

Prefazione

Maurizio Ricci *

La sicurezza sociale, nelle sue diverse declinazioni (dalla previdenza all'assistenza), pur essendo materia di estremo interesse scientifico (e non solo), non è ancora sufficientemente oggetto di analisi da parte della dottrina, in quanto allo stato non riscuote l'interesse, che pure meriterebbe ampiamente.

A partire dagli anni '90, in occasione delle diverse riforme legislative sia del sistema pensionistico sia degli ammortizzatori sociali, l'attenzione degli studiosi puntualmente si riaccende, però subito dopo tende ad affievolirsi senza acquisire sistematicità e continuità.

Si tratta, invero, di una disciplina di estrema importanza, anche perché evoca diritti, valori e interessi propri di ciascun cittadino e/o lavoratore, sottoposti sempre più frequentemente a continue tensioni per una molteplicità di fattori quali, ad es., la curva demografica della popolazione, il rapporto tra popolazione attiva e non attiva, la variazione dell'aspettativa di vita, l'andamento dell'economia e dell'occupazione, e, più in generale, le dinamiche del mercato del lavoro. Una disciplina, dunque, complessa, dalla latitudine indefinita e strettamente interconnessa sia con altre branche del diritto, sia con altre scienze (da quelle economiche a quelle demografiche), solo per citarne alcune con effetti sempre più rilevanti anche per il bilancio dello Stato.

In questo scenario gli scritti del presente volume, in cui sono raccolte le riflessioni della prima edizione dei "*Seminari di studi previdenziali*", rispondono, con un approccio interdisciplinare, a una condivisa visione degli Autori circa l'importanza di (ri)attribuire la giusta centralità agli studi previdenziali, stimolati a una rinnovata riflessione dalle continue innovazioni legislative, come pure dalle più recenti elaborazioni giurisprudenziali, soprattutto della Corte costituzionale.

Per questi motivi, anche quale Presidente dell'Associazione Italiana di Diritto del Lavoro e della Sicurezza Sociale (AIDLASS), che tra i suoi scopi statutari ha proprio quello di «favorire l'approfondimento e la diffusione degli studi del diritto del lavoro e della *sicurezza sociale* sia sul piano nazionale sia sul piano internazionale, di promuovere lo scambio di idee e di informazioni e di agevolare la più stretta collaborazione tra i giuristi che si dedicano in Italia allo studio e all'ap-

* Presidente A.D.L.A.S.S.

plicazione di tale disciplina” (art. 1), non potevo che accogliere con entusiasmo una tale iniziativa scientifica ed è questo anche il motivo per cui il Consiglio Direttivo, all’unanimità, ha concesso il patrocinio a questa iniziativa particolarmente meritoria per lo sviluppo degli studi scientifici in questo ambito.

Ringrazio, perciò, gli amici e colleghi Edoardo Ales e Guido Canavesi per aver avviato un percorso così importante, unitamente a chi, in varia misura, sta apportando il proprio contributo, soprattutto nella prospettiva di promuovere gli studi dei più giovani, fornendo loro stimolanti occasioni di confronto e dialogo anche con i Maestri della materia.

L’auspicio è che il percorso prosegua senza soluzione di continuità e trovi nuova linfa nelle successive edizioni.

Introduzione

Guido Canavesi, Edoardo Ales

I Seminari previdenziali Maceratesi non sono l'esito di un progetto pensato e costruito analiticamente. Hanno, invece, l'impronta di tutte le scoperte umane e scientifiche: quella della scintilla che illumina per un istante un pezzo di realtà, facendone intuire qualche brano – più che capire compiutamente –, suscitando domande, rivelando possibili percorsi. Non potrei dire analiticamente perché, nel corso di un convegno, ascoltando e guardando chi interveniva su temi previdenziali, mi sono detto “certo che i giovani non la studiano questa materia, né noi li incentiviamo a studiarla”. Neppure c'è una ragione precisa – se non forse il fatto che sua era nell'occasione la relazione previdenziale – per cui ho buttato lì al collega Edoardo Ales una domanda: “perché non facciamo un'iniziativa riservata ai giovani per favorire lo studio della previdenza?”.

