

UNIVERSITA' DEGLI STUDI "ROMA TRE"
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
DOTTORATO DI RICERCA IN DISCIPLINE GIURIDICHE
XXXVIII CICLO



TESI DI DOTTORATO

in

Storia del Diritto Medievale e Moderno

Lo sciopero nell'Italia liberale tra repressione e tolleranza

Tutor: Chiar.mo

Prof. Giordano Ferri

Dottorando:

Gabriele Russo

Anno Accademico 2025 – 2026

INDICE

INTRODUZIONE	6
LA LUNGA STORIA DEL LAVORO.....	6
 CAPITOLO I	 13
LO SCIOPERO IN EUROPA E NELL'ITALIA PREUNITARIA	13
1. Discipline sugli scioperi nell'Europa del XIX secolo	13
2. L'Italia nel decennio napoleonico.....	17
3. Il Ducato di Parma, Piacenza e Guastalla.....	18
4. Il Regno Lombardo-Veneto	19
5. Il Granducato di Toscana	21
6. Il Regno di Sardegna	30
 CAPITOLO II.....	 36
DALL'UNITÀ ALLA CRISI DEL 1876: LO SCIOPERO NEI PROGETTI DELLA DESTRA STORICA.....	36
1. Verso il primo progetto di Codice. La Commissione del 1866-68	36
2.1 I fraudolenti raggiri e i fatti arbitrari.....	39
2.2 Un punto di partenza	41
3. La commissione del 1869	44
4. Il progetto De Falco	50
5. Il Progetto Vigliani – il primo passaggio parlamentare	53
5.1 La discussione in Senato sull'art. 318.....	56
 CAPITOLO III	 75
UNA NUOVA CONSAPEVOLEZZA: L'INCHIESTA SUGLI SCIOPERI.....	75
1. Il progetto Mancini (1876-77)	75
2. La stagione delle inchieste sugli scioperi	77
2.1 La commissione Bonasi (1878)	80
2.2 Statistiche e considerazioni sugli scioperi (1860-1891)	83
3. La politicizzazione dello sciopero	90

4. Lo sciopero come degenerazione sociale	98
5. Il peculiare caso dei tipografi	104
6. Il lascito della Commissione.....	106
<i>CAPITOLO IV.....</i>	<i>110</i>
<i>LA LEGGE MANCATA E IL CODICE ZANARDELLI</i>	<i>110</i>
1. La ripresa dei lavori codificatori e la proposta di legge speciale	110
2. Lo sciopero nei progetti di Codice dal 1881 al 1886.....	111
3. La relazione Di Sangiuliano e la legge speciale	113
4. La discussione parlamentare del febbraio 1886	128
5. Il Codice Zanardelli	146
<i>CAPITOLO V.....</i>	<i>155</i>
<i>SCIOPERO E CONFLITTO SOCIALE NEL CREPUSCOLO DELL'EVO LIBERALE</i>	<i>155</i>
1. I lavoratori e il diritto.....	155
2. Lo sciopero in relazione ad altre disposizioni codicistiche	156
2.1 La rilevanza penale dell'odio di classe	160
2.2. La giurisprudenza alle prese con la questione sociale	163
3. Lo sciopero disvelato nelle riflessioni dottrinali e giurisprudenziali	171
3.1 Riflessioni sul concetto di violenza	171
4. Crisi liberale e crisi di fine secolo	179
5. Prove di dialogo con i socialisti.....	182
6. L'alba della giuslavoristica	185
<i>SUGGERZIONI CONCLUSIVE</i>	<i>189</i>
<i>FONTI E BIBLIOGRAFIA.....</i>	<i>191</i>
Fonti archivistiche	191
Atti e documenti	193
Fonti a stampa.....	196
Giornali e Riviste.....	199
Bibliografia.....	201

Introduzione

La lunga storia del lavoro

La storia dello sciopero, pur inteso in senso non contemporaneo, nasce, inevitabilmente, con la storia del lavoro e la storia del lavoro nasce con le società umane più antiche¹, generando fenomeni economici e sociali in costante mutamento². Così, sin dai tempi degli egizi, abbiamo notizie di proteste organizzate degli operai che lavoravano al servizio del Faraone, i quali incrociavano le braccia lamentando la scarsità del vitto e la mancanza di vestiti. Le fonti testimoniano come tali agitazioni non fossero fenomeni isolati, ma piuttosto frequenti, specie laddove le condizioni di lavoro fossero eccessivamente gravose; non sempre, tra l'altro, lo svolgimento della protesta era pacifico, verificandosi anche casi di sommosse e disagi tali da richiedere l'uso della forza pubblica³.

Allo stesso modo, si trovano ampie tracce di tumulti e rivolte servili nell'Antica Grecia, dove il lavoro meccanico era considerato un'umiliazione dell'intelletto umano⁴. Simile il quadro nel mondo romano⁵, dove il lavoro artigianale era considerato

¹ Si vedano in tal senso le considerazioni sulla lotta di classe tra capitale e forza lavoro esposte da A. Salucci, *La teoria dello sciopero*, Genova 1902, pp. 1 e ss. L'autore genovese, di professione giornalista, fu sempre molto vicino agli ambienti socialisti e si occupò a più riprese nella sua produzione letteraria dei temi legati al mondo del lavoro, con un approccio chiaramente più ideologico, data la sua formazione, rispetto ad altre opere coeve di giuristi ed economisti.

² Il ruolo dell'economia come motore di tutti i fatti sociali sin dai primordi storici è centrale negli studi ottocenteschi legati al lavoro; è l'evoluzione degli assetti socioeconomici a spiegare la nuova realtà post-rivoluzionaria. Si vedano in tal senso E. Masè-Dari, *Lo sciopero nell'economia e nella legge*, Torino 1890, pp. 7-8 e L. Colucci, *Lo sciopero in Italia*, Taranto 1903, p. 11.

³ Vedi S. Cognetti de Martiis, *Le forme primitive nella evoluzione economica: libri quattro*, Torino 1881, pp. 248 e ss.; E. Masè-Dari, *Lo sciopero*, cit., pp. 10-11; R. Laschi, *I delitti contro la libertà del lavoro*, Torino 1903, p. 7; P. Arena, *Dei delitti contro la libertà del lavoro*, Torino 1908, p. 22; M. Cevolotto, *I delitti contro la libertà del lavoro*, Torino 1911, p. 2.

⁴ Si legga in proposito un passo di Aristotele, *Politica*, I: "Più un mestiere richiede arte e calcolo, più è onorevole; più deforma e imbastardisce il corpo con l'impiego della forza fisica, più è servile: meno la mano d'opera ha d'uopo d'intelligenza, più la professione è ignobile". Il passo è riportato in traduzione italiana da R. Laschi, *I delitti*, cit., p. 8.

⁵ Vedi E. Masè-Dari, *Lo sciopero*, cit., pp. 11-12; R. Laschi, op. cit., pp. 7-12; P. Arena, *Dei delitti*, cit., pp. 23-28; F. Marconcini, *La genesi storica del diritto di associazione e del diritto di sciopero*, Torino 1907, pp. 20-22.

volgare, assolutamente non nobile d'animo, a differenza delle professioni intellettuali, comunque riservate ai ceti più elevati, e del lavoro agricolo, considerato il più degno impiego di un onesto cittadino libero⁶. In ogni caso, la forte prevalenza del lavoro servile per tutto il lungo periodo classico dell'antichità non consente nemmeno di paragonare i vari fenomeni di coalizioni e agitazioni, pur verificatisi, a quelli del mondo contemporaneo⁷.

È proprio nell'organizzazione del lavoro che si può tracciare una prima linea di confine tra ciò che classifichiamo come sciopero, come fenomeno relativamente recente, e ciò che, pur somigliandogli, presenta differenze storiche tali da non poter rientrare nella stessa categoria⁸. Il riferimento è alla distinzione tra salariato e

⁶ Un'ampia panoramica sul mondo del lavoro nell'Antica Roma, sorprendente per il lettore d'oggi, è compiuta da M.T. Cicerone nel *De Officiis*, *Cic. De off. 1, 42, 150*: "Parliamo, infine, delle professioni e dei guadagni. Quali di essi sono da reputarsi nobili e quali ignobili? Ecco, all'incirca, quanto la tradizione ci insegna. Anzitutto, si disapprovano quei guadagni che suscitano l'odio della gente, come quelli degli esattori e degli usurai. Abietti e indegni di un uomo libero, poi, sono i guadagni di tutti quei mercenari che vendono, non l'opera della mente, ma il lavoro del braccio: in essi la mercede è per se stessa il prezzo della loro servitù. Abietti sono da reputarsi anche coloro che acquistano dai grossi mercanti cose da rivender subito al minuto: costoro non farebbero alcun guadagno se non dicessero tante bugie; e il mentire è la più grande vergogna del mondo. Tutti gli artigiani, inoltre, esercitano un mestiere volgare: non c'è ombra di nobiltà in una bottega. Ancora più in basso sono quei mestieri che servono al piacere: pescivendoli, macellai, cuochi, salsicciai, pescatori». per dirla con Terenzio; aggiungi pure, se non ti dispiace, i profumieri, i ballerini e tutta la masnada dei mimi e delle mime. Tutte quelle professioni, invece, che richiedono maggiore intelligenza e che procurano inestimabile profitto, come la medicina, l'architettura e l'insegnamento delle arti liberali, sono professioni onorevoli per coloro al cui ceto si addicono. Quanto al commercio, se è in piccolo, è da considerarsi degradante; ma se è in grande, poiché con esso si importano da ogni parte molte merci e sono distribuite a molti senza frode, non è poi tanto da biasimarsi. Anzi, se il mercante, sazio o, per dir meglio, contento dei suoi guadagni, come spesso dall'alto mare si trasferisce nel porto, così ora dal porto si ritira nei suoi possedimenti in campagna, merita evidentemente ogni lode. Ma fra tutte le occupazioni, da cui si può trarre qualche profitto, la più nobile, la più feconda, la più dilettevole, la più degna di un vero uomo e di un libero cittadino è l'agricoltura. Di essa ho parlato abbastanza nel mio «Catone Maggiore»; e tu potrai apprendere da quel libro ciò che riguarda quest'argomento". Vedi M. I. Finley, *The ancient economy*, Berkley-Los Angeles 1973, prima edizione italiana tradotta da I. Rambelli, *L'economia degli antichi e dei moderni*, Bari 1974, p. 56-57.

⁷ Vedi M. Cevolotto, *I delitti*, cit., p. 3; F. Marconcini, *La genesi storica*, cit., pp. 20-21.

⁸ Si veda in tal senso la ricostruzione sulle varie fasi storiche del lavoro offerta da A. Salucci, *La teoria*, cit., pp. 2-14, dalla schiavitù, passando per la servitù della gleba, le corporazioni delle arti e dei mestieri, fino al salariato. Dello stesso avviso, tra i vari autori già citati, P. Arena, *Dei delitti*, cit. p. 25, per cui, fino a prima del XIX secolo: "Non può parlarsi di coalizione e di sciopero quando manca il concetto di lavoro libero, quando non si è ancora manifestato e non è possibile il conflitto tra capitale e lavoro nel significato moderno".

schiavitù, ampiamente diffusa nel mondo antico; la maggior parte della forza lavoro al servizio del Faraone, come quella che favorì la grandezza del mondo greco-romano, era rappresentata da schiavi. L'assenza del lavoro libero su larga scala rende impossibile parlare di coalizioni operaie e scioperi, in quanto i fenomeni di astensione dal lavoro in simili contesti, assumevano regolarmente i caratteri della rivolta armata, spesso disorganizzata, trasalendo le specifiche doglianze lavorative che l'avevano generata.

Con la caduta di Roma e la trasformazione dell'Europa occidentale, dovuta alla straordinaria mescolanza di popoli che si ebbe nei secoli dell'Alto Medioevo, l'organizzazione della società mutò; nacque così il feudo, istituzione che si affermò con forza e sopravvisse fino al XIX secolo. Nel complesso sistema di rapporti che si svilupparono nelle dinamiche feudali, e che non possono certo essere qui trattate esaustivamente, la condizione dell'uomo era metà tra quella di servo e di libero. Diversa invece fu l'evoluzione del lavoro nelle nascenti realtà comunali, specialmente nel periodo basso-medievale, dove l'uomo si faceva cittadino, e l'unione degli artigiani in corporazioni di arti e mestieri costituiva uno scudo a tutela di quei liberi che non intendevano sottostare alle regole di vita dei vicini feudi. Nell'ascesa dei comuni, l'affermazione delle corporazioni creò nuovi centri di potere e nuovi monopoli per l'accesso al mondo del lavoro. La rigida regolamentazione interna alle corporazioni era distante dal concetto di lavoro libero, e le agitazioni venivano spesso represses con violenza dagli stessi membri "forti" di queste realtà, in una costante lotta per l'assunzione dei ruoli dominanti⁹.

Dal periodo tardo basso-medievale, si riscontrarono diffusi fenomeni associativi tra i lavoratori, esponenti del popolo minuto, da cui scaturirono sommosse in grado di assumere notevole rilevanza politica, come il celebre tumulto dei Ciompi a Firenze, nel 1378, e altri episodi simili in tutta Europa.

Sempre a partire dal XIV secolo, nel contesto politico dell'affermazione dei moderni stati nazionali, le autorità mantennero costante la linea repressiva nei confronti di ogni coalizione operaia e rivendicazione salariale, potendosi riscontrare

⁹ Vedi A. Salucci, *La teoria*, cit., pp. 6-10; R. Laschi, *I delitti*, cit., pp. 13-15; P. Arena, *Dei delitti*, cit., pp. 29-36; M. Cevolotto, *I delitti contro la libertà del lavoro*, Torino 1911, pp.3-5.

diffusamente la previsione di severe pene corporali per i lavoratori coinvolti nei disordini sul luogo di lavoro, fino addirittura alla pena capitale per i promotori alla testa dei movimenti¹⁰. Allo stesso modo, diversi furono i tentativi normativi di limitare il potere monopolistico delle corporazioni¹¹, ma a tal fine, per una concreta svolta, si dovette attendere la Rivoluzione francese, con le sue innumerevoli conseguenze transnazionali, tra cui l'affermazione definitiva del principio della libertà industriale.

È così in tempi a noi più prossimi, ponendo come data simbolo il 1789, che rinveniamo con maggior chiarezza le origini di quei fenomeni economici e politici fondanti della nostra società attuali. Come comunemente affermato¹², è solo a partire

¹⁰ Le cronache narrano casi di pene particolarmente cruenti in area germanica nel XIV secolo; nel 1301, i capi di un'associazione operaia di Magdeburgo, riconosciuto lo scopo illecito, furono arsi in pubblica piazza, mentre nel 1371, a Colonia, a seguito dell'agitazione dei tessitori, vennero impiccati 33 uomini. Gli episodi sono riportati, a seguito di un'indagine sugli scioperi nel panorama europeo, nel contesto di studio di una possibile riforma in Italia, da A. Di San Giuliano, *Relazione sul disegno di legge 30 maggio 1883. Disposizioni relative agli scioperi*, in «Atti Parlamentari», Camera dei deputati, Legislatura XV, 1ª Sessione, Documenti, n. 114, pp. 30 e ss.; il materiale si trova all'Archivio storico della Camera dei deputati, contenuto nel Fondo «Disegni e proposte di legge e incarti delle Commissioni, 1848-1943», 431-747 cc. / volume 374. Gli stessi fatti sono poi ripresi da E. Masè-Dari, *Lo sciopero*, cit., p. 23; R. Laschi, *I delitti*, cit., p. 17; P. Arena, *Dei delitti*, cit., p. 6.

