

I saggi qui riportati rielaborano i materiali presentati, nell'ambito della V settimana internazionale di studi Lelio Basso, al convegno su *Le trasformazioni del Welfare State tra storia e prospezione del futuro*, (Torino, 15-19 dicembre 1981), organizzato dalla Fondazione Lelio e Lisli Basso - Istituto per lo studio della società contemporanea (Issoco, via Dogana vecchia, 5 - Roma) in collaborazione con la Regione Piemonte, la Provincia di Torino e la Città di Torino.

TRASFORMAZIONI E CRISI DEL WELFARE STATE

A cura di

Ester Fano Stefano Rodotà Giacomo Marramao

Premessa di

Alberto Caracciolo

Tutti i diritti di questa edizione sono riservati alla De Donato Società editrice cooperativa s.r.l. e alla Regione Piemonte

CL 07-0552-7
ISBN 88-326-4185-2

DE DONATO
REGIONE PIEMONTE

Victoria de Grazia *
**Associazionismo, consenso nello sviluppo
e crisi dello Stato assistenziale**

Nel dibattito sulla crisi della governabilità e della rappresentanza nello Stato sociale l'attenzione si è concentrata fino ad ora sulla tematica del neocorporativismo, ossia sui rapporti tra gruppi di interesse, sistema dei partiti e Stato. Si è invece parlato assai poco di quella forma di consenso diffuso, identificabile, grosso modo, con la cultura politica di un paese, su cui si fonda, in definitiva, la possibilità stessa della divisione e della lotta: si tratta della contrattazione tra interessi economici parziali o del contrasto tra diverse minoranze etniche. Intendo riferirmi, con più precisione, a quel fenomeno complesso, e difficilmente documentabile che da Tocqueville a Durkheim, fino alle ricerche dell'inizio degli anni Sessanta svolte dagli studiosi americani Almond e Verba, si è chiamato *civic culture*, ma che, sia pure in un contesto teorico evidentemente molto diverso, si ritrova anche nella ricerca marxista di Gramsci, designato con il termine di « cultura egemonica »: una cultura del consenso, che si forma dentro la società civile, senza il ruolo determinante dell'intervento degli apparati dello Stato e che mantiene una distinzione tra domande private e domande pubbliche, tra istanze sociali ed economiche e rivendicazioni politiche. Nelle teorizzazioni della sociologia liberale questo tipo di consenso viene identificato con la presenza di quelle che Durkheim chiamava le *associations intermédiaires* e che un suo contemporaneo e allievo, Charles Gide, definiva *machines* o *institutions du progrès social*, e che la odierna letteratura sul pluralismo liberale definisce associazioni volontarie.

In questa accezione il termine di associazione volontaria designava un tipo di solidarietà che poteva essere sia economica che culturale e in questo senso comprendere, indifferentemente, un sindacato di categoria, una istituzione di beneficenza, un circolo culturale. Nella più recente letteratura sul neocorporativismo, invece, il termine di *interest group* è venuto ad assumere una acce-

* Rutgers University, New York.

zione assai piú definita, limitandosi, di fatto, a designare solo i movimenti e le contrapposizioni degli interessi economici. Di conseguenza si perde di vista il ruolo che ha svolto nel passato, e che continua a svolgere tuttora, la mediazione sociale e culturale nella riproduzione di un sistema di rappresentanza politica. Attraverso l'analisi storica dell'associazionismo volontario (inteso nella sua piú composita accezione originaria), e del modo in cui esso volta a volta si colloca nei confronti del sistema politico, è possibile allora individuare i mutamenti che si determinano nella struttura del consenso, i momenti di continuità e di rottura, la formazione di nuove identità collettive.

In questo intervento vorrei svolgere qualche considerazione del resto solo esemplificativa, sull'evoluzione dell'associazionismo volontario, tenendo presente la sua duplice relazione con: i mutamenti del processo produttivo e le forme di gestione capitalistica del rapporto tra lavoro e tempo libero; i mutamenti del sistema politico, il sistema dei partiti, da un lato, e lo Stato, inteso qui come Stato-governo, dall'altro.

A partire dalla fine del secolo scorso si possono distinguere tre fasi di sviluppo nella storia dell'associazionismo:

1. Un primo periodo, corrispondente all'ultima fase di sviluppo del capitalismo « concorrenziale », che va dal 1880 al 1920, durante il quale, per la forte crescita industriale e urbana, per l'incremento dell'organizzazione operaia e lo sviluppo dei partiti di massa, e per l'abolizione definitiva di leggi antiassociative (del tipo Anti-Combination Acts in Gran Bretagna, o la legge Le Chapelier in Francia) si assiste a una straordinaria fioritura associativa, soprattutto tra le classi popolari.