Comunque il sasso era lanciato. L'idea ha trovato corrispondenza in Edoardo Ales ed è diventata realtà con meno difficoltà e fatica di quanto fosse dapprima immaginabile. Da febbraio 2016, quando l'abbiamo proposta, intorno all'ipotesi di un seminario annuale previdenziale rivolto a giovani studiosi è cresciuta non solo l'attenzione e l'interesse di un gruppo di docenti, ma perfino l'attesa e l'entusiasmo.

Al riguardo, vanno fatte due sottolineature.

Innanzitutto, invitati a partecipare all'organizzazione sono stati tutti i colleghi che (almeno a nostra memoria) hanno avuto occasione di affrontare temi anche latamente previdenziali, a prescindere dalle posizioni culturali o dall'appartenenza a Scuole. Ancor più, il gruppo di lavoro è “aperto”: alcuni colleghi si sono proposti, altri sono stati invitati seguendo il medesimo criterio indicato. Tutto ciò non è affatto scontato, tanto più nell'odierno clima politico-culturale dove a volte sembra mancare lo stesso desiderio di dialogo e di confronto tra posizioni differenti.

Si tratta, peraltro, di una precisa scelta, anche metodologica: favorire il dialogo tra noi è un altro modo di ripresa e approfondimento degli studi previdenziali. E le differenze esistono da sempre in una materia dove non è irrilevante il peso delle “idee” e delle “visioni” della persona, prima ancora che dello Stato. Vista l'ubicazione geografica del primo Seminario, basti ricordare quella che Mattia Persiani ha chiamato la “scuola previdenziale maceratese”, propugnatrice di una

visione non sintonica con quella d'illustre Maestro ed anzi da Lui "contestata", in senso positivo, pur nei reciproci legami di stima e anche più con molti esponenti di quella "scuola". *In primis*, è doveroso ricordarlo, con Giuliana Ciocca cui coralmemente si è deciso di dedicare questo Seminario, nella consapevolezza che Ella ne sarebbe stata sicuramente protagonista entusiasta e attenta.

In secondo luogo, invitati sono state le generazioni accademiche diciamo "più giovani". Il che non è, né vuole essere, una scelta di rottura con i Maestri della materia, verso cui ciascuno di noi ha un debito di riconoscenza e con cui il dialogo vorrebbe semmai incrementarsi ed anzi estendersi agli stessi giovani che si affacciano alla materia.

Quando formulammo l'ipotesi, era un po' inevitabile che il pensiero andasse ai "Seminari di Pontignano". Ma più per focalizzare un modello metodologico, che per ambizione o altro. Nel nostro caso, infatti, è stato da subito chiaro che non poteva darsi per scontata, anche rivolgendosi a dottorandi o dottori di ricerca, sia la conoscenza della materia previdenziale sia, ancor prima, l'interesse per essa.

Il primo Seminario previdenziale si è svolto a Macerata il 18 e 19 luglio 2016, ha avuto per titolo "Il sistema previdenziale italiano. Principi, struttura ed evoluzione" ed ha visto l'inaspettata partecipazione di più di trenta fra dottorandi, dottori e assegnisti di ricerca di Università e Scuole di diverse parti d'Italia. L'esito è stato, a detta di tutti i partecipanti, più che positivo e gli Atti che qui si pubblicano vogliono darne testimonianza, almeno sul piano scientifico. La riuscita, in realtà, è andata ben oltre, per il clima di cordialità e di partecipazione corale fra docenti e discenti creatosi.

Tutto ciò ci porta a ritenere che l'idea dei Seminari Maceratesi abbia colto nel segno. C'è un bisogno di conoscere la, e di riflettere sulla, previdenza sociale, di tentare una ricomposizione dei sempre più sparsi pezzi del puzzle normativo. È innegabile che la materia, al di là della delimitazione dei confini, sia oggi appannaggio quasi esclusivo degli studiosi di economia e/o di sociologia. Eppure la dimensione giuridica non è affatto secondaria.