¹¹ Il sistema corporativo assume particolare rilevanza in tutte le ricostruzioni storiche delle fasi del lavoro in Europa svolte dagli autori del tardo Ottocento e del primo Novecento sin qui citati. Data l'importanza del contesto francese, è opportuno rimandare anche a E. Martin Saint-Léon, *Histoire des corporations de métiers: depuis leurs origines jusqu'à leur suppression en 1791; suivie d'une Étude sur l'évolution de l'idée corporative au XIXe siècle et sur les syndicats professionnels*, Parigi 1897. Per un approfondimento contemporaneo sul tramonto delle corporazioni si veda Luca Mocrelli, *Dalle corporazioni all'impresa manifatturiera*, in G. Maifreda (cur.), *L'ottocento. Tradizione e modernità*, Roma 2018, pp. 197 e ss., in Fabio Fabbri (dir.) *Storia del lavoro in Italia* (2015-2018).

¹² Già si è detto in precedenza che per parlare di sciopero nella comune accezione del termine, è fondamentale il requisito della libertà del lavoro. Si vedano in tal senso la chiara esposizione di A. Salucci, *La teoria*, cit., p. 14: “Lo sciopero è l'astensione dal lavoro, proclamata dagli operai, per ottenere un miglioramento nelle loro condizioni, o per protestare contro arbitrii dell'autorità padronale o politica, o per solidarietà con altri compagni di lavoro. Esso presuppone quindi negli operai il diritto, o, almeno, la possibilità di intendersi fra di loro, di unirsi in associazioni stabili od effimere, di adunarsi per discutere dei loro interessi e delle loro aspirazioni. Non può quindi parlarsi di sciopero propriamente detto, prima dei tempi moderni, in cui venne riconosciuto per tutti il diritto di riunione e di associazione”. È dunque da questo ultimo assunto che muove tutto il presente lavoro, dal fatto che solo con l'organizzazione contemporanea del lavoro, nata nei decenni successivi all'impulso della Rivoluzione Francese e alle innovazioni tecniche di quella industriale, solo con l'affermazione su larga scala del salariato, si può incominciare a parlare di sciopero e coalizioni operaie e, ancor successivamente, di diritti dei lavoratori.

da questi eventi che si può parlare di sciopero nell'accezione propria e moderna del termine¹³, con la nascita di un nuovo sistema fondato sul lavoro libero di operai salariati e subordinati, al servizio di vaste produzioni sempre più meccanizzate e su larga scala col progredire della rivoluzione industriale, altro grande pilastro dei radicali cambiamenti verificatisi nel XIX secolo. Con il tramonto delle corporazioni e dell'insieme di regole che le avevano rese protagoniste per secoli, si affermò rapidamente, a partire dalla Francia, con legge Le Chapelier del 1791, il principio della libertà del lavoro; nella dialettica del nuovo mondo industriale si ponevano ora due schieramenti, gli imprenditori e i lavoratori, che potevano liberamente disporre della propria prestazione d'opera lavorativa senza i vecchi vincoli corporativi. In questo mondo nuovo, però, dove ancora lo Stato non aveva assunto un preciso ruolo regolatore dei rapporti di lavoro, lasciando importanti vuoti normativi nel rapporto tra lavoratore e imprenditore, si acuivano le tensioni sociali, con frequenti malcontenti serpeggianti tra le masse operaie, che sperimentavano nuove forme di organizzazione con i nascenti sindacati; si ponevano le basi del “nostro” diritto del lavoro.

¹³ Può essere interessante risalire all'origine del termine nelle varie lingue europee. Partendo dall'italiano “sciopero” deriva dal latino “ex-operare”, ossia, tra i vari sensi, “smettere di lavorare”. In francese invece il termine usato “grève”, nasconde un'origine più curiosa; l'odierna Place de l'Hotel de Ville, a Parigi, si chiamava un tempo Place de la Grève, letteralmente “piazza della ghiaia”. Il luogo fu centrale nella vita parigina per molti secoli, da sede dei mercati generali fino al XII secolo, a piazza della celebre ghigliottina nella Francia rivoluzionaria. In questa piazza erano soliti radunarsi i lavoratori in cerca di impiego, tanto che, fino alla metà del XIX secolo, *entrer en grève* voleva dire attendere senza fare nulla che capitasse un'occasione di lavoro. A seguito dei mutamenti sociali il termine cambiò accezione, così che *mettre un patron en grève* divenne sinonimo di piantarlo senza mano d'opera, negandogli le possibilità di procedere la propria attività industriale, giungendo così all'identificazione dello sciopero con la parola *grève*. È così che aprendo un qualsiasi dizionario di francese, sotto la parola *grève*, troviamo i due significati: quello letterale, “*terrain couvert de gravier en bordure d'une rivière ou de la mer*” e quello figurato, “*cessation volontaire du travail par le salariés*”. Lo stesso termine è divenuto d'uso comune in portoghese, *greve*. In spagnolo il percorso etimologico è simile a quello italiano, pur con un termine diverso; *huelga* deriva da *holgar*, ossia “riposare”, “oziare”. In inglese, invece, il termine *strike* ha origine settecentesche, più precisamente risale alle proteste dei marinai del 1768, i quali ammainavano le proprie vele (*to strike*, che vuol dire propriamente colpire, attaccare). Da qui l'espressione ebbe particolare fortuna, tanto da diventare di uso comune per tutti gli scioperi. Analogo termine viene usato in lingua tedesca, *Streik*, come anche in danese, *strejke*, in norvegese, *streik*, e in svedese, *strejk*. Lo spunto per questa riflessione etimologica è derivato da un articolo di G. Benzi, *Sulle tracce della parola sciopero* apparso in data 20 febbraio 2019 nella versione online della rivista «Jacobin Italia».

L'affermazione del principio della libera industria portò l'Europa fuori dal lungo periodo corporativo, ma ciò non dev'essere confuso come un evento con immediati risvolti positivi per quella vasta fascia di popolazione impiegata nel lavoro industriale, che registrò un'esplosione di richiesta di mano d'opera anche in conseguenza del progressivo abbandono delle campagne. Non bisogna infatti cadere nel facile equivoco di ritenere le legislazioni europee post-rivoluzionarie più favorevoli ai lavoratori; pur venendo meno l'assolutismo e i privilegi *d'Ancien Regime*, tutta la prima parte dell'Ottocento fu connotata, nello scenario europeo, da legislazioni severe nei confronti delle coalizioni operaie e degli scioperi, e dal conflitto generatosi nella frattura post-rivoluzionaria tra Terzo e Quarto Stato. L'alta borghesia assumeva un potere inedito, la disponibilità economica del ceto in ascesa prendeva gradualmente il posto di una nobiltà in declino, rendendosi protagonista del compimento della rivoluzione industriale e offrendo nuove prospettive di lavoro ad ampia parte della popolazione. Questo eterogeneo gruppo, che definiamo Quarto Stato, assunse un ruolo determinante nelle crescenti rivendicazioni salariali e di diritti che animarono il conflitto sociale tra capitale e forza lavoro nel XIX secolo, una dialettica costante che si svolse in uno scenario politico stravolto. Le nuove élite europee, in cui alle famiglie nobili si affiancavano prepotentemente le classi borghesi di più alta estrazione, mantennero legislazioni conservatrici, volte alla tutela dell'ordine pubblico, per buona parte del secolo, nel contesto delle prime forme parlamentari che avevano radicalmente mutato gli equilibri di potere, e monarchie messe sempre più in ombra da nuove figure politiche capaci di creare esecutivi forti e decisivi per le sorti dei rispettivi paesi. Solo nella seconda metà del secolo, sotto l'ulteriore spinta dei moti del 1848 e della diffusione degli ideali socialisti tra le masse operaie, i primi partiti d'ispirazione popolare fecero il loro ingresso nelle istituzioni, di pari passo all'introduzione di leggi più permissive nei confronti delle associazioni operaie e al riconoscimento, seppur non omogeneo, della liceità penale dello sciopero.

Con l'affermarsi della società moderna, lo sciopero, comunemente definibile come astensione coordinata dei lavoratori dalle proprie mansioni, al fine di ottenere un comune vantaggio, assume diverse connotazioni. Operando una suddivisione per macrocategorie, di sciopero si può parlare in senso economico e in senso politico, con rilevanza e conseguenze ben distinte sul piano dell'ordine pubblico. Nel primo caso,

l'obiettivo è l'immediato conseguimento di un miglioramento salariale in relazione alle prestazioni offerte; nel secondo caso, il passo ulteriore rispetto alla rivendicazione su scala "locale", sta nella richiesta di riforme volte alla generalizzazione dei benefici acquisiti, anche di natura non patrimoniale, a tutta una determinata categoria di lavoratori. Estrema conseguenza della connotazione politica che può assumere uno sciopero, è lo sciopero di solidarietà, laddove l'astensione dal lavoro di grosse masse operaie prescinde da rivendicazioni immediate riguardanti singoli settori, ma estende la sua valenza su larga scala nella richiesta di migliori condizioni di lavoro intersettoriali, come sarà particolarmente evidente nell'Europa sindacalizzata tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX. Con il presente lavoro, ci si propone dunque di analizzare l'evoluzione penalistica della disciplina sullo sciopero nell'Italia liberale, muovendo i primi passi dalle previgenti discipline preunitarie e volgendo uno sguardo comparatistico ai coevi modelli europei, approfondendo i progetti di codice e di legge speciale che confluirono nel Codice Zanardelli del 1889 e le principali elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali intorno allo sciopero e non solo, per una più ampia comprensione del fenomeno operaio nell'Italia del tempo. È certamente il fiume del diritto penale che verrà seguito principalmente in queste pagine, ma è nell'interesse novecentesco della scienza civilistica che la ricerca di un "diritto di sciopero" prenderà forma, in quelle prime mosse della giuslavoristica con cui si chiuderà questa ricerca, aprendosene idealmente molte altre.

Capitolo I

Lo sciopero in Europa e nell'Italia preunitaria

1. Discipline sugli scioperi nell'Europa del XIX secolo

La lenta conquista ottocentesca del diritto di coalizione è l'elemento fondante del nuovo mondo del lavoro libero, sta alla base della nascita dei primi sindacati, nella seconda parte del secolo, e si lega inevitabilmente al rafforzamento dello sciopero come principale strumento di pressione operaia. Come in un domino, la storia cominciò a cambiare in Francia, a seguito della Rivoluzione, e di lì in tutta Europa. Con la nota legge Le Chapelier, il solenne principio della libertà individuale trovò applicazione in ambito lavorativo, con la soppressione delle corporazioni e di ogni altra forma associativa volta a limitare la libertà del singolo lavoratore di pattuire autonomamente le condizioni della propria opera¹⁴. Allo stesso modo, però, la legge proibiva le coalizioni industriali, per il timore che nascesse un nuovo modello di organizzazione del lavoro sulle orme delle precedenti corporazioni, e così rimase per tutto il periodo rivoluzionario e anche oltre, in virtù del Codice penale del 1810, che prevedeva espressamente i casi in cui tali coalizioni fossero punibili¹⁵. Dopo diversi

¹⁴ Il tramonto delle corporazioni era già in atto da diverso tempo, tanto che la Legge Le Chapelier non fu il primo tentativo in Francia di sopprimere un sistema di mercato ormai desueto e giudicato antieconomiche nel pensiero dell'epoca. Pochi anni prima della Rivoluzione, sotto il regno di Luigi XVI, il Ministro Turgot, influenzato dal pensiero economista fisiocratico di Quesnay, avviò un piano per la liberalizzazione del mercato, convinto dall'idea che più i commerci di una nazione fossero stati liberi, maggiore sarebbe stato il benessere derivato. Tuttavia, quella che doveva essere una svolta storica per la Francia, in un periodo economico di terribile crisi, durò ben poco; le corporazioni, abolite ufficialmente il 12 marzo 1776, furono ripristinate il 28 agosto dello stesso anno, a seguito della caduta di Turgot, con una risoluzione di mezzo che, se da un lato condannava gli abusi e le ingiustizie protrattesi nel tempo nel sistema corporativo, affermando i vantaggi della libertà del lavoro, dall'altro, non senza palesi contraddizioni, ridava vita senza troppe eccezioni alla legislazione previgente. Fu solo con la Rivoluzione che le corporazioni andarono quindi verso un declino definitivo, con la legge 2-17 marzo del 1791, ribadita poi in quella del 14 giugno seguente (Legge Le Chapelier), che ne dispose la soppressione. Vedi E. Martin Saint-Léon, *Histoire des corporations*, cit., pp. 469-510.

¹⁵ Nella sua formulazione originaria, e fino al 1849, il Codice prevedeva le due distinte fattispecie delle coalizioni tra operai e tra padroni, all'interno del titolo Violations des reglements relatif aux manufactures, au commerce et aux arts; l'art. 414 puniva gli accordi tra proprietari d'impresa volti a diminuire i salari in maniera ingiusta o abusiva; l'art. 415, invece, puniva le coalizioni operaie *tout court*, a prescindere dalle intenzioni ingiuste o abusive, come previsto per i capitalisti, in tutti i casi in cui si cercasse di bloccare la produzione e rinegoziare le condizioni di lavoro. Vedi P. Arena, *Dei delitti*,

tentativi mancati di riforma¹⁶, la liberalizzazione degli scioperi pacifici, sia per i padroni che per gli operai, si ebbe con la legge Ollivier, di riforma al codice, approvata il 17 maggio del 1864¹⁷, testo che fu di forte ispirazione per il legislatore italiano nei lavori preparatori al codice, nel periodo della destra storica¹⁸. È opportuno compiere una sommaria analisi anche sulle legislazioni degli altri paesi europei nel periodo post-rivoluzionario, lasciando da parte gli stati italiani preunitari, su cui ci si soffermerà a breve.

In Prussia fu riconosciuta la libertà del lavoro nel 1810, ma rimasero punibili le coalizioni e gli scioperi; solo con il Codice industriale del 1869, vigente dapprima nella Federazione del Nord e poi esteso a tutto il neonato Impero, fu riconosciuta la liceità delle coalizioni e degli scioperi pacifici, e così rimase anche nel testo unico delle leggi del 1883, e nel regolamento industriale del 1900¹⁹. In Austria, le coalizioni operaie, punibili per il Codice del 1852, furono riconosciute come legittime da una legge del 1870, mentre in Ungheria, dal Codice del 1878, erano punite soltanto le violenze e gli

cit., pp. 41-43. Per un approfondimento sulla legislazione francese, vedi M. D. Dalloz, M. A. Dalloz, *Répertoire méthodique et alphabétique de législation, de doctrine et de jurisprudence en matière de droit civil, commercial, criminel, administratif, de droit des gens et de droit public*, t. 27, Parigi 1852, pp. 646 e ss. Per uno studio sulla classe lavoratrice francese post-rivoluzionaria, si veda anche E. Lavasseur, *Histoire des classes ouvrières et de l'industrie en France de 1789 a 1870*, t. 1, XII ed., Parigi 1903.

¹⁶ Solo pochi anni prima della riforma in senso ampliativo della libertà di coalizione industriale, il legislatore francese, con legge del 27 novembre 1849, parificava le condizioni di operai e padroni eliminando il richiamo alle intenzioni ingiuste o abusive per i padroni, estendendo la punibilità senza condizioni anche a questi ultimi, come già era per gli operai. Vedi, *ex multis*, P. Arena, *Dei delitti*, cit. p. 43.

¹⁷ La riforma entrò in vigore il 27 maggio seguente e segnò il superamento della tradizionale punibilità senza distinzione delle coalizioni industriali. Tuttavia, in Francia non era ancora prevista la piena libertà di riunione; solo successivamente, con la legge del 30 giugno 1881, si riconobbe la libertà di coalizzarsi e agitarsi a tutela dei propri diritti, seguita da quella del 21 marzo 1884, che attribuiva personalità giuridica ai sindacati professionali che avessero rispettato determinati requisiti, ampliando le libertà di manovra attribuite indistintamente sia alle coalizioni di operai che di proprietari, ormai da tempo parificate. Vedi P. Arena, *Dei delitti*, cit., p. 45, e E. Masè-Dari, "Sciopero" in *Il digesto italiano: enciclopedia metodica e alfabetica di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 21.1: [Saccheggio-Scrutinio], Torino 1891, pp. 879-880.