2. Un secondo periodo che va dal 1920 al 1950, e che corrisponde alla formazione dello Stato assistenziale, durante il quale si opera un lungo e complesso processo di destrutturazione e ristrutturazione dell'associazionismo operaio e popolare, sia come tentativo, riuscito, di assorbimento dei risultati di autonomia conseguiti dalle classi subalterne nella precedente fase storica, sia come appoggio ai processi di razionalizzazione capitalistica in corso nello stesso periodo di tempo.

3. Un terzo periodo, che comincia alla fine degli anni Sessanta con la crisi dello Stato sociale, nel quale si delinea una forte ripresa dell'aggregazione sociale e culturale, guidata da rivendicazioni che sono state definite recentemente di tipo post-materialistico, e che si caratterizza per una marcata autonomia, spesso per una esplicita contrapposizione nei confronti del sistema politico esistente.

Bisogna aggiungere che il processo storico qui ricordato si diversifica in riferimento a due diversi scenari culturali e politici inizialmente fortemente distinti, e poi sempre piú tendenti ad evi-

denziare tratti comuni: da un lato lo scenario anglo-americano, dall'altro quello tipico dell'Europa continentale, diversificati tra loro, per quanto riguarda il tema dell'associazionismo, in ordine a tre fattori: a) il grado e la precocità dello sviluppo capitalistico e la capacità di unificazione sociale e culturale svolta dal mercato; b) la quantità e i modi dell'intervento statale; c) il rapporto tra associazionismo e sistema partitico. È evidente che quanto è piú forte la capacità di conformazione del mercato capitalistico, come avviene per il modello anglo-americano, tanto meno è richiesto l'intervento dello Stato; in questo senso si può applicare anche alla storia dell'associazionismo volontario la distinzione che Philippe Schmitter ha impiegato per caratterizzare la rappresentanza di tipo corporativo, ossia la distinzione tra un processo di sviluppo del corporativismo in cui hanno un ruolo determinante elementi di società civile (*societal corporatism*) e un altro tipo di corporativismo in cui prevalgono invece elementi di tipo e provenienza statale (*State corporatism*). Per quanto riguarda il terzo punto, la distinzione fondamentale tra i due scenari si spiega con la natura diversa del sistema partitico: il partito di tipo costituzionale nel sistema anglo-americano, che esiste cioè solo come momento intermedio nella formazione dell'esecutivo, e il partito di massa, di tipo europeo, che ha una sua ininterrotta continuità di presenza, come forza organizzativa della società civile.

Le differenze tra il modello continentale di sviluppo associazionistico e il modello anglo-americano compaiono sin dalla prima fase (1880-1920) che si conclude con la fine della grande mobilitazione sociale del 'bienno rosso'. Per quanto riguarda la prima area (ovvero il modello continentale) si è piuttosto sviluppata una sorta di « società confusa », che si differenzia dal tradizionale modello liberal-pluralista per la scarsa specializzazione di funzioni, ovvero per la assenza di ciò che Charles Gide definì « *la loi de la division du travail* » nella vita associativa e per la sua forte politicizzazione sotto la bandiera dei partiti della Seconda Internazionale.

Tra le cause che hanno favorito questa particolare forma di vita associativa si possono ricordare tra l'altro il sovrapporsi del luogo di lavoro al luogo di residenza (caratteristica del resto presente anche nel modello anglo-americano), l'insediarsi delle nuove industrie sulle vecchie comunità artigianali, il diffondersi di un rapido processo di urbanizzazione, che ha finito per indurre bisogni sociali destinati a rimanere insoddisfatti dal mercato come dallo Stato e persino dalla beneficenza borghese.

Questo sul piano di un'analisi sociale, mentre sul piano politico si è rivelato determinante il sorgere di una pratica politica che tendeva a dare a tutte le iniziative operaie un'impronta unitaria ispirata all'ideale di « un mondo nuovo di civiltà e di giustizia ».

Questo embrione di « Stato socialista nello Stato », come veniva allora chiamato, finiva per avere una forte carica opposizionale (quella stessa che poi sarà alla base della spinta insurrezionale del biennio rosso europeo), che ad esempio in Italia, appariva particolarmente minacciosa per lo scarso livello organizzativo dell'associazionismo borghese e per l'assenza di istituzioni di governo attrezzate a far fronte alle rivendicazioni operaie in modo riformista. Sebbene questa spinta opposizionale la si ritrovi presente in certa misura anche nel modello anglo-americano (tanto che l'associazionismo operaio si era venuto configurando come una sorta di sub-cultura, di socialità alternativa) essa aveva piuttosto assunto i tratti di una diversità di costume che la poneva al di fuori della politica. « Ubriachezza, sporcizia, inefficienza e fannullagine » erano diventati elementi di una questione morale da risolvere con accorti interventi di ingegneria sociale piuttosto che elementi di instabilità da fronteggiare con la forza politica o di Stato.