È perciò importante che l'AIDLASS abbia voluto patrocinare il Seminario e al ringraziamento all'Associazione se ne deve aggiungere uno particolare al suo Presidente, prof. Maurizio Ricci, per il convinto sostegno all'iniziativa.

I curatori intendono ringraziare vivamente la Fondazione Marco Biagi per aver consentito con il proprio contributo finanziario la pubblicazione del presente volume e per averlo ospitato nella sua prestigiosa Collana.

Parte I
Relazioni

Solidarietà relazione e solidarietà universale: la “liberazione dal bisogno” tra Otto e Novecento

Monica Stronati

SOMMARIO: 1. A mo' d'introduzione: il mancato incontro. – 2. La solidarietà relazionale: le società di mutuo soccorso. – 3. Le ragioni di un “fallimento” annunciato. – 4. Dalle teorie amministrative alle teorie dello Stato: la chiusura definitiva ai corpi intermedi. – 5. Le ragioni di un recupero.

1. A mo' d'introduzione: il mancato incontro

La prima edizione dei *Seminari di studi previdenziali*, dedicata al sistema italiano, prende le mosse dalla constatazione che questo segmento del diritto non è stato oggetto di particolare interesse da parte della scienza giuridica. La conseguenza, ovvia, è di non aver creato le condizioni per formare giuristi e dare linfa vitale al diritto della previdenza e più in generale al diritto della legislazione sociale. Non a caso, tuttavia, il nostro seminario interdisciplinare viene promosso dall'Ateneo maceratese, dove la «scuola previdenziale maceratese»¹ ha declinato in chiave sussidiaria² una tradizione di studi sul *welfare state*.

Se la scienza giuridica non ha costruito una disciplina che avesse ad oggetto la legislazione sociale, il tema è stato fatto proprio dagli storici, dagli storici delle istituzioni ed è stato assorbito dalla storia dello Stato sociale. I contributi giuridici sulla legislazione sociale sono frammentari, non c'è uno studio sistematico e quando ci si imbatte nei rari lavori monografici, di fatto, non si va oltre la mera rassegna cronologica delle leggi sociali, spesso compilati da funzionari ai fini didattici o rivolti agli operatori del diritto³. D'altra parte, negli anni Cinquanta, la

¹ M. PERSIANI, *Cinquant'anni di un libro*, saggio introduttivo alla ristampa anastatica del volume del medesimo Autore, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Padova, Cedam, 1960-2010, 32.

² G. CANAVESI (a cura di), *Dialoghi sul welfare*, Quaderni della sussidiarietà n. 14, Fondazione della Sussidiarietà, Milano, 2015, reperibile al sito internet <http://www.sussidiarieta.net/files/allegatiquaderni/QS14.pdf>.

³ Una recentissima controtendenza si segnala con il volume monografico *Giuristi e Stato sociale* dei *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 46/2017, t. I e

letteratura scientifica sulla previdenza veniva definita da Mattia Persiani in stato di degrado. Nel complesso, scriveva, «una produzione letteraria scarsa soprattutto per qualità in quanto, salve isolate eccezioni, si limitava ad esporre la disciplina legislativa delle materie di competenza, segnalandone eventualmente l'evoluzione o al più affrontava problemi scientifici, e magari di attualità, senza mai aprirsi, però, a prospettive di principio»⁴. Le ragioni storiche, del mancato appuntamento tra giuristi e legislazione sociale, trovano una salda radice fin dalle origini. Le prime leggi sociali in Italia si concretizzano in settoriali interventi dei governi liberali: la legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli, il riconoscimento giuridico delle società di mutuo soccorso operaie, l'assicurazione facoltativa per gli infortuni sul lavoro e la Cassa di maternità, l'istituzione dei collegi dei probiviri, l'istituzione dell'assicurazione obbligatoria. La legislazione sociale esordì in stretta connessione con la questione del lavoro, sebbene «La disciplina giuslavoristica si affermò in Italia non *contro*, ma *entro* i confini tradizionali del diritto privato»⁵. In buona sostanza il nesso tra lavoro e leggi sociali risiedeva principalmente nella questione operaia, nella identificazione della 'nuova' povertà del XIX secolo con il pauperismo operaio. Un problema che i governi liberali risolveranno attraverso l'intervento dello Stato con le leggi sociali, una risposta politica del legislatore alla questione operaia. La scienza giuridica derubrica, così, le leggi sociali a interventi speciali e soprattutto transitori, dunque di natura politica e non 'veramente' giuridica. La legislazione sociale «era denominazione convenzionale per nulla legata ad una corretta terminologia giuridica. Le leggi sociali risultavano infatti dalla fiducia nelle virtù taumaturgiche della legislazione quale mezzo principale di trasformazione sociale, cioè quale strumento tatticamente rilevante per la classe dominante nell'affrontare dall'alto la cosiddetta questione operaia»⁶.