¹⁸ Vedi *infra*, Cap. II.

¹⁹ Si veda gli importanti riferimenti alla bibliografia straniera per i diversi paesi riportata da M. Cevolotto, *I Delitti*, cit., pp. 11-34, nonché le pagine in tal senso dedicate da P. Arena, *Dei delitti*, cit., pp. 45-47 e p. 56. R. Laschi, *I delitti*, cit., pp. 19-33; E. Masè-Dari, *Lo sciopero*, cit. pp. 14-34; E. Florian, *Trattato di diritto penale - Delitti contro la libertà*, II, parte seconda, Milano 1900, pp. 58-100.

atteggiamenti minacciosi tenuti dagli scioperanti²⁰. In Belgio e Olanda la legislazione fu notevolmente influenzata dalle vicende politiche francesi, e il Codice penale del periodo napoleonico continuò ad avere vigenza; pur essendo stata proclamata la libertà industriale (nel 1795 in Belgio e nel 1816 in Olanda), lo sciopero continuò ad essere previsto come reato senza eccezioni fino al 1866 in Belgio e al 1872 in Olanda, quando venne introdotto il criterio della violenza e delle minacce come discriminare per la configurazione del reato; il quadro normativo olandese mutò nuovamente nel 1886, con l'abrogazione della legge del 1872 e il seguente vuoto normativo creatosi con il Codice dello stesso anno, che non prevedendo un'apposita sezione riguardante i delitti contro la libertà del lavoro, rimetteva la punibilità delle condotte violente realizzatesi durante gli scioperi alle norme di diritto penale comune²¹. Minori aperture liberali si registrarono in Spagna, dove il Codice del 1870 puniva le coalizioni operaie tese a rinegoziare le condizioni di lavoro, bastando un principio d'esecuzione per la configurazione del reato, senza che fossero richiesti requisiti ulteriori di violenza. Solo con una legge del 1880 fu riconosciuta la libertà di coalizione, non abrogando però le disposizioni codicistiche. Dopo diversi progetti di legge non approvati, nel 1906 fu approvata una riforma che consentiva sia agli operai che ai padroni di coalizzarsi e scioperare, ma con assoluto divieto di ogni forma di violenza, minacce o azioni coercitive di qualsiasi genere sugli altri componenti dell'industria, con aggravanti di pena per i promotori delle agitazioni e per i turbamenti dell'ordine pubblico. In più, nella maggioranza dei casi, prima dello svolgimento dello sciopero, veniva richiesto un preavviso di dieci giorni alle autorità, pena la sanzione massima²². In Russia, dove la legislazione risulta particolarmente severa, non era prevista la libertà di coalizione e lo sciopero, in ogni modo condotto, era punito, in virtù di una legge del 1886, e successiva del 1893, quando arrecava danno all'ordine industriale²³.

Storia a sé fa il percorso inglese, per le sue intime differenze giuridiche e sociali rispetto al Continente. A seguito della costante azione delle *Trade Unions*²⁴,

²⁰ Cfr. P. Arena, *Dei delitti*, cit., pp. 47-48 e p. 57.

²¹ Id., pp. 48-49 e pp. 57-60.

²² Id., p. 51 e pp. 60-64.

²³ Id., p. 50 e p. 66.

²⁴ Sull'origine storica e l'evoluzione ottocentesca delle *Trade Unions* inglesi, si veda diffusamente S. Webb, B. Webb, *The history of trade unionism*, II ed., Londra 1896.

annoverabili tra i primi sindacati d'Europa, già nel 1824 venne abrogata qualsiasi disposizione volta a criminalizzare le pacifiche coalizioni tra operai, rimanendo punibili solo le azioni di rimostranza condotte con violenza ai danni di persone e proprietà. Dopo diverse modificazioni della legge, l'intera normativa fu trasposta nel *The Conspiracy and Protection of Property Act* (1875), dove venivano stabiliti nel dettaglio i diritti e i limiti d'azione negli scioperi organizzati dalle *Trade Unions*. A seguito di malcontenti verificatisi a inizio secolo tra i movimenti operai, causati da una tendenza giurisprudenziale maggiormente punitiva rispetto agli ultimi decenni dell'Ottocento, vennero elaborati in sede parlamentari dei progetti a tutela dello sciopero, che culminarono con l'approvazione di una legge nel 1906 con la quale si limitavano i criteri applicativi del *Conspiracy Act* e si ribadiva la piena liceità del *picketing* pacifico come strumento di persuasione operaia²⁵.

Quanto appena esposto, in maniera necessariamente sintetica, costituisce l'antefatto storico necessario per l'approfondimento del tema centrale di questo lavoro, legato alla legislazione sugli scioperi nell'Italia liberale, con risvolti sul piano civilistico e penalistico. Nell'avvicinamento alle vicende dell'Italia unita, non può tuttavia non farsi menzione delle legislazioni vigenti negli stati preunitari, cui verrà dedicata il primo capitolo della prima parte, dedicato all'indagine dello sciopero in campo penalistico.

In un'Europa sconvolta dall'irreversibile esperienza rivoluzionaria francese, la millenaria mancanza dell'unità nazionale contribuì ad acuire le differenze sociali e gli sviluppi legislativi nelle varie aree del futuro territorio italiano; in particolar modo, l'affermazione di una nuova economia basata sulla libertà del lavoro procedette a diverse velocità, sia in ambito manifatturiero che agricolo, con una conseguente spaccatura geografica in termini di normative sulle coalizioni e gli scioperi, presenti nei codici degli stati del centro-nord, del tutto assenti al centro-sud. Delle diverse esperienze legislative preunitarie, la maggior rilevanza va data al Regno di Sardegna, per il ruolo trainante politico e giuridico che acquisì nei decenni del Risorgimento, e

²⁵ Tra le varie fonti italiane sin qui riportate, per esaustività e puntualità del resoconto sulle vicende inglesi si faccia riferimento ad A. Di San Giuliano, *Relazione*, cit., pp. 5-13

al Granducato di Toscana, altro pilastro legislativo nella futura codificazione zanardelliana del 1889, la cui disciplina sugli scioperi, per unanime riconoscimento, è da ritenersi pionieristica.

2. L'Italia nel decennio napoleonico

La codificazione penale in Italia giunse, analogamente a quella civile, grazie all'estensione del codice penale napoleonico del 1810, adottato, sotto varie forme, nella quasi totalità del territorio italiano²⁶. In tema di sciopero, il codice in questione era piuttosto severo e prevedeva trattamenti diversi per l'associazione dei padroni e quella degli operai, quest'ultima punita più duramente. L'art. 414, di fatti, sanzionava le coalizioni "di quelli che fanno lavorare gli operai" solo quando mirasse ad abbassare in maniera ingiusta o abusiva i salari, punendo il reato con una pena detentiva da sei giorni a un mese e con un'ammenda da duecento a tremila franchi²⁷. L'art. 415 invece sanzionava indiscriminatamente ogni concerto operaio che intendesse impedire o far cessare contemporaneamente il lavoro in uno stabilimento, e in generale sospendere, impedire o rendere più costosi i lavori, prevedendo una pena ricompresa tra uno e tre mesi, aspramente aumentata tra i due e i cinque anni per i promotori dell'azione²⁸. In entrambi i casi, era comunque richiesto un tentativo o un principio di esecuzione. La minor severità con cui il legislatore francese decise di intervenire sulle coalizioni degli

²⁶ Nel periodo Napoleonico, l'Italia intera cadde nella sfera d'influenza francese, con il Piemonte e le regioni tirreniche, fino al Lazio, inglobati nell'Impero e le restanti regioni del nord e del versante adriatico, fino alle Marche, rientranti nel neoistituito Regno d'Italia, con capitale Milano, nel quale fu promulgato il *Codice dei delitti e delle pene pel Regno d'Italia*, entrato in vigore a decorrere dal 1° gennaio 1811, traduzione esatta dell'omologo francese del 1810. Nel mezzogiorno, invece, si affermò il Regno di Napoli, alle dirette dipendenze napoleoniche, e anche qui ebbe vigenza, con decreto del 23 apr. 1812, la traduzione del codice francese.

²⁷ Art. 414 : « Toute coalition entre ceux qui font travailler des ouvriers, tendant à forcer injustement et abusivement l'abaissement des salaires, suivie d'une tentative ou d'un commencement d'exécution, sera punie d'un emprisonnement de six jours à un mois, et d'une amende de deux cents francs à trois mille francs ». Come già anticipato, nella versione tradotta del presente codice, estesa al Regno d'Italia (1805-1814), le previsioni in commento sono in tutto e per tutto identiche a quelle francesi.

²⁸ Art. 415 : « Toute coalition de la part des ouvriers pour faire cesser en même temps de travailler, interdire le travail dans un atelier, empêcher de s'y rendre et d'y rester avant ou après de certaines heures, et en général pour suspendre, empêcher, enchérir les travaux, s'il y a eu tentative ou commencement d'exécution, sera punie d'un emprisonnement d'un mois au moins et de trois mois au plus. Les chefs ou moteurs seront punis d'un emprisonnement de deux ans à cinq ans ».

imprenditori risulta evidente non solo dai margini edittali di pena, ma anche e soprattutto dal diverso *animus* richiesto per le due fattispecie di reato; da una parte rilevava l'ingiustizia e l'abusività dell'azione di cartello volta all'abbassamento dei salari, dall'altra le condotte operaie erano penalmente rilevanti in ogni caso, essendo sufficiente il solo elemento oggettivo della messa in atto dello sciopero. Dal 1815, in seguito alla restaurazione, le diverse realtà preunitarie tornarono a prendere strade legislative separate, pur profondamente segnate dall'innovativa esperienza legislativa napoleonica appena conclusasi.

3. Il Ducato di Parma, Piacenza e Guastalla

Nel Ducato di Parma, Piacenza e Guastalla venne approvato il nuovo Codice penale il 5 novembre 1820, e fu il primo in Italia a riprendere in tema di coalizioni quanto previsto dal codice penale francese. Gli artt. 481 e 482 riproducono quasi perfettamente gli artt. 414 e 415 del testo napoleonico, conservando la disparità di trattamento tra le coalizioni dei padroni e quelle degli operai, ma se, per quanto riguarda la prime, la previsione normativa è nulla più che una fedele traduzione dal francese all'italiano²⁹, per quanto riguarda le seconde, si registra una minima, ma significativa, apertura in termini di tolleranza verso gli scioperi, grazie all'introduzione della locuzione "senza ragionevole causa"³⁰, un primo elemento di indagine sulle motivazioni soggettive degli autori del fatto, assente nel codice francese. Può essere considerato indice rilevatore di un approccio maggiormente liberale anche la previsione di pena per i promotori degli scioperi più bassa nel minimo, sei mesi, rispetto a due anni in Francia. Un ulteriore elemento di differenza con il codice

²⁹ Art. 481: "Qualunque accordo formato tra quelli che danno lavoro agli operaj, il quale tenda a costringerli ingiustamente ed abusivamente ad una diminuzione di salario, se tale accordo sia stato seguito da un principio di esecuzione, sarà punito con prigionia non maggiore di un mese e con multa di 100 lire a 1000".

³⁰ Art. 482: "Qualunque accordo per parte degli operaj, il quale senza ragionevole causa tenda a sospendere, impedire, o rincarare i lavori, sarà punito con prigionia per un tempo non minore d'un mese, né maggiore di tre, sempreché l'accordo abbia avuto un principio di esecuzione. I principali istigatori e motori saranno puniti colla prigionia per un tempo non minore di sei mesi". Il Codice in questione, con l'inserimento del criterio della ragionevole causa, anticipa di quasi vent'anni il codice sabaudo, che sul punto riprende puntualmente la previsione parmense.

francese è l'estensione alle realtà agricole della disciplina sulle coalizioni industriali, come esplicitamente confermato dall'art. 483³¹, laddove oltralpe la disciplina di settore era contenuta nel *code rural* del 1791, che sanzionava le condotte dei proprietari terrieri e dei contadini con misure di polizia quali l'ammenda e l'arresto³².

4. Il Regno Lombardo-Veneto

Nel Regno Lombardo-Veneto, nato successivamente alla Restaurazione, ritornò in vigore il Codice penale universale austriaco del 1803, che non toccava il tema delle coalizioni industriali. Solo nel 1852 venne approvato un nuovo codice³³, esteso a tutto l'Impero, del quale l'area lombardo-veneta era una divisione amministrativa. Il testo in questione, pur in apparenza simile ai suoi omologhi di derivazione francese, se ne discosta significativamente in diversi passaggi. Le disposizioni sulle coalizioni sono qui annoverata al Capo XI del Libro II, "Dei delitti e delle contravvenzioni contro la sicurezza della proprietà", dove viene riproposta la distinzione tra le coalizioni di

³¹ Art. 483: "Le disposizioni de' due precedenti articoli saranno applicate rispettivamente: ai proprietari o fittajuoli d'un medesimo comune che senza giusta causa si concerteranno per far abbassare o stabilire a vile prezzo la giornata degli operaj di campagna; agli operaj di campagna che si concerteranno senza un giusto motivo per far alzare il prezzo delle' giornate di lavoro".

³² In Francia le coalizioni agricole erano escluse dal campo di applicazione del *code pénal*, in quanto già disciplinate agli artt. 19 e 20 del titolo II del *code rural*, "de la police rural", approvato con legge del 28 settembre 1791. Similmente allo schema industriale, i due articoli sanzionavano le coalizioni dal lato dei proprietari terrieri e da quello dei contadini. Art. 19: « Les propriétaires ou les fermiers d'un même canton ne pourront se coaliser pour faire baisser ou fixer à vil prix la journée des ouvriers ou les gages des domestiques, sous peine d'une amende du quart de la contribution mobilière des délinquants, et même de la détention de police municipale, s'il y a lieu ». Art. 20: « Les moissonneurs, les domestiques et ouvriers de la campagne ne peuvent se liguier entre eux pour faire hausser et déterminer le prix des gages ou les salaires, sous peine d'une amende qui ne pourra excéder la valeur de douze journées de travail, et, en outre, de la détention de police municipale ». Si noti l'assenza di richiami a elementi soggettivi quali la giusta causa, che solo più tardi fecero la propria comparsa. Le disposizioni in oggetto furono abrogate dalla legge del 27 maggio 1864, con la quale si estese l'ambito di applicazioni dei novellati artt. 414-416 del *code pénal* anche al mondo agricolo. Vedi J.B. Pérot, *Le Code Rural de 1791, commenté & expliqué*, Reims 1865, pp. 95-96.

