, quello che i pochi studi empirici che hanno già seguito questa direzione suggeriscono, è che esistono differenti e spesso conflittuali versioni di cittadinanza all'interno dei processi di posizionamento sociale. La cittadinanza è pertanto un concetto contestato e in quanto tale deve essere considerato nei vari aspetti teorici, metodologici e empirici.

La comunicazione della cittadinanza non può essere separata dall'arena sociale in cui essa attualmente è situata. In un certo senso la comunicazione della cittadinanza già implica l'acquisizione comunicativa del quadro procedurale. E tenendo presente la cittadinanza comunicata come un esito di un processo di posizionamento sociale significa prendere in considerazione la forma del processo decisionale in termini di procedure per la partecipazione dei cittadini. Questa implicazione metodologica ovviamente comporta un'assunzione che è stata letta a fatica da molti dei recenti studi sociali e politici da differenti angolature, cioè che la scelta delle procedure per i processi di decision making fa la differenza, che, per dirla in breve, ne fa una "questione di procedure".

Il caso delle piante transgeniche è stato scelto per sottolineare l'interesse analitico. La normativa riguardante le applicazioni biotecnologiche è un test cruciale sia per le potenzialità e i limiti della cittadinanza comunicata. Metodi e prodotti delle piante transgeniche sono divenuti un tema fortemente controverso nell'ultimo decennio e la storia recente delle politiche europee sulle biotecnologie rende evidente che la regolazione della partecipazione dei cittadini nelle procedure amministrative decisionali rappresenta una sfida riguardante il potenziamento e la standardizzazione delle differenti pratiche nazionali. Pertanto questo campo empirico appare essere un campo emblematico per illustrare la comunicazione della cittadinanza entro i limiti di diversi contesti procedurali. Questo approccio colloca la nostra ricerca nel contesto della governance e della cittadinanza.

Gli studi empirici condotti con il progetto PARADYS hanno evidenziato sette principali e differenti tipi di posizioni sociali, che sono stati identificati nelle varie indagini condotte. Al fine di una rapida identificazione essi sono stati nominati come: l'Amministratore, il Noi locale, il Cittadino interessato o critico, il Contestatore organizzato, lo Scienziato, il Politico e l'Imprenditore. Queste posizioni sono state ricostruite nelle loro dimensioni strutturali, che sono le loro immagini comunicate di sé e degli altri con attenzione agli attori rilevanti, valide forme di comunicazione, criticità e principali sistemi di riferimento. In questo senso gli ideali tipi possono essere descritti essendo chiaramente distinti tra loro ad un livello analitico. In seconda istanza, le dinamiche tra queste posizioni sono state ricostruite. Nel nostro campo di indagine si possono trovare quattro dinamiche attraverso due dimensioni:

1. diretta o indiretta relazione con la procedura
2. singolo o attore collettivo

Due tipi di dinamiche sociali sono state individuate tra le posizioni sociali, una di loro offre l'opzione per una mutua inclusione delle posizioni (dinamica inclusiva), l'altra è esclusiva (dinamica esclusiva). Il tipo dominante è strettamente legato con il contesto procedurale. Questa dinamica può essere descritta come causa di conflitti, dato che essa favorisce l'esclusione di molte delle posizioni di cittadinanza (dinamica esclusiva). Un risultato simile può essere trovato nella seconda dimensione per la dinamica riguardante l'attore collettivo. In entrambi i casi la stretta relazione con la procedura e la dinamica dell'attore collettivo, la relazione di inclusione o esclusione di particolari posizioni può essere connessa con spazi comunicativi, che sono resi disponibili dalle strutture del framework procedurale. E' la stretta relazione con la razionalità amministrativa che promuove un certo tipo di dinamiche. In accordo con questo quadro procedurale e legale, un certo tipo di comunicazione (quella di Scienziato e la posizione dell'Amministratore e per qualche verso anche l'Imprenditore e in alcuni casi il Contestatore) è opposta a tutte le altre forme.

Considerando la prospettiva della procedura legale (e perciò anche nella struttura comunicativa della posizione dell'Amministratore) sarà necessariamente spiegata come razionale e inevitabile - cioè l'esclusione di tutte le asimmetrie comunicative - e interpretato come la realizzazione di un illegittimo o scarsamente giustificato potere politico.

Nell'ambito di queste condizioni la *cittadinanza*, rilevata come empiricamente comunicata nei nostri dati deve essere descritta come un concetto essenzialmente contestato. Con questo termine descriviamo il fatto che non ci sono legami di connessione o traduzione tra concetti strutturalmente divergenti nelle differenti posizioni sociali. I dati empirici, in particolare, mostrano una tensione strutturale tra istituzionalizzazione, cioè tra forme definite normativamente e proceduralmente di cittadinanza. Non si possono ricostruire dinamiche

inclusive nell'ambito della procedura tra quelle posizioni, le quali richiedono i reciproci contrastati concetti di cittadinanza. Le relazioni esclusive sono causate da razionalità contrastanti di alcune posizioni da una parte e dai meccanismi procedurali dall'altra. Le dinamiche inclusive sarebbero possibili nell'ambito di un altro dispositivo di partecipazione, specialmente uno slegato o solo indirettamente associato al dispositivo procedurale normativo.