La legislazione sociale venne, anzi, percepita come una minaccia alle certezze dogmatico-sistematiche del codice civile. Al fine di mantenere intatto il diritto comune si delinearono due sistemi paralleli: *ratio* socioeconomica e *ratio* giuridica, leggi sociali e codice civile. A ben vedere si trattò di qualcosa di più di una strategia volta a giustificare l'intervento dello Stato nelle dinamiche economiche e sociali. La separatezza tra leggi sociali e diritto comune si inserì nella

II. I due tomi rispondono all'intento di mettere «a fuoco molteplici ricostruzioni della mutevole unione fra Stato e società disegnate dallo 'Stato sociale'; un'unione costantemente riscritta nelle pagine dei giuristi sempre protese a distinguere e, nello stesso tempo, a fissare ordine», G. CAZZETTA, *Pagina introduttiva. Giuristi e Stato sociale: teorie e progetti, discorsi e pratiche*, ivi, tomo I, 2.

⁴ M. PERSIANI, *Cinquant'anni di un libro*, cit., 8-9.

⁵ G. CAZZETTA, *Leggi sociali, cultura giuridica ed origini della scienza giuslavoristica in Italia tra Otto e Novecento*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 17/1988, 156.

⁶ L. MARTONE, *Le prime leggi sociali nell'Italia liberale (1883-1886)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, nn. 3-4 (1974-75), tomo I, *Il "socialismo giuridico"*. *Ipotesi e letture*, 104.

cornice più ampia della dicotomia diritto pubblico/diritto privato, una vera e propria «bussola»⁷ per la cultura giuridica continentale, anche se si tratta di un fenomeno relativamente recente. Con Savigny la distinzione tra il diritto pubblico – «lo *Staatrecht* che Vittorio Scialoja, nel 1886, ancora traduce come *diritto politico*» – e il diritto privato diventa una base sistematica. Il diritto pubblico si occupa dello Stato e «cioè l'organica manifestazione del popolo» il secondo, il diritto privato, «è l'insieme dei rapporti giuridici in cui ciascun individuo esplica la propria vita»⁸.

Tale dicotomia è, a nostro avviso, all'origine della crisi del sistema mutualistico associativo che poggiava, necessariamente, sulla autonomia dei corpi intermedi, e tra questi le società di mutuo soccorso. Queste svolgevano un ruolo inconciliabile con l'unità giuridica dello Stato.

2. La solidarietà relazionale: le società di mutuo soccorso

La concessione dello Statuto Albertino, la prima Carta costituzionale italiana, all'art. 32 introdusse il mero diritto di riunione e non il diritto di associazione. Una timida e cauta concessione che comunque favorì la crescita delle SMS⁹. L'individuo prima liberato dalle appartenenze del corporativismo, ora dalle tirannie degli Stati pre-unitari, potrà, teoricamente, rivendicare il diritto d'eguaglianza, la libertà di pensiero, di opinione: «Colla libertà ch'è a noi venuta», scriveva Enrico Fano, «tant'altre virtù latenti nell'animo della nazione si sono destinate, e fra esse, quelle dell'associazione e della previdenza»¹⁰. Ma si trattava di una rivoluzione politica e non giuridica, lo Stato liberale, infatti, adottava con tutti i suoi limiti il costituzionalismo «alla francese» che affermava la sovranità della legge e riconosceva solo le libertà sancite espressamente dalle norme positive. In quella prospettiva la Costituzione non è una fonte giuridica sovraordinata alla legge, ma è sostanzialmente un compromesso politico e dunque non ha la forza giuridica per garantire le già modeste libertà dichiarate¹¹.