³³ Vedi *supra*, p. 9.

imprenditori e artigiani, artt. 479-480³⁴, e quelle dei lavoratori salariati, art. 481³⁵, seppur in entrambi i casi non vengano menzionati elementi essenziali ulteriori del reato come l'iniquità nell'azione degli imprenditori o la ragionevole causa in quella degli operai, né quel principio di esecuzione presente negli altri testi sinora analizzati. L'operato delle coalizioni, volto a distorcere le condizioni del mercato, è di per sé punibile senza alcuna ulteriore indagine di merito, anche in considerazione del fatto che nell'ordinamento austriaco il concerto, sia esso di imprenditori che di operai, è sanzionabile a titolo di contravvenzione, rientrando nel novero dei reati di polizia, idonei a una pronta repressione di ogni condotta potenzialmente lesiva dell'ordine pubblico. La differente impostazione è compatibile con margini di pena ben più ridotti rispetto a quelli francesi, l'arresto da tre giorni a un mese, aumentato per i promotori dell'azione da otto giorni a tre mesi; viene inoltre previsto, ma solo per i coordinatori degli scioperi operai, l'esilio dal Dominio o, per gli stranieri, da tutto l'Impero. Il diverso approccio del legislatore austriaco alla materia, evidente anche nella collocazione singolare di questi reati tra le contravvenzioni contro la proprietà, trova coerente riscontro nella tardività con cui fu sancito il principio della libera industria, solamente con una legge del 20 dicembre 1859, cosa che peraltro non ebbe alcun significativo impatto sulla legislazione giuslavoristica. Un'ultima considerazione è necessaria sull'art. 479, che oltre a sanzionare il concerto imprenditoriale mirato all'abbassamento dei salari, include anche i comportamenti volti a produrre penuria di beni o alterazione del loro prezzo naturale, fondendosi in questa disposizione anche un

³⁴ Art. 479: "Sono puniti come contravvenzioni i concerti fra artigiani, imprenditori di fabbriche o lavori, o conduttori d'opera allo scopo di alterare i rapporti di lavoro e mercede, oppure di far crescere in pregiudizio del pubblico, o di far ribassare per loro proprio vantaggio il prezzo di una merce o di un lavoro, ovvero di produrre penuria". Art. 480: "I promotori di tali concerti sono puniti, secondo la importanza dell'oggetto, coll'arresto rigoroso da uno a tre mesi; e se in pari tempo fossero capi di un mestiere, sono inoltre rimossi e dichiarati incapaci a coprire quindi innanzi tale carica. Gli altri correi sono puniti coll'arresto inasprito da tre giorni fino ad un mese, a misura della cooperazione, di cui è imputabile ciascun d'essi". Il testo originale è bilingue, italiano e tedesco, senza differenze contenutistiche.

³⁵ "Sono contravvenzioni i concerti fra lavoratori nelle miniere e fucine, fra lavoranti artigiani, fra le persone assunte dai conduttori d'opera mentovati al §. 479, fra garzoni, servi o lavoranti in genere per estorcere dai loro conduttori d'opera una maggiore mercede giornaliera o settimanale od altri patti, col rifiutarsi di comune accordo a lavorare, o con altri mezzi. I caporioni sono puniti coll'arresto inasprito da otto giorni fino a tre mesi e collo sfratto dal Dominio, o da tutto l'Impero, secondo che sono nazionali o stranieri".

reato di turbata libertà del commercio che troverà diversamente posto negli altri codici preunitari.

5. Il Granducato di Toscana

Venendo alla Toscana, chiusa la parentesi napoleonica, tornò in vigore la Legge criminale del 1786, celebre simbolo dell'illuminismo del Granduca Leopoldo I, che nulla prevedeva in merito allo sciopero. La lacuna fu colmata, dopo lunghi studi³⁶, con la promulgazione, ad opera di Leopoldo II, del Codice penale toscano, il 20 giugno del 1853, che prevedeva il solo sciopero degli operai nel Libro II, Titolo IV, dedicato ai delitti contro l'ordine pubblico, Capo I, rubricato "Dei delitti contro la pubblica

³⁶ Il primo progetto di codice risale al 1824, seguito, nel 1838, dal disegno di Giuseppe Puccioni, figura di riferimento della scuola penalistica toscana. Successivamente al nulla di fatto delle prime proposte, i lavori ripresero e condussero a un nuovo progetto nel 1845, che dopo ulteriori aggiustamenti portò alla promulgazione del testo definitivo, nel 1853, che, aggiornato a varie riprese negli anni seguenti, rimase in vigore per il territorio toscano fino all'entrata in vigore del Codice Zanardelli, nel 1890. Vedi M. Da Passano, *La codificazione penale nel Granducato di Toscana (1814-1860)*, in S. Vinciguerra – M. Da Passano (curr.), *Codice penale pel Granducato di Toscana (1853)*, Padova 1993, pp. 7-49. Nella redazione del codice toscano e, di riflesso, nei lavori per il primo codice unitario italiano, ebbero una certa influenza il codice del Baden del 1845 di cui si ritrovano molte analogie strutturali per quanto riguarda la parte generale, anche se in esso mancavano disposizioni speciali sulle coalizioni industriali. Vedi E. Masè-Dari, *Sciopero e coalizione di operai*, Torino 1887, pp. 86-87, nonché T. Padovani, *La tradizione penalistica toscana nel codice Zanardelli*, in S. Vinciguerra (cur.), *I codici preunitari e il codice Zanardelli*, Padova 1999 pp. 402-404.

tranquillità”³⁷, all’art. 203³⁸. In ordine cronologico, il Codice toscano fu l’ultimo ad arrivare nell’Italia preunitaria, offrendo al legislatore la possibilità di conoscere e valutare i differenti approcci alle coalizioni industriali adottati nelle altre realtà territoriali³⁹. L’impostazione seguita dal Titolo IV è senz’altro *sui generis*, giungendo a una soluzione distante da quella francese, che costituì, nei decenni a seguire, uno dei punti di riferimento centrali nei lavori preparatori al Codice unitario del 1889.

Un primo importante aspetto di novità si concentra sugli elementi essenziali del reato; se altrove si sottolineava la presenza della ragionevole causa ai fini della

³⁷ Anche la denominazione del capo in questione è rivelatrice dello spirito con cui operò il legislatore toscano nella redazione del codice. In tal proposito è quanto mai chiara la spiegazione fornita da Francesco Carrara nel suo *Programma per il Corso di Diritto criminale*: “Ai delitti contro la pubblica tranquillità richiamasi generalmente un fatto che non in tutti i tempi nè da tutte le legislazioni fu considerato degno di politica imputabilità, ma che qualora voglia elevarsi al grado di delitto non può trovare gli elementi giuridici della sua sanzione in altro criterio tranne quello dello influsso che esercita o vuole esercitare sulla libertà umana. Questo è il delitto così detto di sciopero, o coalizione di persone ascritte ad una industria, ad una lavorazione, o ad un traffico, le quali si accordino a cessarne, nella veduta di procurarsi un lucro maggiore dell’usuale. Ma poiché l’azione di questo reato sulla libertà di un numero indeterminato di cittadini è nelle contingenze pratiche piuttosto una accidentalità che non una condizione essenziale del malefizio; così meglio che serbarne la trattazione alla classe delle violenze pubbliche, ho creduto anticiparla al presente luogo per la ragione che anche quando per cotesto fatto la tranquillità pubblica non siasi commossa, ma soltanto ne abbia avuto un impaccio la libertà di qualche determinato individuo, rimane pur sempre il bisogno di studiare la forma giuridica di simile fatto, delinearne la nozione ed i caratteri, ed esaminare se al medesimo convenga o no in tutti i casi di applicare una repressione penale. Il collocamento di questo fatto nella classe dei reati contro la pubblica tranquillità può essere esatto in un codice penale che già abbia risolto il problema nel senso che non si debba il fatto stesso punire tranne quando per il medesimo siasi (o in ragione dei mezzi o delle risultanze) compromessa la pubblica tranquillità”. Vedi F. Carrara, *Programma del Corso di Diritto criminale, dettato nella R. Università di Pisa dal Professore Francesco Carrara. Parte speciale, ossia esposizione dei delitti in specie*. III ed., Vol. II, Lucca 1873, pp. 493-494

³⁸ Art. 203: “La medesima pena (il carcere da sei mesi a tre anni, *ndr*) colpisce quegli operaj o giornalieri, che, per estorcere patti diversi dai convenuti, cessano in tre o più dal lavoro, ed usano violenza per farne cessare i compagni, od impedire ad altri d’intraprenderlo. Gli elementi di discontinuità con le previsioni di altri codici coevi sono molti ed evidenti, dalla sistemazione del reato nel capo relativo alla pubblica tranquillità, alla sostituzione della ragionevole causa con la violenza (la novità di maggior rilievo), alla pena solo detentiva (scompare ogni riferimento a possibili ammende); spicca però anche una mancanza, come si dirà più avanti nel testo, relativa alle coalizioni dei padroni.

³⁹ Si tenga presente che non in tutti gli stati preunitari si ebbero disposizioni normative sullo sciopero (*rectius*, sulle coalizioni, visto che la parola sciopero non compare mai nemmeno nei codici che lo disciplinano), laddove l’economia locale non aveva ancora reso attuale la questione. In particolare, il riferimento è al *Codice criminale e di procedura criminale per gli Stati Estensi* del Ducato di Modena e Reggio (1855), al *Regolamento su i delitti e sulle pene* dello Stato Pontificio (1832), e al *Codice per lo Regno delle Due Sicilie. Parte seconda. Leggi penali* (1819).

rilevanza penale della condotta dei lavoratori, qui il legislatore ha adottato una scelta fortemente diversa, sostituendo l'indagine sulla ragionevole causa dello sciopero con un criterio tendenzialmente oggettivo⁴⁰, quale la violenza (intesa anche come minacce)⁴¹, aprendo la strada a una nuova concezione del reato di coalizione. La differenza non è di poco conto. Venendo meno la ragionevole causa, in teoria, uno sciopero condotto pacificamente, almeno sul piano penalistico, diveniva pienamente lecito, a prescindere dai motivi che lo avevano animato. Il legislatore toscano fu pienamente consapevole della netta svolta che il nuovo codice imprimeva alla materia, come puntualmente sottolineato da Giuseppe Puccioni, che nel suo commentario, illustrando il contesto della previsione di reato, anche in ottica di comparazione con le leggi di altri stati, affermava:

“Gli operaj o giornalieri debbono essere in tre o più; in numero minore non potrebbero ottenere lo scopo a cui tendono, e si consumerebbero perciò in inutili sforzi, che ad altro non condurrebbero che a render patente la loro mala volontà⁴². Non basta peraltro perché si rendano debitori di questo delitto che cessino dal lavoro: questo fatto solo non ha i caratteri di un'azione delittuosa, qualunque sia la causa che lo informi: l'uomo è padrone della sua persona e della sua volontà, e può, quando a lui piaccia, abbandonare il servizio cui si è impegnato, salvo a rispondere di fronte ai tribunali civili per la indennità, qualora abbia mancato ai patti convenuti alla cessazione del lavoro si

⁴⁰ Come si vedrà anche in seguito, parlando dell'applicazione giurisprudenziale del Codice Zanardelli, l'individuazione della violenza morale non sempre rappresenta cosa agevole, fungendo in certi casi da elemento critico con cui applicare con maggiore o minor rigore la disposizione penalistica in base al clima sociopolitico del momento. Vedi *infra*, Cap. V.

⁴¹ La connotazione del termine “violenza” non venne lasciata agli interpreti, in quanto fu il legislatore stesso a voler chiarire che, in ogni articolo del Codice nel quale ne fosse fatta menzione, per violenza si dovesse intendere sia quella usata con i fatti che con le minacce (art. 108), detto in altri termini, s'intendeva per violenza sia quella fisica sia quella morale, principio qui positivizzato ma già comunemente accettato dalla scienza giuridica più risalente. Vedi G. Puccioni, *Il Codice penale toscano illustrato sulla scorta delle fonti del diritto e della giurisprudenza – volume terzo (art. 98-221)*, Pistoia 1856, pp. 85-86. Data la presenza di una norma di carattere generale, s'intende facilmente perché il legislatore abbia inserito negli articoli 201-203 il solo riferimento alle violenze, dacché queste contenevano già le minacce; diversamente, nel Codice Zanardelli, si preferì chiarire per esteso il contenuto della disposizione, con l'inserimento della locuzione “violenza o minacce” (art. 167).

⁴² Come precisato nel commento dell'articolo precedente, la stessa condotta qui prevista, realizzata individualmente, costituirebbe il reato di violenza privata, contemplato dall'art. 144. La rilevanza penalistica dello sciopero è dunque necessariamente legata al compimento di atti collettivi. Id., p. 489.

deve unire uno di questi due fatti, cioè l'uso di violenza verso i compagni perché seguano il loro esempio, o, sempre con uso di violenza, impedire ad altri di assumere il servizio o l'opera da essi abbandonata. [...] La sola cessazione adunque dal lavoro non costituisce il delitto, ma fa d'uopo che essa sia congiunta a violenza nei due sopra notati casi [...]. I codici Francese (art. 414), Sardo (a. 398 e seg.), Parmense (a. 481), reprimono questo delitto con pena di carcere ma più mite nella durata, e più con l'ammenda, meno che per i casi più severamente repressi. Gli altri non ne fanno parola. Ma nei codici sopra notati troviamo assai più completa la disposizione, mentre, se reprimono gli operaj ed i giornalieri, non risparmiano i padroni che si concertano fra di loro per abbassare i salarii, e render più dura la condizione degli operanti. Vero è però che i codici suddetti non pongono come estremo necessario l'uso della violenza, ma contemplano soltanto il semplice caso della coalizione: ed allora non essendo questa dal nostro codice repressa, perché vuole l'uso della violenza, bisognerà indurne che i codici suddetti contemplano un fatto dal codice nostro non previsto”⁴³.

A complemento di quanto riportato, va specificato che il concetto di violenza espresso da Puccioni era innegabilmente interpretato in maniera piuttosto severa nelle coalizioni operaie. Come si è detto⁴⁴, per violenza si intendeva anche quella morale e, per l'Autore, la coalizione degli operai avrebbe sempre contenuto, per sua natura, una componente implicita di violenza, data dal fatto che la volontà di un gruppo coeso (quella degli operai) sarebbe stata già di per sé idonea a coartare le libere scelte del padrone⁴⁵.

Oltre alla disciplina delle coalizioni operaie, il codice toscano si differenzia anche per quanto riguarda le coalizioni dei padroni, dal momento che la relativa disciplina, dalla lettura del testo, risulta del tutto omessa. Pare in conseguenza pacifico ammettere che, nel silenzio della legge penale, queste debbano ritenersi sempre lecite, scelta singolare, se analizzata comparativamente con gli altri codici del periodo, e che sembrerebbe tradire la reale intenzione del legislatore, non tanto rivolta alla repressione *tout court* dei reati contro la libertà del lavoro, a difesa della nuova realtà

⁴³ Id., pp. 494-495.

⁴⁴ Cfr. nota 41, p. 18.