Nella formazione dello Stato assistenziale, la cui origine faccio risalire alla « rifondazione borghese » delle istituzioni di rappresentanza negli anni Venti, si assiste alla destrutturazione di tutti e due i modelli di associazionismo popolare. Questo processo, che almeno in parte coincide, con un esplicito progetto politico, ottemperava, sotto nomi molto diversi — quale fascistizzazione in Italia, americanizzazione negli Stati Uniti, neosolidarismo in Francia, razionalizzazione sociale in Germania — a due esigenze ormai largamente sentite dalle classi dirigenti: ovvero a quella di formare consensi sempre più larghi per legittimare rappresentanze corporative e consolidare traballanti coalizioni elettorali, e a quella di sottoporre quasi tutte le forme di cultura e di socialità a un processo di selezione e di controllo per affermare il potere nazionale sul mercato e sulla politica internazionale. Nel perseguire questi due fini, va notata una sostanziale diversità tra l'area anglo-americana e quella continentale, nel senso che mentre, nella prima, il metodo di intervento è rimasto liberal-pluralista, nella seconda, ovvero in Italia e Germania, si è assistito invece a un intervento di tipo totalizzante, gestito dai regimi fascisti. Tale intervento era basato in primo luogo sulla soppressione dei nessi tra i partiti, le associazioni e tutti quegli aspetti della socialità che dai nuovi regimi venivano definiti antinazionali, e in secondo luogo era fondato sulla costruzione di una forte controorganizzazione radicata nella vita civile che faceva pennisu organi centrali (come la *Kraft durch Freude* e il dopolavoro fascista) strettamente legati ai partiti totalitari.

Al contrario lo sviluppo del modello anglo-americano, prettamente non politico, era favorito da una maggiore attenzione da par-

te dello Stato alla gestione del tempo libero, tanto che venivano continuamente promosse inchieste e sollecitati incentivi per garantire un'associazionismo ordinato. Soprattutto veniva fatto affidamento su una sorta di selezione all'interno della società civile, che si realizzava attraverso lo sviluppo delle forze produttive, la nascita del mercato di massa e l'espansione dell'industria culturale. In tal modo veniva garantita la separazione tra partiti e associazioni in maniera tale da consolidare il modello di un associazionismo apolitico.

Con gli anni Cinquanta comincia a farsi sentire invece una tendenza all'omogeneizzazione dei due modelli, ferme restando le rispettive differenze politiche, dovute al venir meno di quell'associazionismo di classe, formatosi sostanzialmente fuori dallo Stato-governo moderno e provocata anche dal riorganizzarsi di alcune strutture associative secondo una logica di azione collettiva, vicina al modello liberale di rappresentanza degli interessi.

Specificando meglio si è venuta progressivamente realizzando una frammentazione della socialità confusa e delle subculture del primo Novecento, in seguito alla scissione del tempo libero dalla vita familiare e dalle attività di quartiere, e soprattutto in seguito alla separazione fra organizzazioni economiche, raggruppamenti culturali e sedi politiche. A questa si è anche accompagnata una forma di partecipazione alla sfera pubblica, che non passa più attraverso una definizione di classe ma si basa invece su attività di gruppo, divise tra l'altro secondo il sesso e la generazione e accorpate da interessi particolaristici improntati a una più marcata professionalizzazione.

Le distinzioni tra i due modelli rimangono invece forti per quanto riguarda il rapporto con il sistema politico. Nell'area anglo-americana un associazionismo politicamente neutro è diventato infatti il dato caratterizzante della *civil culture*. Nei lavori di Almond e Verba del 1965 questo tipo di associazionismo viene definito come un insieme di istituzioni che danno accesso al potere senza essere a loro volta coinvolte nella lotta politica, che promuovono l'attivismo civico ma scoraggiano ogni forma di contestazione, che difendono l'individuo dall'impotenza sociale derivante dall'isolamento mentre lo proteggono dall'essere manipolato da governi totalitari o da partiti di massa.

Si mette inoltre l'accento sul fatto che lo sviluppo di questo modello di associazionismo non può più essere garantito dal solo processo di modernizzazione né può essere basato sulla fiducia in una spontanea differenziazione sociale che porta a una spartizione delle richieste in base al loro carattere economico, politico o sociale. Per conservare l'ordine democratico i gruppi dirigenti devono perseguire quest'ultima finalità con mezzi non politici, dato che il ri-

corso allo Stato e alla mobilitazione politica della società civile rischierebbe di rompere il delicato equilibrio instauratosi tra partito, associazionismo, vita privata e Stato, portando così alla crisi della cultura civica e alla destabilizzazione del sistema.