La vera dimensione costituzionale dello Stato di diritto coincide con la codifi-

⁷ B. SORDI, *Verso la grande dicotomia: il percorso italiano*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 45/2016, 194.

⁸ B. SORDI, *Verso la grande dicotomia: il percorso italiano*, cit., 207-208.

⁹ «Il 4 marzo 1848 è la data del diritto di associazione», P. PASSANITI, *Il mutuo soccorso nell'ordine liberale. Il sotto-sistema della solidarietà: la legge 3818 del 15 aprile 1886*, in G. SILEI (a cura di), *Volontariato e mutua solidarietà. 150 anni di previdenza in Italia*, Manduria-Bari-Roma, Lacaïta, 2001, 69-70.

¹⁰ E. FANO, *Della carità preventiva e dell'ordinamento delle società di mutuo soccorso in Italia*, Stabilimento Giuseppe Civelli, Milano, 1869, 5.

¹¹ Cfr., M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Laterza, Roma-Bari, 2009, spec. 44.

cazione legislativa, soprattutto quella del diritto civile, dove centrale è lo schema del contratto ovvero il libero incontro della volontà delle parti che si presumono eguali. Ogni altra integrazione esterna a quanto liberamente pattuito dai contraenti costituirebbe una violazione alla libertà, anche del lavoro. Il modello, ancora una volta, era quello francese, napoleonico, cioè imperniato sul ganglio dell'eguaglianza dei cittadini proprietari¹². Come è noto si tratta della realizzazione della mera eguaglianza giuridica formale che di fatto crea forti ingiustizie, in particolare verso i ceti più deboli, in primo luogo i salariati. Il mero schema della vendita applicato alle relazioni di lavoro, soprattutto quello industriale, è infatti una componente del successo delle SMS. Queste sopperivano all'indifferenza del diritto comune e dello Stato realizzando una solidarietà mutualistica (tra i soci) organizzata per far fronte ai cambiamenti epocali. A differenza delle corporazioni d'Antico regime, che poggiavano sull'ordine gerarchico, nelle SMS vige un principio di eguaglianza sostanziale (una testa un voto), il processo decisionale è democratico e responsabilizzante. Agli scopi principali di assistenza in caso di malattia, infortunio e invalidità permanente, comprese le pensioni di vecchiaia, si accompagnavano spesso altri scopi facoltativi, ma di rilievo come la scolarizzazione, corsi professionali, biblioteche, corsi itineranti di alfabetizzazione economica ed altro. Un mondo affascinante e carico di potenziale perché dalle società di mutuo soccorso nasceva una costellazione di associazioni, per esempio le cooperative sia di credito sia di consumo sia di produzione. A ben vedere l'associazionismo mutualistico va ben oltre gli scopi statutari, sempre mutevoli che persegue, perché porta con sé un "modello" di relazioni tra individui e tra gli individui e lo Stato che supera l'atomismo delle società liberal-borghesi. Una caratteristica di questa forma associativa è di essere «una *categoria empirica*», cioè sperimentale, frutto dell'osservazione. In effetti, l'associazionismo mutualistico esprime un modello di resilienza per definizione "incompiuto" perché, al di là dei valori mutualistici imprescindibili, gli scopi statutari saranno in continuo mutamento¹³ a seconda dei

¹² Code civil napoleonico del 1804: art. 1710: Le louage d'ouvrage est un contrat par lequel l'une des parties s'engage à faire quelque chose pour l'autre, moyennant un prix convenu entre elles; c.c. italiano del 1865: art. 1570: La locazione delle opere è un contratto, per cui una delle parti si obbliga a fare per l'altra una cosa mediante la pattuita mercede. Art. 1627: Vi sono tre principali specie di locazione di opere e d'industria: 1° Quella per cui le persone obbligano la propria opera all'altrui servizio; 2° Quella de' vetturini sì per terra come per acqua, che s'incaricano del trasporto delle persone o delle cose; 3° Quella degli imprenditori di opere ad appalto o cottimo. Art. 1628: nessuno può obbligare la propria opera all'altrui servizio che a tempo o per una determinata impresa.