⁴⁵ Vedi G. Puccioni, *Il Codice*, cit., p. 495.

industriale post corporativista, quanto al mantenimento dell'ordine pubblico⁴⁶, impostazione, del resto, che risulterebbe in armonia con la collocazione dello sciopero tra i delitti contro la pubblica tranquillità. Seppure l'assenza della previsione di reato sui concerti dei padroni fosse ritenuta pacifica e ribadita anche da Zanardelli nella relazione illustrativa del nuovo codice italiano⁴⁷, non è mancata un'illustre teoria divergente, che, pur non condivisibile, fornisce uno spunto per delineare in maniera più chiara la distinzione tra lo sciopero e altre figure delittuose affini, presenti in varie forme nei codici preunitari e trasposte nei seguenti codici nazionali. Secondo Masè-Dari, giurista ed economista, che più volte sostenne nei suoi scritti posizioni di netta

⁴⁶ Non senza un certo spirito classista, Masè-Dari traccia una netta differenza tra le coalizioni di operai e quelle di imprenditori, giustificando il legislatore toscano per la poca chiarezza espositiva degli articoli del codice legati allo sciopero. "Ciò è consono alla natura e all'entità del pericolo e della lesione che ponno minacciare ed intaccare l'ordine pubblico se una coalizione è fatta da imprenditori e da padroni. Senza contare che secondo l'A. Smith, i padroni, egli dice, "employers", sono in una specie di coalizione permanente, ad ognuno deve mostrarsi chiaro come la società ben poco abbia a temere da una coalizione di padroni e imprenditori, i quali per la maggior educazione, per la minore potenza dello stimolo del bisogno, sanno sempre conservarsi ne' limiti strettamente legali, ed a tempo imporsi un freno qualora siano per trasgredirli. Di più gli imprenditori quando pure, cosa non molto frequente, si concertino per pagare a prezzo più basso o per acquistare a condizioni diverse l'energia trasformatrice del lavoro umano, ridurranno le manifestazioni della loro segreta convenzione, alla sospensione del lavoro, alla chiusura dell'opificio: il che si avvera senza pressioni, senza violenza, senza allarme al pubblico che assiste a questa lotta, e senza minacce a quell'industriale che per avventura non fosse dell'associazione. In poche parole, mentre la violenza è la condizione essenziale di una coalizione d'operai, è il "porro unum necessarium" per ottenere lo scopo dello scioperare o del coalizzarsi, essa risulterebbe il germe venefico e distruttore della coalizione degli industriali, ma alla considerazione del nessun pericolo per la compagine sociale da una loro coalizione, si deve la maggior precisione in proposito del legislatore toscano". Vedi E. Masè-Dari, *Sciopero e coalizione di operai*, Torino 1887, pp. 91-92. La tesi qui esposta, messa in relazione con altri autori di rilievo a lui coevi, risulta certo minoritaria, reazionaria di fronte al liberalismo, che lui stesso denuncia come foriero di pericoli per la società. Allo stesso modo, Masè-Dari non può assolutamente considerarsi figura di secondaria importanza, come confermato anche dal fatto sintomatico che, a distanza di pochi anni, fu a lui affidata la redazione della voce "Sciopero" nella monumentale opera del Digesto Italiano, dove, nonostante un preambolo in cui egli stesso ammetteva alcuni eccessi nel suo precedente scritto, in opposizione alla posizione maggioritaria favorevole alle rivendicazioni operaie, ribadisce, nella parte dedicata alla Toscana, la medesima posizione in merito alla distinzione tra coalizione, riportando parola per parola quanto scritto in precedenza. Vedi E. Masè-Dari, "Sciopero" in *Il digesto italiano: enciclopedia metodica e alfabetica di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 21.1: [Saccheggio-Scrutinio], Torino 1891, pp. 810, 841.

⁴⁷ "Il codice toscano avrebbe potuto servire di modello alla nuova legislazione, se, invece di limitarsi a prevedere le violenze degli operai, si fosse pure occupato delle violenze dei capitalisti". Vedi, *Progetto del Codice penale per il Regno d'Italia e disegno di legge che ne autorizza la pubblicazione presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti (Zanardelli)*, Vol. II, *Relazione Ministeriale (libri secondo e terzo)*, Roma 1887, p. 61.

critica alla classe operaia, l'associazione a fini speculativi degli imprenditori poteva essere fatta rientrare nell'art. 201, lett. a)⁴⁸, che prevedeva il carcere per coloro che, in tre o più persone, ricorrevano alla violenza per “ristringere od impedire in qualunque maniera la libertà dell'industria o del commercio”, dal momento che, seguendo questa impostazione, pareva maggiormente ascrivibile ai gestori dell'impresa il potere di turbare il mercato. Questa interpretazione veniva messa in risalto anche in relazione all'articolo 203, che riguarda espressamente lo sciopero operaio. Non si spiegherebbe però perché il legislatore abbia scelto di menzionare testualmente le violenze degli operai e non quelle degli imprenditori. E in effetti, uno sguardo più ampio alle disposizioni del Titolo IV⁴⁹ rende piuttosto evidente come la posizione di Masè-Dari non sia priva di partigianeria⁵⁰. L'art. 201, seppur simile nella sua formulazione al 203, non sanziona lo sciopero, ma il diverso reato di “turbata libertà del commercio e

⁴⁸ L'art. 201, con cui si apre il capo dedicato ai delitti contro la pubblica tranquillità, prevede varie fattispecie idonee ad alterare l'ordine pubblico, tra cui, quella che qui più interessa, è la prima, con la quale si puniva “con la carcere da sei mesi a tre anni coloro, che in tre o più persone usano violenza” per: a) “ristringere od impedire in qualunque maniera la libertà della industria o del commercio”. Vedi E. Masè-Dari, *Sciopero*, cit., p. 91, nel quale l'autore fornisce una ricostruzione dell'articolo in questione significativamente diversa da quella proposta da Puccioni, che sull'argomento, per storia personale, rappresenta senza dubbio voce più autorevole.

⁴⁹ Merita approfondimento anche il reato previsto dall'art. 202, che dispone la medesima pena dell'articolo precedente per reprimere “le violenze, usate in tre o più persone, per far valere le loro pretese contro i rispettivi superiori, od altri preposti: a) da operai, o giornalieri, raccolti per eseguire lavori, di proprietà pubblica o privata; b) da coloro che convivono nei pubblici ospizi; c) da detenuti nelle carceri di custodia o di pena, od in qualunque stabilimento penale”. Qui siamo in presenza di una fattispecie ancora diversa, dove il bene tutelato non è la libertà del mercato, ma l'ordine all'interno di luoghi ritenuti sensibili, tra cui ambienti lavorativi, ospizi e carceri. Anche questa previsione di reato è sintomatica, in qualche modo, del disvalore con cui veniva percepito il lavoratore salariato, un soggetto potenzialmente pericoloso, equiparabile addirittura ai detenuti, capace di voler imporre le proprie ragioni con la forza. È importante notare che, mentre l'articolo 203 contempla ipotesi di ragioni contrattuali per cui gli operai, adoperando violenza, cessano di lavorare, l'articolo in questione punisce le violenze adoperate dagli operai (o dalle altre figure qui menzionate) per qualunque ragione e senza che si rientri nell'ipotesi di sciopero; in altre parole, potremmo sintetizzare che l'art. 202 sanziona ogni caso di insubordinazione o rivolta di un gruppo di soggetti contro i propri superiori. Proprio a evidenziare che la fattispecie qui descritta nulla abbia a che vedere con lo sciopero, giova segnalare che una simile disposizione sia contenuta anche in altri codici preunitari che sullo sciopero tacciono, come il Codice Napoletano (art. 184), quello Estense, (art. 204); se ne occupano allo stesso modo anche altri codici che invece dello sciopero trattano, come il Francese (art. 219), il Parmense (art. 226) e il Sardo (art. 221). Vedi anche le considerazioni in tal senso in G. Puccioni, op. cit., p. 493.

⁵⁰ In tal senso si vedano le considerazioni di G. Neppi Modona, *Sciopero, potere politico e magistratura. 1870/1922*, Bari 1969, p. 55, nota 43.

dell'industria", non presente in questi termini negli altri codici preunitari, ma che sarà riproposto nei successivi codici penali italiani⁵¹. A far luce sulla questione è ancora il commentario al Codice di Giuseppe Puccioni, che in relazione all'art. 201, dopo alcune considerazioni introduttive circa i reati contro la pubblica tranquillità, inquadra la fattispecie di reato come rivolta prevalentemente a coloro che intendessero turbare il prezzo delle merci nei mercati pubblici⁵², sia che fossero questi commercianti o avventori, qualcosa di molto distante da quanto previsto in altri codici, che espressamente sanzionavano le condotte sleali degli imprenditori, seppur quasi sempre con minor gravità rispetto ai moti operai. L'art. 201 prevede dunque una figura di reato comune, volta alla salvaguardia dell'economia e del libero scambio, perpetrabile non solo da imprenditori e operai, ma da chiunque intendesse alterare le naturali condizioni del mercato, mentre l'art. 203, nettamente distinto, disciplinava puntualmente il solo sciopero operaio.

⁵¹ La norma contenuta nel codice toscano a tutela della libertà e del commercio, assente altrove, trovò riscontro sia nel Codice Zanardelli del 1889, all'art. 165, che ne riprende il contenuto quasi alla lettera, sia nel Codice Rocco del 1930, all'art. 513, rubricato "turbata libertà dell'industria o del commercio", che riproduce sostanzialmente la medesima disposizione, con la sola differenza di fare rimando alla violenza sulle cose o i mezzi fraudolenti.

⁵² Diversamente dalla ricostruzione di Masè-Dari, che non pare in definitiva convincente, con l'art. 201 il legislatore toscano prevedeva una fattispecie di reato molto ampia, volta a reprimere diverse condotte lesive della "pubblica tranquillità", e la previsione della lettera a), più che rivolta ai padroni delle industrie, sembra volgere il suo sguardo a una casistica diversa, molto frequente nella realtà quotidiana, come ricorda Puccioni nel suo Commentario, ossia, in particolare, le turbative della vendita di cereali nei mercati pubblici, un bene primario che facilmente animava le folle se scarseggiava o rincarava. "Recenti e molteplici esempi abbiamo avuti per il fatto di una plebe ignorante e furibonda, la quale attribuendo la carezza o la scarsità dei viveri di prima necessità al monopolio di quei che chiamano accaparratori, si è recata nei pubblici mercati, nei magazzini privati per dare un capriccioso prezzo al le derrate, obbligando con violenza i proprietari di quelle a venderle a quel prezzo che le piaceva determinare sovente è anche avvenuto, che in quella confusione alcuni scellerati hanno saccheggiato i proprietari medesimi; in tale contingenza però si esce dai confini di questo delitto, per entrare in quelli del furto violento." Vedi G. Puccioni, *Il Codice Penale*, cit., pp. 489-490. Successivamente alle righe appena riportate, Puccioni si sofferma anche sulla differenza tra questo reato e il fenomeno del monopolio, sul quale si mostra economicamente molto critico, definendolo "il più acerrimo nemico del commercio e delle industrie", ma che non rileva per il diritto penale, dal momento in cui non si esplica con violenza ma con "callide e artificiose convenzioni" volte a impedire o restringere il libero mercato. *Ibid.* Pare dunque tracciabile una linea programmatica del codice in questione, che non punisce la coalizione di operai in quanto tale, ma solo quando la violenza adoperata negli scioperi turba la "pubblica tranquillità" che, con ogni evidenza, il legislatore non ha ritenuto di prendere in considerazione per quanto riguarda le coalizioni dal lato dei padroni.

Seppur non commentando puntualmente le disposizioni del codice toscano, sul punto intervenne anche Francesco Carrara⁵³ nel suo celebre *Programma del corso di diritto criminale*, nel quale approfondisce diffusamente il tema delle coalizioni industriali. L'autore adopera un approccio *de iure condendo*, esponendo posizioni in linea con le tendenze più liberali, per le quali non poteva immaginarsi la punibilità dello sciopero operaio, senza prevedere il medesimo trattamento per le condotte analoghe degli imprenditori:

“Ho enunciato promiscuamente fin qui il fatto della coalizione degli operai, e il fatto della coalizione dei padroni come due fatti che procedono di pari passo in faccia alla scienza penale. Evvi però taluno che non concorda simile parificazione. Ma in faccia al principio giuridico non vi è ragione di distinguere; o è imputabile la seconda forma, o non è imputabile neppure la prima: perché così nell'una come nell'altra vi è il pravo fine di esercitare coazione sugli animi altrui, e d'imporre le proprie esigenze ad altri che non vorrebbe subirle; e sì nell'una come nell'altra vi è il risultato della imposizione del volere”⁵⁴.

In queste righe, Carrara evidenzia come giuridicamente ogni disparità di trattamento tra le coalizioni, dal lato operaio e da quello imprenditoriale, sia erronea, in quanto entrambe ledono il diritto all'autodeterminazione, imponendo con la forza, morale o fisica, le proprie ragioni sull'altro contraente. Carrara in realtà va anche oltre, criticando nettamente il diffuso convincimento per cui le coalizioni operaie fossero più

⁵³ Francesco Carrara, nato a Lucca il 18 settembre 1805, fu una figura cardine della scienza penalistica italiana, tra i massimi esponenti del raffinatissimo laboratorio toscano e tra i nomi più noti della cosiddetta scuola classica. Negli anni Cinquanta, successivamente all'ingresso di Lucca nel Granducato, entrò in contatto con altri avvocati d'impostazione liberale, la cui opera fu centrale per la limitazione e la successiva abolizione della pena di morte in Toscana. Di ormai chiarissima fama, nel 1859 gli fu affidata la prestigiosa cattedra di Pisa, aprendo la fortunata stagione della docenza universitaria, periodo nel quale si dedicò alla redazione del suo *Programma del corso di diritto criminale*, opera fondamentale aggiornata a più riprese in quegli anni. La sua centralità nel panorama giuridico gli valse un seggio alla Camera dei deputati nel 1863 e poi tra il 1865 e il 1870, ottenendo poi la nomina a senatore nel 1876. Più volte in polemica con la scuola positiva, il suo pensiero ebbe indubbio rilievo nella stesura del codice Zanardelli, che pure non riuscì a vedere compiuto, morendo il 15 gennaio 1888, nella sua Lucca. Si veda la voce di F. Colao, Carrara, Francesco in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, I, diretto da I. Birocchi - E. Cortese - A. Mattone - M.N. Miletto, Bologna 2013, pp. 463-466.

⁵⁴ Cfr. F. Carrara, *Programma*, cit., p. 505.

pericolose di quelle imprenditoriali⁵⁵, ed entrando indirettamente in polemica con coloro che sostenevano e giustificavano le disparità di trattamento sul piano della maggior pericolosità sociale delle agitazioni tra i lavoratori, tesi sostenuta con forza proprio da Masè-Dari. Il giurista ed economista mantovano sosteneva sì la posizione minoritaria per cui il codice prevedeva la punibilità della coalizione tra padroni all'art. 201, ma argomentava che, anche ove fossero stati ravvisabili trattamenti diseguali, questi sarebbero stati comunque giustificabili alla luce del fatto che le coalizioni di coloro che muovono l'economia sono, per loro natura, prive dei caratteri sovversivi delle rivolte operaie. Negli scritti di Masè-Dari sono ravvisabili, del resto, le posizioni più nette tra le voci contrarie alle aperture nei confronti del mondo operaio, in quanto convinto sostenitore della pericolosità sociale di politiche troppo liberali⁵⁶.

Al netto della disparità di trattamento tra tipi di coalizione, emergente dal dettato codicistico, non sembra potersi negare la svolta impressa dal legislatore toscano alla penalità delle coalizioni industriali, grazie al superamento della tradizionale punibilità in favore di uno spazio di liceità per lo sciopero pacifico, cosa che rende il codice in

⁵⁵ Contrariamente a quanto dirà, un decennio più tardi, Eugenio Masè-Dari, Carrara sostiene convintamente la dannosità delle coalizioni imprenditoriali sul piano sociale, non lesinando parole di comprensione per la classe operaia: "Anzi nella coalizione dei padroni vi è qualche cosa di più crudele e tirannico che non nella coalizione degli operai. Di più il capitale che vuol dettare legge alla industria può recare maggiori danni politici che non la industria, la quale voglia dettar legge al capitale; perché nel primo caso si getta sulla strada un numero di operai che non hanno mezzi di sussistenza, e che dalla miseria saranno facilmente condotti nella via del delitto: laddove gli operai che abbandonano le officine per volontà loro devono essere naturalmente provvisti di mezzi di sussistenza o propri o forniti da chi l'istiga. E quando la fame li stringa cesseranno dalla presa determinazione piuttosto che darsi ad altri delitti. Sicché nella coalizione degli operai non vi è altro pericolo sociale che il momentaneo arresto della lavorazione: laddove nella coalizione dei padroni vi ha pericolo gravissimo per una turba di gente famelica repentinamente lanciata nelle pubbliche vie. Inoltre, anche per riguardo dei provvedimenti economici (i quali a mio credere sono in codesti casi migliori assai dei rigori penali) la coalizione degli operai presenta al buon governo più pronti mezzi di riparo, potendo l'autorità vigilante far venire operai dalle vicine città; mentre al contrario alla coalizione dei padroni è assai difficile che il buon governo ponga immediato riparo, esigendosi a ciò capitali e stabilimenti che non di facile s' improvvisano". *Ibid.*

⁵⁶ In apertura della voce "Sciopero" da lui redatta all'interno del *Digesto*, da lui redatta nel 1891, l'Autore ritiene di rispondere alle critiche che gli furono mosse per le sue posizioni minoritarie sul tema, critiche del quale si mostra pienamente consapevole e che in parte accetta, facendo autocritica, pur rimarcando anche in questa sede molti dei punti chiave del suo precedente scritto, nel quale aveva sostenuto la "speciale pericolosità" economica, giuridica e politica dello sciopero, ma "non per pregiudizi di casta, ma per convinzione di essere nel vero". Vedi *Il Digesto*, cit., p. 810.

questione uno dei primi esempi di tal genere⁵⁷, nonché, come un antecedente fondamentale del futuro Codice Zanardelli, che sul punto sarà influenzato ben più dall'esempio toscano che da quello piemontese.