In Italia del resto, come rilevano questi stessi autori, tale equilibrio non si è mai instaurato, per l'assenza di una cultura civica, dovuta a ragioni storiche, quali l'iperpoliticizzazione dell'associazionismo operaio e il ricorso, negli anni dello sviluppo dello Stato assistenziale, a mezzi politici coercitivi per neutralizzarlo.

Per di più, dopo la caduta del regime, furono riutilizzate politicamente proprio quelle stesse strutture dell'organizzazione fascista: al livello nazionale, come perno del sistema clientelare democristiano, e al livello locale dai vari partiti di sinistra e non solo dal partito democristiano. Così, per dare un esempio, il circolo di cultura che fu sottratto alla Casa del popolo socialista e spoliticizzato nell'organizzazione fascista del dopolavoro, fu poi a sua volta di nuovo ripoliticizzato all'interno dell'ARCI.

Di conseguenza l'associazionismo popolare è stato soggetto non solo a una forte regolamentazione statale, ma anche alle vicende della vita politica. Certo, talvolta questo legame tra partito e associazionismo, se ha suscitato un forte attivismo, ha però anche impoverito la vita civica, in quanto tale modello di associazionismo politicizzato mal si prestava all'espressione di quei bisogni e di quegli interessi non compresi nelle strategie politiche. Basti per tutti l'esempio delle forme di socialità delle donne, che per molti versi hanno non a caso trovato un modello più adeguato nello stile anglo-americano di associazionismo apolitico.

Da tutto questo si potrebbe concludere che oggi si è talmente ristretto lo spazio dell'associazionismo, per il prevalere del gruppo d'interesse economico, che quest'ultimo viene giustamente visto come il modo di aggregazione da privilegiare nelle analisi della ingovernabilità. Eppure l'associazionismo sembra proprio oggi ricomparire, sebbene in forme assai diverse, al di là dei confini ristretti dell'economia. Infatti, la critica verso una strategia di lotta basata esclusivamente sullo sviluppo, la battaglia contro la logica dei partiti, e il rifiuto dell'idea tradizionale della sovranità, portate avanti dai protagonisti del nuovo associazionismo (donne, verdi, omosessuali, ecc.) si vanno sempre più diffondendo sia nell'area anglo-americana, sia in quella continentale. Tali nuove forme antistituzionali contengono una carica opposizionale molto forte, seppure molto diversa rispetto a quella operaia degli inizi del secolo, per il mutato rapporto da esso mantenuto con lo Stato e con i partiti. La logica utopica di tale associazionismo si trova oggi a confron-

tarsi con uno Stato più forte, ma anche più sensibile di quello concorrenziale dell'inizio del secolo, con uno Stato cioè che dovrebbe avere il potere di interpretare e risolvere qualsiasi rivendicazione sociale tramite il negoziato, la mediazione e la riforma. Questo stesso associazionismo si rivela altrettanto insidioso per i partiti, sia per quelli di tipo costituzionale sia per quelli di massa (e soprattutto di sinistra) che, come in Italia, erano stati abituati a essere i portavoce esclusivi di tutto l'arco dell'associazionismo di opposizione, e che, appunto, avevano puntato su di esso per sostenere la lunga marcia attraverso le istituzioni verso le vette del potere statale. Insomma, sebbene ci si trovi di fronte a spazi di autonomia assai più ristretti di settantacinque anni fa, e ci si trovi senza le tradizionali difese offerte dalla subcultura di allora, nondimeno si assiste alla nascita di una vita associativa nuova, potenzialmente altrettanto destabilizzante.

Volendo cercare un termine di confronto forse non bisogna tanto risalire all'associazionismo operaio dell'inizio del secolo, ma bisogna invece spingersi più lontano ai tempi della 'economia morale', ai movimenti millenaristici, ai luoghi di ritrovo dei vari Menocchio, alle compagnie dei Diggers e dei riottosi della narrativa thompsoniana, a tutti quei raggruppamenti insomma che mantenendosene al di fuori si opponevano all'estensione della logica dei rapporti capitalistici di mercato. Ma questo paragone deve servire piuttosto per sottolineare le differenze: la microstoria dell'associazionismo di opposizione, come la macrosociologia dei gruppi di interesse, non può cogliere il senso di quale capacità di resistenza o di opposizione possa avere una cultura alternativa, se non individua il nesso intrattenuto da quest'ultima con il mutare dell'insieme dei rapporti politico-sociali.