¹³ La definizione della statistica del Ministero di agricoltura, industria e commercio del 1904, coincide con quella degli studiosi di economia sociale: le SMS sono «associazioni formate di più persone che si obbligano di versare in una cassa comune e periodicamente contribuzioni fisse destinate a sovvenire quei soci che vengono per caso colpiti da una disgraziata evenienza della vita», U. GOBBI, *Le società di mutuo soccorso*, Società Editrice Libraria, Roma-Milano-Napoli, 1909², 1-2.

bisogni reali dei soci, e quindi della stessa comunità¹⁴. La libertà e la forza individuale rimangono valori imprescindibili, ma questi si esplicano nella libera associazione, nella dimensione collettiva ed è quest'ultima che deve avere un riconoscimento giuridico, come corpo intermedio tra Stato e cittadino. Tre sono le funzioni delle SMS: quelle assicurative «1° nell'assicurare ai consociati soccorsi, in caso d'inetitudine o impotenza temporanea e definitiva al lavoro e dipendenti sia da infermità casuali (malattie, infortuni), che necessarie (vecchiaia); 2° nel sussidiare le famiglie dei soci defunti, offrendo le spese funerarie, concedendo loro una data somma una volta *tantum*, fissata negli statuti, o erogando in beneficio delle famiglie dei sussidi periodici prestabiliti». Naturalmente hanno anche funzioni economiche: «1° nel concedere ai soci attrezzi e mezzi moderni di produzione o i fondi necessari per acquistarli; 2° nel dare aiuti di previdenza economica nei periodi di crisi produttiva o di carestie, facendo anticipazioni e mutui modesti da scontarsi annualmente a modico interesse, ed assegni in caso di disoccupazione; 3° nel costituire e gestire magazzini di consumo per i consociati, uffici di collocamento e scopi accessori». Ed, infine, le funzioni educative che non hanno meno valore, come intuisce Enrico Vita, perché oltre all'istruzione di base, anche di economia, e alla formazione professionale, le SMS favoriscono «lo spirito associativo e d'intesa comune, di cui non è chi non veda l'importanza decisiva: e di vero, le società di mutuo soccorso fra operai, industriali, agricoltori, danno modo a queste classi di riunirsi, di affratellarsi e intendersi in un'unica direttiva: il socio non vi partecipa per il solo scopo utilitaristico del sussidio o della pensione, ma benanche per i benefici morali che ne ricava»¹⁵. Le SMS rappresentano un vero laboratorio di democrazia fondata non sull'egualitarismo ma sull'associazionismo responsabile e partecipativo.

In questa ottica si muove una parte, minoritaria, della classe dirigente liberale¹⁶ che vorrebbe dare una base giuridica solida all'associazionismo mutualistico. La ricetta di Luigi Luzzatti, per esempio, si fonda sulle associazioni di persone

¹⁴ Cfr., M. STRONATI, *Una strategia della resilienza: la solidarietà nel mutuo soccorso*, in *Scienza & Politica. Per una storia delle dottrine*, vol. XXVI, n. 51/2014, 87 ss., <https://scienzaepolitica.unibo.it/article/view/4630>.

¹⁵ E. VITA, *Mutuo soccorso*, in *Digesto Italiano*, vol. XV, parte seconda/1904-1911, 1221-1222.