6. Il Regno di Sardegna

L'ultimo degli stati preunitari di cui è opportuno approfondire la legislazione in tema di scioperi è, inevitabilmente, il Regno di Sardegna, data la continuità istituzionale dello stato piemontese nel futuro Regno d'Italia⁵⁸. Chiusa la parentesi napoleonica, i territori sabaudi seguirono un destino normativo frammentario: in Piemonte ritornarono in vigore le vecchie Costituzioni del 1770⁵⁹; nell'ex Repubblica Ligure, confluita nel Regno di Sardegna solo con la Restaurazione, restò singolarmente in vigore il codice francese del 1810⁶⁰, nonostante l'ostilità politica sempre mostrata dalla casa regnante nei confronti del liberalismo francese; in Sardegna, terra di rifugio dei Savoia, mai occupata dalle truppe napoleoniche, continuò la vigenza di un ordinamento giuridico stratificatosi in epoca di diritto comune, non essendo qui mai state applicate le costituzioni piemontesi, fino all'emanazione, nel 1827, di una compilazione normativa *ad hoc* per l'isola. Né nelle costituzioni piemontesi, né nell'ordinamento sardo, rientravano, per ovvie ragioni cronologiche, disposizioni in tema di scioperi e coalizioni, essendo questi corpi normativi risalenti a un tempo in cui vigevano ancora le corporazioni di arti e mestieri e il nuovo modello industriale non si

⁵⁷ Inghilterra a parte, dove la precocità dello sviluppo industriale favorì anche l'anticipazione della libertà di coalizione, proclamata con legge del 21 giugno 1824 (vedi *supra*, p. 11), la Toscana fu ancora una volta pioniera di un liberalismo penale che la contraddistinse sin dal periodo illuminista di Leopoldo I. L'affermazione della liceità delle coalizioni operaie pacifiche, desumibile dal codice, precede di almeno un decennio gli altri stati europei, dei quali prima si è detto.

⁵⁸ Vedi *infra*, Cap. II.

⁵⁹ Vedi M. Cevolotto, *I delitti*, cit., p. 41; S. Vinciguerra, *Breve profilo storico del codice penale albertino*, in S. Vinciguerra (cur.), *Codice penale per gli Stati di S.M. il Re di Sardegna (1839)*, Padova 1993, p. 8.

⁶⁰ Data la vigenza del codice napoleonico, la Liguria rimase, fino al 1839, l'unico territorio del regno con una legislazione sulle coalizioni dei padroni e degli operai, una legislazione molto restrittiva che sanzionava senza eccezioni gli scioperi. Salvo modifiche apportate alla misura delle pene nel 1815, null'altro del testo fu toccato dai piemontesi, che, con regio editto del 24 aprile 1815, affidavano l'applicazione del codice alle proprie istituzioni giudiziarie. Vedi S. Vinciguerra, *Breve profilo*, cit., p. 9.

era ancora sviluppato. Una prima innovazione normativa avvenne nel 1839, con la promulgazione, ad opera di Carlo Alberto, del nuovo codice penale⁶¹, esteso solo nel 1848 alla Sardegna⁶², e costituente la base fondamentale del codice del 1859, che ne rappresenta un aggiornamento naturale, destinato poi, per le note vicende storiche e con la significativa eccezione toscana, a divenire il primo Codice penale della neonata nazione, nel 1861.

L'impostazione seguita dal legislatore piemontese è chiaramente riferita al modello francese, cosa particolarmente evidente anche negli articoli riferiti allo sciopero, che ripropongono senza sostanziali differenze la disciplina dettata dal codice napoleonico del 1810. Nella formulazione originale del 1839 si fa riferimento agli articoli 397-400, inseriti nel Libro II al Titolo V, dedicato ai reati relativi al commercio e materie affini, in particolare al capo II, sulla "violazione dei regolamenti relativi al commercio, alle

⁶¹ Seguentemente alla Restaurazione, come si è visto, la maggior parte degli stati preunitari, pur rinnegando gli ideali della Rivoluzione Francese, constatò la bontà di un nuovo ordinamento normativo imperniato sul codice. In Piemonte, i tempi per una seria discussione sul tema furono maturi solo con la salita al trono di Carlo Alberto nell'aprile del 1831, il quale si mostrò da subito incline a un moderato riformismo liberale. Appena un mese dopo il suo insediamento, apportò modifiche alle vecchie costituzioni, emendandole di molti eccessi riguardanti le pene. Già in estate fu nominata la Regia Commissione di Legislazione, incaricata della redazione dei cinque codici: civile, commerciale, procedura civile, penale, procedura penale. Nel 1833 fu sottoposto a revisione un primo progetto di codice penale, detto "prima minuta", rivisto in una seconda versione nel 1838 e definitivamente approvato il 26 ottobre 1839, entrando in vigore il 15 gennaio seguente. Come già si è detto, il testo fu ampiamente ispirato a quello francese, riprendendone, tra le molte cose, anche la tripartizione dei reati in crimini, delitti e contravvenzioni. Pur non negandosi l'inserimento di alcune significative novità, come quelle relative alla validità nello spazio della norma penale, il mantenimento del modello napoleonico facilitò i lavori, che si concentrarono maggiormente sull'adeguamento delle singole disposizioni al contesto sociale piemontese, chiaramente diverso da quello francese. Vedi S. Vinciguerra, *Breve profilo*, cit., pp. 10-28.

⁶² Al contrario dei possedimenti continentali dei Savoia, la Sardegna, per vicende storiche, mantenne una certa autonomia istituzionale sin dal momento dell'annessione, nel 1723. La nobiltà locale, ancora fortemente ancorata a un sistema di tipo feudale, considerava simbolo di questa autonomia anche il mantenimento di un proprio ordinamento giuridico, tanto che la raccolta di leggi del 1827 risulta una mera consolidazione della normativa locale, in linea con quanto fatto in Piemonte il secolo precedente. Non furono poche le resistenze all'estensione della legislazione piemontese nei decenni seguenti, diversi tentativi di redazione di un codice penale per la Sardegna, ispirato ma non identico a quello piemontese, furono avviati e mai approvati, fino alla svolta del 1847, con cui Carlo Alberto, tramite regio biglietto del 30 novembre 1847, dispose la "fusione perfetta" amministrativa e giuridica dei territori del Regno, cui seguì, nell'agosto del 1848, la pura e piena estensione del codice all'isola. Si veda ampiamente sulla questione sarda il saggio di M. Da Passano, *L'estensione del Codice penale Albertino alla Sardegna*, in S. Vinciguerra (cur.), *Codice penale*, cit., pp. 29-50.

manifatture ed alle arti”. Già questo elemento di geografia codicistica, comune ai codici di ispirazione francese, è sintomatico dell’idea politica che sta alla base della repressione degli scioperi; non è un caso se nei codici siffatti la coalizione viene punita in quanto tale, o, in alcuni casi, in assenza di “ragionevole causa”, come reato in materia di lavoro, mentre nel codice toscano il reato è configurabile solo in caso di “violenza”, trattandosi di offesa al bene giuridico della “pubblica tranquillità” e non dei regolamenti commerciali, la cui violazione costituisce al più un illecito civile.

In relazione al codice francese, quello sardo adotta alcuni correttivi già presenti nel codice parmense⁶³ del 1820, con il quale risulta perfettamente sovrapponibile, anche nella misura delle pene. Pur rimanendo la disparità di trattamento tra coalizioni imprenditoriali e operaie, in entrambi i casi viene richiesto un elemento aggiuntivo ai fini della configurabilità del reato: l’ingiustizia e l’abusività nella condotta dei padroni volta all’abbassamento dei salari, e la mancanza di ragionevole causa nel concerto degli operai scioperanti⁶⁴. La distinzione non è di poco conto, se si considera che, pur con diverse proposte di riforma, resisteva in Francia la piena punibilità delle coalizioni operaie, in virtù di una previsione codicistica molto meno interpretabile, che non forniva l’appiglio, pur molto ambiguo, della ragionevole causa come possibile valvola di salvaguardia per le condotte degli scioperanti.

Proprio sulla ragionevole causa, del resto, si fondò principalmente il dibattito intorno alle coalizioni operaie che si protrasse, sotto la vigenza di questa legislazione, fino alla promulgazione, mezzo secolo più tardi, del Codice Zanardelli. Gli elementi essenziali previsti dall’art. 399 per la configurazione del reato di “sciopero”, seppur questa parola, come si è visto anche altrove, mai compare nei codici, sono quelli tipici di derivazione francese, ossia il concerto e il principio di esecuzione, più - e qui sta la

⁶³ Sul punto si veda A. Cadoppi, *Il codice penale parmense del 1820*, in S. Vinciguerra (cur.), *I codici preunitari e il codice Zanardelli*, Padova 1999, pp. 233-245.

⁶⁴ Art. 398: “Qualunque concerto formato tra coloro che danno lavoro agli operai, il quale tenda a costringerli ingiustamente ed abusivamente ad una diminuzione di salario, od a ricevere in pagamento di tutto o di parte del medesimo merci, derrate od altre cose, se tale concerto sia stato seguito da principio di esecuzione, sarà punito con carcere estensibile ad un mese, e con multe da lire cento a lire tremila”.
Art. 399: “Ogni concerto di operai, che tenda senza ragionevole causa a sospendere, impedire o rincarare i lavori, sarà punito col carcere per un tempo non minore di un mese, ed estensibile a tre, sempreché il concerto abbia avuto un principio di esecuzione. I principali istigatori e motori saranno puniti col carcere per un tempo non minore di sei mesi”

novità - la ragionevole causa. I primi due non sollevano troppi problemi interpretativi: il concerto implica un'attività non individuale, a nulla rileva la condotta di un singolo operaio, che trarrà solo le conseguenze civilistiche del suo inadempimento contrattuale, a meno che le sue condotte non implicino altri reati, come la violenza privata; il principio di esecuzione richiede quel minimo di esteriorizzazione della coalizione, affinché la condotta degli scioperanti possa assumere rilevanza penale. Non rilevarebbero, insomma, le mere intenzioni, richiedendosi almeno atti idonei al compimento del reato⁶⁵. Non così semplice era invece l'indagine circa la ragionevole causa. Essa era qualcosa di diverso dalla "ingiustizia e abusività" richiesta ai padroni nel costringere gli operai a salari più bassi o a condizioni di lavoro peggiori, locuzione che fissa la soglia di punibilità della condotta più in alto rispetto alla semplice mancanza di ragionevole causa; la discriminazione adottata dal codice viene suggerita anche da una cornice edittale di pena diversa nei due casi, fino a un mese per i padroni, fino a tre per gli operai, disparità di trattamento destinate ad essere diffusamente superate, almeno nominalmente, nelle diverse legislazioni nazionali nel corso della seconda metà del secolo.

Così come per il Codice parmense, anche quello piemontese, all'art. 400, estende la disciplina sulle coalizioni anche al lavoro agricolo, sia per i proprietari che per i lavoratori, anticipando su questo punto il legislatore francese, che giunse all'equiparazione solo con la già citata riforma del 1864, abrogando le relative prescrizioni contenute nel *Code rural*⁶⁶. Anche qui viene riproposta la distinzione tra proprietari terrieri e lavoratori, richiamando le pene dei precedenti articoli, e

⁶⁵ Diverse le critiche coeve all'indeterminatezza del criterio della ragionevole causa, molte di queste riportate da M. Cevolotto, *I delitti*, cit., p. 43. Particolarmente interessante la censura di Raffaele Conforti, Ministro di grazia e giustizia nel 1862 e nel 1878, di cui si riporta un estratto: "Che cosa intende il legislatore per ragionevole causa? Che cosa vorrà intendere altro, se non questo: che il salario sia troppo basso? Dunque, i giudici dovranno, per giudicare se vi è reità, fissare la tassa del salario: e quindi si avrà una tassa legale o giuridica, che è la cosa più assurda che possa immaginarsi secondo la scienza economica". Cfr. R. Conforti, *Intorno al diritto di punire ed al nuovo Codice criminale del Regno italico: osservazioni dell'avvocato Raffaele Conforti*, Torino 1860, p. 57. Da notare come il netto rifiuto di questa ambigua formula si ancori in quel momento storico al pensiero economico dominante, per cui lo Stato non poteva certo alterare il naturale equilibrio tra domanda e offerta; molto diversa sarà la realtà di inizio Novecento, quando contratto di lavoro e standard minimi di trattamento divennero temi caldissimi. Vedi *infra*, Cap. V, par. 6.

⁶⁶ Vedi *supra*, p. 14.

richiedendo il concerto “senza giusta causa” per i primi e “senza un giusto motivo” per i secondi, una scelta lessicale diversa rispetto a quella adoperata per il lavoro industriale ma dalla quale non pare emergere alcuna differenza sostanziale, essendo equiparabili i binomi ingiustizia – giusta causa per gli imprenditori – proprietari terrieri e ragionevole causa – giusto motivo per i lavoratori industriali – agricoltori.

La realtà normativa piemontese sullo sciopero, fotografata nell’impostazione scelta dal legislatore nel 1839, non fu modificata neanche parzialmente nella revisione codicistica del 1859, occasione nella quale furono semplicemente spostati gli articoli sopra menzionati, ora riportati, nella medesima formulazione, dal 385 al 388, non essendo dunque necessario aggiungere alcunché rispetto a quanto già detto. È opportuno piuttosto evidenziare, in questo frangente, la poca reattività del legislatore piemontese; la scelta di non mutare l’impostazione codicistica rispetto allo sciopero stride con ciò che parallelamente avveniva altrove, non solo rispetto al Codice toscano, che depenalizza lo sciopero pacifico sei anni prima, ma anche rispetto a quanto accadeva in Francia, dove il dibattito su una integrale revisione degli articoli legati alle coalizioni andava avanti da tempo, concretizzandosi poco tempo dopo, nel 1864⁶⁷, riprendendo e specificando i concetti, ormai ampiamente condivisi, già espressi nel Granducato⁶⁸.

In conseguenza di ciò, l’Italia si apprestava a nascere con un codice che non faceva opportunamente i conti con la nuova realtà industriale, circostanza certo favorita anche dalla scarsa industrializzazione del Paese, che non rendeva di stretta attualità il tema delle coalizioni; è infatti solo dal 1878, con la prima commissione d’inchiesta sulle cause degli scioperi, voluta dall’allora Ministro dell’interno Francesco Crispi, che si può registrare in Italia un inedito e concreto interesse intorno a questo fenomeno

⁶⁷ Vedi *supra*, p. 9.