Il problema fondamentale della procedura connessa al processo decisionale riguarda il conflitto interpretativo tra concetti contestati che non possono essere trattati adeguatamente nel quadro della procedura, dovuto al quadro normativo procedurale. Le dinamiche sono un effetto del quadro procedurale. Tale quadro fornisce chiari spazi per le posizioni dell'Amministratore, lo Scienziato e – a seconda del caso – per l'Imprenditore. In questo contesto, la posizione dell'Amministratore normalmente definisce ulteriori spazi per l'inclusione di altre posizioni. Questi spazi sono in vari casi ampi e indeterminati.

L'effetto è che una varietà di posizioni dalla parte del cittadino emergono all'interno della procedura. Queste posizioni sono state "invitate" dall'amministratore, ma con riguardo alla loro struttura comunicativa esse non rientrano nel quadro normativo procedurale. In altre parole, c'è una tensione costitutiva a livello di comunicazione normativa tra il quadro della posizione dell'Amministratore da una parte e un limitato concetto di contributo valido nelle posizioni dei cittadini dall'altra. Questo preciso concetto è piuttosto convincente per la razionalità normativa del decision-making.

Non è molto convincente dal punto di vista della razionalità di una politica pubblica d'altra parte, dato che questo pubblico non vuole lasciare le decisioni critiche solamente alle istituzioni elettive.

Un altro problema rilevante dell'attuale procedura è la mancanza di informazione pertinente. Pertinente significa informazione che dovrebbe essere data con il linguaggio delle rispettive posizioni. Per accrescere la risonanza tra posizioni, sarebbe per esempio necessario trasmettere informazioni circa la procedura con il linguaggio locale. Sarebbe necessario mostrare fino a che punto i temi rilevanti di questa posizione potrebbero essere trattati nella procedura. L'impossibilità di una decisione locale nel contesto dell'attuale procedura, per esempio, dovrebbe essere dimostrato chiaramente.

Le differenze tra paesi nello studio condotto con il progetto Paradys indicano che dovrebbe essere opportuno pensare ad un'informazione preliminare e un radicale cambiamento nei concetti di pubblicità in molti paesi. Inoltre, vari suggerimenti potrebbero essere raccolti dalle differenze dei contesti politico-istituzionali. In alcuni paesi osserviamo la tendenza ad includere posizioni di cittadini interessati e organizzati in dinamiche che si evolvono in una più indiretta relazione con la procedura. Accanto a queste differenze, la situazione in tutti i paesi è caratterizzata da un contesto politico-istituzionale che colloca la partecipazione del cittadino regolarmente nel contesto di una procedura formale. Allo stesso tempo, il dibattito pubblico è vivace e controverso, volto alle decisioni politiche e a più generali questioni di interesse collettivo. Pertanto nei nostri dati troviamo evidenza per considerare che in situazioni dove i catene della comunicazione istituzionale sono minori, dove la cultura è più incline al dibattito, troveremo maggiori segnali di dinamiche inclusive che nelle correnti situazioni standard. I dibattiti pubblici sono più vicini alla legislazione e ai processi parlamentari che alle decisioni amministrative. Potrebbe quindi essere opportuno pensare alle opportunità di trasferire elementi partecipativi dal livello esecutivo (amministrativo) a quello legislativo.

Il nostro studio ha condotto a una certa esitazione circa la precisa funzione della partecipazione del cittadino nelle procedure amministrative. I documenti di politica nazionale come quelli internazionali rimangono molto aperti a questo riguardo. Quando si guarda alla loro applicazione, alcune delle ragioni politiche generali per la partecipazione perdono la loro validità rispetto a particolari contesti amministrativi. Le dinamiche esclusive tra Amministratore e molte delle posizioni dei cittadini mostrano chiaramente che un certo tipo di discorso politico/democratico non trova alcuna risonanza nel contesto legale-procedurale. D'altro canto, la posizione dell'Amministratore apre spazi per comunicazioni molto formali e legali dalla parte dei cittadini. Con ciò si manifesta il fatto che non ogni giustificazione per la partecipazione del cittadino è applicabile al contesto procedurale. La legittimazione democratica rimane esterna alla procedura. Cosa è possibile all'interno di questo contesto è una forma di giustificazione con riferimento ai diritti e ai doveri. Il presente studio giustifica la messa a punto di una legittimazione normativa alla realtà empirica.