¹⁶ «La svolta vera e propria su scala nazionale si ebbe solo col nuovo Regno (1861). L'associazionismo mutualistico divenne un punto di fondamentale importanza, per le classi dirigenti liberali, sia come strumento per una presenza sul terreno delle politiche sociali, in assenza di interventi diretti dello Stato; sia come affermazione di un principio laico, di regolazione del delicato terreno dell'assistenza e della previdenza, che era stato fino allora appannaggio soprattutto delle corporazioni di mestiere e delle istituzioni legate alla Chiesa», L. TOMASSINI, *Il mutualismo nell'Italia liberale (1861-1922)*, in *Le società di mutuo soccorso italiane e i loro archivi. Atti del seminario di studio Spoleto, 8-10 novembre 1995*, Ministero per i beni e le attività culturali, Roma, 1999, 17.

che adottano la forma giuridica del «contratto d'assicurazione»¹⁷. Nelle SMS, infatti, «ciascuno è assicurato e assicuratore, e dipende dal caso fortuito, dall'incerto avvenimento naturale che l'uno assuma in confronto dell'altro una delle due figure»¹⁸. In particolare, l'idea di Luzzatti si basava sul collegamento tra le SMS e gli istituti di credito: le banche popolari e il credito cooperativo. Un progetto, s'è giustamente detto, con profili utopici¹⁹ ma certamente di portata europea, perché Luzzatti si faceva divulgatore delle idee del giurista ed economista tedesco Schulze-Delitzsch. Un progetto comunque di rilevanza «costituzionale», che facendo leva sull'associazionismo mirava ad una generale riforma della società²⁰: «la banca popolare non è che una delle varie manifestazioni del principio cooperativo, che s'inizia nei modesti consorzi di mutuo soccorso, si elabora col credito mutuo e coi sodalizi di consumo, e si perfeziona colle società cooperative di produzione»²¹. Tuttavia Luzzatti si dovrà misurare con un contesto storico e culturale in cui la stessa «parola *self-governement* degli inglesi, *Selbsthülfe* dei tedeschi è intraducibile in italiano»²².

3. Le ragioni di un "fallimento" annunciato

L'esperienza italiana si caratterizza per un intervento residuale dello Stato nelle politiche sociali. I governi liberali, anche quando abbracciarono il modello assicurativo-previdenziale alla Bismarck, non lo fecero con un progetto politico nell'ottica di un nuovo ruolo dello Stato. I soggetti privati rimasero i principali protagonisti del welfare, la famiglia anzitutto, le opere pie e poi le forme associative che diedero vita al movimento mutualistico e cooperativo. L'ottica di intervento del governo prese le mosse più da esigenze di ordine pubblico e di governo della povertà, che da una volontà di emancipazione degli strati più deboli del tessuto socio-economico.

Il riconoscimento delle SMS si collocava all'interno di un progetto complessi-

¹⁷ L. LUZZATTI, *La diffusione del credito e le banche popolari*, Libreria Sacchetto, Padova, 1863, 122.

¹⁸ E. VITA, *Mutuo soccorso*, cit., 1221.

¹⁹ G. PETROVICH, *Luigi Luzzatti: la diffusione del credito e le banche popolari come ipotesi di previdenza volontaria*, in P.L. BALLINI, P. PECORARI (a cura di), *Luigi Luzzatti e il suo tempo. Atti del Convegno internazionale di studio (Venezia, 7-9 novembre 1991)*, Istituto Veneto di Scienze Lettere ed Arti, Venezia, 1994, 466.

²⁰ A. LEONARDI, *L'esperienza cooperativa di F.W. Raiffeisen ed i suoi primi riflessi in area tirolese*, Trento, Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, 2002, 11.

²¹ L. LUZZATTI, *Introduzione*, in F.H. SCHULZE-DELITZSCH, *Delle unioni di credito ossia delle banche popolari di Schulze-Delitzsch*. Prima traduzione sulla quarta edizione tedesca per cura dei dottori A. Pascolato e R. Manzato, con Introduzione del Prof. L. Luzzatti, Tipografia del Commercio di Marco Visentini, Venezia, 1871, 44.

²² L. LUZZATTI, *La diffusione del credito*, cit., 121.