⁶⁸ Così Carrara, nel 1873, convinto sostenitore della legislazione toscana e alla luce di quanto era avvenuto in Francia quasi dieci anni prima, commentava l’anacronismo di quel testo che, ormai, era divenuto il Codice penale italiano: “Il codice Sardo però, che agli articoli 385 a 388 aveva indistintamente proclamata la punibilità della coalizione, copiando con tutta obbedienza gli analoghi articoli 414 e 415 del codice Francese del 1810, trovava adesso in disaccordo col codice fratello e abbandonato dal suo maestro”. Cfr. F. Carrara, *Programma*, cit., p. 521.

sociale, le cui risultanze rappresentano preziosa fonte di studio, allargando le prospettive della presente indagine⁶⁹.

⁶⁹ Vedi infra, Cap. III, par. 3.

Capitolo II

Dall'Unità alla crisi del 1876: lo sciopero nei progetti della Destra Storica

1. Verso il primo progetto di Codice. La Commissione del 1866-68

Nella giovanissima Italia, tramontata l'idea dell'estensione del Codice penale del 1859 alla Toscana, la prima commissione che riuscì a elaborare un progetto di codice completo fu quella presieduta dall'On. Pisanelli⁷⁰, presentandolo al Ministro di grazia e giustizia e culti Gennaro De Filippo, il 17 maggio del 1868. Il testo, giunto al termine di tre anni di lavori, conteneva il primo tentativo di sintesi tra la legislazione piemontese e quella toscana, come emerge anche dall'analisi delle disposizioni

⁷⁰ I primi passi per la codificazione penale iniziarono con una circolare del 12 febbraio 1863, con la quale il Ministro di Grazia e Giustizia Pisanelli invitava la magistratura a formulare osservazioni critiche sull'esperienza del codice penale sardo allora in vigore. Fu dunque nominata una prima commissione di studi per la redazione del progetto di codice, presieduta da Raffaele Conforti e composta da Giovanni De Falco, Gennaro De Filippo, Sante Martinelli, Enrico Pessina, Cosimo Ratti; la commissione si occupò solo del primo libro del codice, con la restante parte che fu svolta dal solo De Falco, su incarico del Ministro. Il progetto completo fu consegnato ai pareri della magistratura il 10 settembre 1864, ma con lo spostamento della capitale a Firenze e l'urgenza di addivenire all'unificazione legislativa, l'approvazione del codice penale, ancora non ritenuto maturo, fu omessa dalla massiccia riforma codicistica del 1865. Resasi evidente la necessità di intensificare i lavori per colmare la lacuna, che assumeva i tratti di una frattura nazionale, data la vigenza in Toscana di un testo normativo totalmente diverso da quello sardo, il 15 novembre 1865, il Ministro della Giustizia Cortese e quello dell'Interno Natoli istituirono una commissione congiunta per riassumere e completare gli studi sulla riforma del sistema penale, utili alla prossima codificazione, presieduta da Giuseppe Pisanelli e composta da Francesco Saverio Arabia, Federico Bellazzi, Giuseppe Boschi, Filippo Ambrosoli, Giuseppe Giuliani, Amedeo Lavini, Pasquale Stanislao Mancini, Carlo Peri, Baldassarre Paoli. Seguì, il 12 gennaio 1866, una seconda commissione, nominata dal nuovo Guardasigilli De Falco per la redazione del testo, presieduta anch'essa da Pisanelli e composta da Celso Marzocchi, Francesco Saverio Arabia, Francesco Carrara, Raffaele Conforti, Gennaro De Filippo, Pasquale Stanislao Mancini, Baldassarre Paoli, Enrico Pessina, Pietro Sellitto, Sebastiano Tecchio, Giuseppe Vacca, Filippo Ambrosoli, Adolfo De Foresta, Alessandro Vaccarone, cui si aggiunsero in un secondo tempo Pietro Ellero, Giampaolo Tolomei, Giacomo Giuseppe Costa, in sostituzione di Vaccarone, e in ulteriore sostituzione, Nicola Tondi. Le commissioni, pur distinte, portarono avanti congiuntamente i lavori, attesa anche la presenza di diversi componenti sia nell'una che nell'altra. In questa prima fase emerse il ruolo di De Falco, che curò personalmente diverse parti del progetto, fornendo la base alle commissioni per condurre i lavori. Vedi *Il progetto del codice penale per il Regno d'Italia coi lavori preparatorj per la sua compilazione raccolti ed ordinati sui documenti ufficiali*, Vol. I, Firenze 1870, pp. 3-6; B. Paoli, *Esposizione storica e scientifica dei lavori di preparazione del Codice penale italiano dal 1866 al 1884*, Firenze 1884, Introduzione pp. V-VII.

normative relative ai reati contro la libertà del lavoro, dove si rendeva necessaria una mediazione tra i criteri di violenza e minaccia con quelli, marcatamente differenti, di ingiustizia e ragionevole causa.

Nella seduta di lavori del 30 marzo 1868, il testo dell'articolo 261, relativo allo sciopero, venne messo al vaglio della Commissione, riunita in ottantesima seduta⁷¹. La formulazione originale, particolarmente rilevante, in quanto punto di riferimento per tutti i successivi progetti, così disponeva:

§ 1. È punito col secondo al quarto grado di prigionia: 1° chi per mezzo di violenze, minacce, fraudolenti raggiri, o fatti arbitrari restringe o impedisce in qualunque maniera la libertà dell'industria e del commercio; 2° chi per mezzo di violenze, minacce, fraudolenti raggiri, o fatti arbitrari produce o mantiene una simultanea cessazione dal lavoro, allo scopo di estorcere un aumento od una diminuzione di salari, o patti diversi da quelli stabiliti fra locatori e conduttori d'opera. § 2. Se i delitti indicati nel § 1 furono commessi in seguito a coalizione, la pena si accresce di un grado; ma se la coalizione avvenne tra padroni, imprenditori o conduttori d'opera, si aggiunge per essi anche la multa non inferiore al secondo grado⁷².

Il tentativo di armonizzare tutto ciò che si era detto fino a quel punto sul reato di sciopero appare evidente, tanto che la stessa Commissione affermò di aver adottato, nella redazione dell'articolo, “le teoriche più recenti sulla impedita libertà di lavoro e

⁷¹ Erano presenti alla seduta: Celso Marzucchi, vicepresidente della Commissione, Filippo Ambrosoli, Francesco Saverio Arabia, Francesco Carrara, Raffaele Conforti, Adolfo De Foresta, Gian Paolo Tolomei e l'Avv. Giovanni Rodellono, in qualità di segretario. Vedi *Il progetto*, cit., p. 491.

⁷² Il progetto di codice che scaturì al termine dei lavori della commissione annoverava semplicemente i reati, senza distinzioni, dal momento in cui le contravvenzioni erano contenute nel separato codice di polizia punitiva. Il sistema delle pene e la rispettiva gradazione erano particolarmente articolati; si aboliva la pena di morte, la massima sanzione era dunque l'ergastolo, perpetuo, seguito in ordine decrescente di gravità dalla reclusione, la relegazione, la prigionia, la detenzione, il confino, l'esilio, come pene restrittive delle libertà personale, chiudendo l'elenco con l'interdizione dai pubblici uffici e la multa. Sulla durata delle stesse si introduceva un sistema per gradi, motivo per cui nel testo le sanzioni sono indicate in margini edittali non espressi per anni; si veda il caso dell'art. 261 in commento, “prigionia dal secondo al quarto grado”, tradotto, da tre mesi a tre anni. Il codice indicava i modi di espiazione dei diversi tipi di pena solo sommariamente, poiché la disciplina doveva essere contenuta nel regolamento penitenziario che sarebbe seguito all'approvazione dei due codici, penale e di polizia punitiva. La disciplina è contenuta al Capo I del Titolo II del Libro I (artt. 12-37), vedi *Il progetto*, cit., pp. 629-633.

sugli scioperi concertati”⁷³. A livello sistematico, si riuniscono i diversi reati di turbata libertà dell’industria e del commercio e quello di sciopero, rispettivamente previsti al primo e secondo punto del primo capoverso dell’articolo, contrariamente sia a quanto era previsto nei vecchi codici preunitari, sia alla futura impostazione del Codice del 1889. Rispetto al Codice Toscano poi, da cui viene mutuato il concetto di violenza o minaccia, vengono aggiunti i fraudolenti raggiri o i fatti arbitrari, di derivazione francese, su cui si concentrò la discussione a più riprese nei decenni a seguire, essendo elementi ulteriori idonei ad allargare, non trascurabilmente, la soglia di rilevanza penale delle condotte dei lavoratori. Sparisce, di converso, il richiamo alla ragionevole causa, che viene di fatto assorbita dal cumulo di dei quattro criteri sopra elencati, già sufficienti a lasciare ben poco spazio di liceità penale agli autori delle condotte in questione.

Ulteriore criticità della norma, prevista sia per le coalizioni dei padroni che per quelle degli operai, è la previsione di un aggravante fondata sul concerto, laddove, nella realtà quotidiana, lo sciopero si configurava tipicamente come attività non solo collettiva, ma anche concertata. Si noti peraltro che il riferimento non è ai promotori, che già i codici punivano con maggior severità, ma in generale alla coalizione, un’aggravante, dunque, estendibile a tutti gli autori della condotta. Risulta con ciò difficilmente conciliabile la libertà di scioperare pacificamente, come pure affermato dai proponenti, con il contenuto di una norma particolarmente restrittiva.

Giova da ultimo sottolineare come in sede di discussione del testo si specificò che la disposizione sarebbe valsa non solo per l’industria ma anche per l’agricoltura⁷⁴, coerentemente con tutti i precedenti codici preunitari, che su questo aspetto già si erano distaccati dal modello del *Code rural* francese.

⁷³ Vedi *Relazione sul progetto di codice penale del Regno d'Italia presentata dalla Commissione compilatrice a S. E. il Signor Ministro Guardasigilli*, in *Il progetto*, cit., p. 619.

⁷⁴ In apertura della sessione dedicata all’analisi del capo II del titolo IX, *della impedita libertà e delle frodi nei commerci e nelle industrie*, De Foresta pose un problema nominalistico, affermando che, se i reati ivi contenuti si riferivano anche all’agricoltura, allora se ne sarebbe dovuta fare menzione in epigrafe. Nei lavori della sottocommissione si era già osservato che nella parola industria si ricomprendeva anche l’agricoltura, ma per maggiore chiarezza, siccome nel linguaggio comune si era soliti distinguere industria e agricoltura, fu accolta unanimemente la proposta di Marzucchi di sostituire la parola “industrie” con “lavoro”, così da ricomprendere senza ambiguità ogni attività professionale. Vedi, *Il progetto*, cit., p. 491.

2.1 I fraudolenti raggiri e i fatti arbitrari

La questione più discussa dalla Commissione nella seduta in commento fu certamente quella relativa alla punibilità dello sciopero, in particolar modo relativamente alla locuzione “fraudolenti raggiri, o fatti arbitrari”. Pareva, infatti, ad alcuni degli illustri redattori del progetto che, tramite l’inserimento di queste ulteriori specificazioni, si andasse a minare l’obiettivo dichiarato della depenalizzazione dello sciopero pacifico, sulla scorta dell’esperienza toscana. Non a caso, la prima critica in tal senso provenne da Francesco Carrara, il quale evidenziò come per fatti arbitrari dovessero intendersi né più né meno dei già citati parametri di violenza o minaccia, costituendone una mera ripetizione, mentre, relativamente ai fraudolenti raggiri, egli non ravvisava i caratteri di un reale impedimento alla libertà dell’industria e del commercio, ciò che realmente si voleva tutelare con questo articolo, preferendo perciò che si limitasse la responsabilità penale ai soli casi di effettiva coazione, fisica o morale. Critiche analoghe provennero anche dal Senatore Raffaele Conforti, già Guardasigilli nel 1862, il quale lamentò un’eccessiva vaghezza dell’espressione “fraudolenti raggiri”, suggerendo perciò di eliminarla dal testo, onde evitare futuri pretesti per la punibilità anche dello sciopero volontario; ancora una volta, infatti, si rammentava che lo scopo della legge doveva essere quello:

“di guarentire la libertà del lavoro, non di costringervi alcuno, col punire chi se ne astiene per qualunque motivo, facendo uso della libera disponibilità delle proprie azioni; ed a nulla influisce che ciò avvenga per parte di più persone”⁷⁵.

Ad assumere una posizione di mediazione fu invece il Professor Gian Paolo Tolomei, il quale esprime la propria disponibilità a rimuovere dall’articolo il richiamo ai “fatti arbitrari”, consistenti in quelle violenze minori, come per esempio la chiusura della fabbrica affinché ne fosse impedito l’accesso, ma restò fermo sul mantenimento dei “fraudolenti raggiri”. Con particolare riferimento al reato di turbata libertà dell’industria e del commercio, previsto al primo punto dell’articolo in commento, egli sostenne l’offensività anche dei mezzi non coattivi ma, per l’appunto, “fraudolenti e

⁷⁵ Cfr. *Il progetto*, cit., p. 492.

artifiziosi”, idonei a favorire un monopolio illecito, a diffondere falsi allarmi, fino anche a screditare i prodotti delle imprese concorrenti. Relativamente allo sciopero, invece, egli non era dell’avviso che dalla formulazione proposta dell’articolo potesse desumersi la punibilità di chi avesse aderito volontariamente e pacificamente, ma solo degli istigatori dello stesso, ai quali si imputava perciò *in re ipsa* una qualche forma di coartazione della volontà degli altri lavoratori⁷⁶. La soluzione di massima prospettata da Tolomei fu ben accolta dalla Commissione, ma rimanevano dubbi interpretativi, stante la formulazione dell’articolo, sulla punibilità del semplice concerto di operai che, senza alcuna minaccia o violenza, avessero abbandonato in massa il lavoro, lamentando altresì la vaghezza dell’espressione “simultanea cessazione del lavoro”, cosa che poteva avere confini labili all’interno del complesso panorama industriale⁷⁷; la simultanea cessazione doveva poi essere, per forza di logica, del tutto spontanea, giacché l’elemento della previa coalizione era previsto, all’ultimo comma, quale aggravante.

Ai timori posti da una parte della Commissione, risposero le precisazioni condivise dal magistrato Filippo Ambrosoli e da Tolomei stesso. Il criterio di simultanea cessazione, che qui si proponeva, doveva intendersi realizzato quando tale circostanza avesse riguardato, in un medesimo tempo, il fermo dei lavori di tanti operai o di tanti stabilimenti diversi, in numero tale da far raggiungere allo sciopero dimensioni idonee a rappresentare un’effettiva coazione sulle scelte altrui⁷⁸. Si rispettava in tal modo, a guisa dei proponenti, l’ispirazione della legge, che doveva permettere la spontanea

⁷⁶ Vedi *Il progetto*, cit., p. 492.

⁷⁷ Va osservato che la discussione intorno allo sciopero costituiva sostanzialmente una novità nel panorama italiano, dal momento in cui buona parte del Paese era rimasta ancora ai margini dei processi industriali. Di conseguenza, anche semplici questioni pratiche potevano sollevare non pochi dubbi, giacché ancora il campione statistico era assai limitato. Qui veniva dunque in risalto il significato esatto di simultanea cessazione, fondamentale per capire i confini di questo reato, chiedendosi se ciò si verificasse se a scioperare fossero tutte le manifatture di uno stesso settore, se ne bastasse una soltanto, o solo alcune. Ivi, p. 493.

⁷⁸ Si rivede in questa impostazione l’idea già espressa da Puccioni in sede di commento al codice toscano (vedi *supra*, p. 19), per cui la coalizione operaia spesso conteneva un’insita minacciosità, già di per sé idonea a manipolare la libertà degli industriali. La condotta degli scioperanti, dunque, non doveva necessariamente concretarsi in azioni violente per versare nell’illiceità, dacché la violenza morale, elemento minimo richiesto dalla legge, si poteva riscontrare anche solo nella numerosità degli operai coinvolti, contro uno o pochi proprietari.

cessazione del lavoro, ma sanzionare quei comportamenti in ogni modo lesivi della libera determinazione delle parti in causa, operai o capitalisti che fossero.

Stanti i dubbi interpretativi che permanevano nella discussione, Ambrosoli e Tolomei espressero la disponibilità a una formulazione diversa dell'articolo che mantenesse ferma l'intenzione di tutelare la libertà del lavoro e mitigasse i pericoli, avvertiti da alcuni membri della Commissione, di un eccessivo rigore punitivo, tale da rendere non realmente libera la pacifica astensione dal lavoro. Si propose dunque di prendere in considerazione il modello francese, da poco riformato, sotto il governo di Napoleone III, con la già menzionata legge Ollivier del 27 maggio 1864, con la quale si era superata la piena punibilità di ogni forma di sciopero, operaio o imprenditoriale, così come risultava dalle modifiche al codice apportate nel 1849.

Su queste basi la Commissione trovò un'intesa di massima, rimandando, per un miglior coordinamento normativo, a una nuova seduta e redigendo una bozza del nuovo articolo 261 che rappresentò il primo tentativo italiano di sintesi dei modelli presi a riferimento.⁷⁹

2.2 Un punto di partenza

Emergono a una prima lettura le differenze con il testo originario, quantomeno dal punto di vista lessicale. Anzitutto, spariscono i “fraudolenti raggiri o fatti arbitrari”, ma, anziché lasciare il solo richiamo a violenze o minacce, come parte della Commissione riteneva, si optò per una soluzione di compromesso, caldeggiata da Tolomei, che si riflesse nell'inserimento della locuzione “colpevole artificio”. Si voleva così fare riferimento a quei mezzi non coattivi ma comunque “fraudolenti e artificiosi” che proprio Tolomei aveva evidenziato, temendo che con i soli criteri di violenza o minaccia potesse residuare un'area grigia di non punibilità delle condotte che sarebbero comunque state meritevoli di perseguibilità, dal momento che anche comportamenti ingannatori, a suo dire, avrebbero avuto i caratteri di lesività alla libertà del lavoro. In tal senso pare logico doversi intendere la locuzione “colpevole artificio”

⁷⁹ “Chiunque per mezzo di violenze, o minacce, o colpevole artificio, produce o mantiene, mediante accordo fra operai, la cessazione di lavoro, allo scopo di estorcere aumento o diminuzione di salario o patti diversi fra i locatori e conduttori d'opera, è punito colla detenzione, e ove ne siano colpevoli imprenditori o conduttori d'opera, eziandio con multa”. Vedi, *Il progetto*, cit., p. 493.

in modo simile a “fraudolenti raggiri”, notandosi ancora una volta la stretta aderenza dei progetti di codice italiani al modello francese, che nel novellato art. 414 menzionava “violences, voies de fait, menaces et manoeuvres frauduleuses”, traducibile come “violenze, aggressioni, minacce e raggiri fraudolenti”.

Nella nuova formulazione del nostro articolo 261 spariscono dunque i “fatti arbitrari”, assimilabili alle “voies de fait”, e già indicati da Carrara come generici e ridondanti, dal momento che nulla in più aggiungevano ai parametri di violenza o minaccia, ma, pur sotto diverso nome, rimangono i raggiri fraudolenti, ora “colpevoli artifici”.

Particolarmente rilevante risulta anche la cancellazione, *sic et simpliciter*, dell’ultimo comma dell’articolo, relativo all’aggravante in caso di coalizione, anch’essa originariamente mutuata dal modello francese. Un’aggravante siffatta, sorretta dalla logica di tutelare al massimo grado la libertà del lavoro, si scontrava facilmente con l’intento di rendere leciti gli scioperi pacifici, giacché la concertazione operaia che porta allo sciopero era un momento nella pratica necessario per determinare la simultanea cessazione del lavoro⁸⁰; in questo caso i redattori del progetto non indicarono, sulle prime⁸¹, neanche il ritorno alla più tradizionale pena maggiorata per gli istigatori o i promotori dello sciopero, spesso contenuta nei vari codici preunitari.

Un’ulteriore espressione di massimo rilievo non sarà sfuggita alla lettura dell’articolo aggiornato: “accordo fra operai”. Rispetto alla prima versione, si riaffaccia un tentativo di diversificare il trattamento tra operai e imprenditori; in buona sostanza, la normativa in questione sarebbe stata applicabile solo se la cessazione del lavoro fosse stata causata da operai; anche l’imprenditore veniva sì punito, ma solo se avesse partecipato all’accordo con gli operai. Rimanevano in tal modo scoperte le condotte fraudolente poste in essere dagli imprenditori, che, se ne fossero ricorsi i

⁸⁰ Per un necessario chiarimento circa l’aggravante della coalizione, qui espunta in quanto considerata da alcuni un controsenso, vista la natura del reato, si rimanda all’interpretazione datane dall’On. Pescatore, diversi anni più tardi, in occasione della discussione in Senato del Progetto Vigliani, che la prevedeva al punto 3 dell’art. 318. Vedi *infra*, p. 68-69.

⁸¹ Si noti che la non menzione della Commissione non è nemmeno imputabile a una dimenticanza o un’omissione in attesa di coordinamento con la sottocommissione, dal momento che la mancanza permane anche nel progetto definitivo, all’art. 242, il che indica chiaramente una scelta consapevole del legislatore. Vedi *infra*, p. 44.

presupposti, avrebbero potuto essere ricomprese nel generico reato di turbata libertà del lavoro, di cui al punto uno del primo comma dell'articolo. Va però puntualizzato che, nel revisionare il testo in questione, i redattori hanno ritenuto opportuno parlare di violenza, minaccia e colpevoli artifici solo relativamente al punto due, riferito allo sciopero, indicando chiaramente i soli criteri di violenza e minaccia per la diversa fattispecie di reato di cui al punto uno⁸². Si creava a questo punto una disciplina diversificata, per cui la libertà dell'industria e del commercio poteva essere turbata, da chiunque, solo con azione fisicamente o moralmente violenta, mentre per lo sciopero, ora da intendersi tale solo con l'accordo fra operai, continuavano anche a rilevare le condotte ingannatorie.

Un'ultima revisione dell'articolo riguardò anche la misura e la specie della pena, in questo caso prevedendo un trattamento più mite rispetto alla prima stesura. Il codice, che nelle primissime bozze conteneva la distinzione dei reati in misfatti, delitti e contravvenzioni, annoverava nella versione definitiva solo la generica figura di reato, non replicando la distinzione tra misfatti (crimini) e delitti, e rimandando per le contravvenzioni al codice di polizia punitiva. Il reato in questione, per gravità, sarebbe in ogni modo rientrato nella categoria dei delitti, tradizionalmente sanzionati con pene correzionali, tra le quali la prigionia era la più grave per trattamento sanzionatorio⁸³. Parve dunque opportuno, in ultime analisi, operare il passaggio alla detenzione, di cui non si indicarono in questa sede i margini edittali, rimettendo ad ulteriori lavori delle sottocommissioni.

Accompagnato da una breve relazione introduttiva, il progetto definitivo, completato dalla Commissione in due anni di lavori, fu presentato al Ministro della

⁸² Sul perché di questa scelta, tra l'altro ripetuta anche nei successivi progetti, la Commissione non dà molte spiegazioni. Se nel progetto originario, sia la turbata libertà dell'industria e del commercio, sia lo sciopero erano puniti se attuati con violenze, minacce, raggiri fraudolenti e fatti arbitrari, nel progetto definitivo, dopo aver concordato sulla necessità di snellire queste figure di reato, si optò per il richiamo ai colpevoli artifici per il solo sciopero, nulla più che un diverso modo di nominare i raggiri fraudolenti. Nel resoconto della seduta se ne dà semplicemente atto: "anche pel reato previsto nel n. 1 di questo paragrafo, si delibera che la pena sia la detenzione, omesse le parole fraudolenti raggiri o fatti arbitrari, e limitato il concetto alla sola coazione dipendente da violenza materiale o morale". Vedi *Il progetto*, cit., p. 493.

⁸³ Per una breve ricostruzione sull'impostazione sistematica del codice, vedi *supra* p. 32, nota 72.

Giustizia De Filippo il 17 maggio 1868. L'originario articolo 261 divenne il nuovo articolo 242, nel quale furono chiariti alcuni degli aspetti critici appena commentati⁸⁴.

La misura della detenzione fu diminuita sensibilmente rispetto alla prima versione, che prevedeva la prigionia dal secondo al quarto grado (da 6 mesi a 3 anni). Ancor più rilevante è il chiarimento al secondo punto, con la rimozione di ogni riferimento all'accordo tra operai, foriero di ambiguità, e il passaggio a una formulazione essenziale. Da segnalare anche l'assenza di aggravanti, forse la più appariscente singolarità del progetto in questione, che, pur in sostanziale armonia con gli altri tentativi elaborati nel lungo periodo della destra storica, spicca per mitezza sanzionatoria.

L'art. 242 del progetto del 1868, così redatto, rappresenta una pietra miliare per la futura evoluzione della materia; pur rimaneggiato diverse volte nei decenni successivi, infatti, vediamo qui prendere forma il primo tentativo di legislazione scioperistica nazionale, che, nonostante un discreto grado di maturità già raggiunto, vide la luce solo vent'anni più tardi.

3. La commissione del 1869

A tre anni dall'entrata in vigore degli altri codici⁸⁵, il terreno sembrava fertile per il completamento della codificazione penale. Ricevuto il progetto il 17 marzo 1868, il

⁸⁴ Art. 242. È punito colla detenzione da tre mesi a due anni:

1° chi per mezzo di violenze o minacce restringe o impedisce in qualunque maniera la libertà del lavoro e del commercio;

2° chi per mezzo di violenze, minacce od artifici colpevoli sia riuscito a produrre o mantenere la cessazione del lavoro, allo scopo di imporre un aumento od una diminuzione di salari, o patti diversi da quelli stabiliti.

⁸⁵ La questione dell'unificazione legislativa veniva unanimemente ritenuta prioritaria nell'agenda politica del Paese, tanto che già nel 1865 entravano in vigore il Codice civile, il Codice di procedura civile, il Codice di commercio e il Codice di procedura penale. Rimaneva fuori, per le note vicende, il Codice penale; la questione, sulle prime, si provò a risolvere con la temporanea estensione del Codice sardo a tutta la Nazione, privato della pena di morte, ma tale progetto, approvato alla Camera il 16 marzo del 1865, fu bocciato in Senato per l'opposizione toscana. Si veda l'esatta ricostruzione della vicenda codicistica in *Relazione del Ministro di grazia e giustizia e dei culti (Vigliani) presentata al Senato del Regno nella tornata del 24 febbraio 1874*, in *Le fonti del Codice penale italiano*, Vol. I, Roma 1875, pp. 1-2; Sulla stagione codificatoria italiana, per il periodo 1865-1889, si veda poi ampiamente C. Ghisalberti, *La codificazione del diritto in Italia: 1865-1942*, Roma 1994.

Ministro De Filippo, data la rilevanza della materia, richiese un parere all'assemblea generale delle Corti e dei Tribunali sugli aspetti sistematicamente più importanti del Codice⁸⁶. Poco meno di un anno dopo, ricevute le opportune osservazioni, il nuovo Ministro Pironti ritenne maturi i tempi per una revisione definitiva del testo, al fine di presentare alle Camere un progetto di Codice massimamente condiviso nella sua impostazione sistematica. A tale scopo fu dunque istituita una nuova commissione con decreto del 3 settembre 1869⁸⁷, che avrebbe dovuto mantenere la struttura già elaborata, riordinando il vasto materiale di studio raccolto dalla precedente commissione, anche alla luce dei pareri forniti dalla magistratura.

Per quanto riguarda gli argomenti qui di specifico interesse, i membri della nuova commissione non si soffermarono lungamente sulla discussione; il testo fu mantenuto pressoché intatto e non sorsero nuove contestazioni come quelle che avevano riguardato i precedenti lavori. Tra le poche questioni ambigue rimanenti, era la locuzione “colpevoli artifizi”, che venne affrontata nella seduta del 18 dicembre 1869. Fu pensiero condiviso dei presenti che l'aggiunta dell'aggettivo “colpevoli” al sostantivo “artifizi” potesse ingenerare l'errata convinzione che la semplice opera ingannatoria di per sé non bastasse a integrare gli estremi del reato, dovendosi

⁸⁶ Con la circolare n. 5526-195 del 10 ottobre 1868, il Ministro invocava l'art 189 della legge sull'ordinamento giudiziario (R.D. 6 dicembre 1865, n. 2626), che prevedeva la facoltà del Governo di richiedere pareri alle corti (d'appello e di cassazione) e ai tribunali, riuniti in assemblea generale, su disegni di legge e questioni di pubblico interesse. Trasmetteva dunque il progetto di codice, rispetto al quale, pur affermando l'opportunità di un riscontro articolo per articolo, ricordava l'esigenza di celerità dei lavori, indicando alcuni temi di particolare interesse sui quali era assolutamente necessario che l'assemblea si soffermasse, senza che un'analisi globale e accurata dell'intero corpo normativo recasse troppo ritardo al già complesso iter legislativo. I punti sottolineati dal Ministro erano relativi: 1) all'opportunità di dividere i fatti punibili in reati e contravvenzioni, senza l'ulteriore divisione dei reati in crimini e delitti; 2) riflessioni sulla scala penale, dialogo sulla pena di morte incluso; 3) sull'omissione di qualsiasi riferimento ai reati di stampa; 4) sulla classificazione generale dei reati; 5) sulla classificazione dei reati e sulle relative pene; 6) segnalazione di eventuali lacune. Vedi *Il progetto*, cit. pp. 4-6.

⁸⁷ La nuova Commissione, ben più snella della prima, incaricata di revisionare il progetto alla luce delle osservazioni della magistratura, era composta inizialmente dai soli Giuseppe Borsani e Sante Martinelli, cui si aggiunsero subito dopo, con l'insediamento al Ministero di Paolo Onorato Vigliani nell'ottobre dello stesso anno, Giacomo Costa e Filippo Ambrosoli, i quali cooperarono già dalla prima seduta. I lavori cominciarono il 12 ottobre e terminarono il 5 aprile seguente, analisi del codice di polizia punitiva compresa. I processi verbali sono contenuti in *Il progetto del codice penale per il Regno d'Italia coi lavori preparatori per la sua compilazione raccolti ed ordinati sui documenti ufficiali*, Vol. II, Firenze 1870.

aggiungere un qualcosa alla condotta che la rendesse, per l'appunto, colpevole. Onde evitare di creare una sfera di non punibilità non voluta dai redattori e contraria alla tutela della libertà del lavoro, gli stessi concordarono sull'opportunità di sopprimere dal testo la parola "colpevoli", così da rendere chiaro, con la più ampia formulazione scelta, che "ogni artificio atto ad ingannare, adoperato per indurre a commettere uno dei fatti preveduti in questo articolo, è sufficiente a rendere responsabile del reato"⁸⁸. Emerge ancora la differenza solo nominale tra gli artifici e i raggiri, enunciati nella precedente formulazione e nell'omologo francese; ancor di più, la rimozione di ogni aggettivo quali fraudolenti o colpevoli, risultava sì coerente con la tutela della libertà del lavoro, ma allo stesso tempo comprimeva di molto lo spazio, già ristretto, di liceità penale dello sciopero⁸⁹.

Fu mantenuta ferma invece la scelta di sanzionare gli autori delle condotte in questione con la detenzione e non con la prigionia, in accordo alle riflessioni già svolte dalla precedente commissione, ritenendo il reato non di tale gravità da giustificare l'applicazione di un trattamento più severo⁹⁰; la scelta della detenzione, del resto, era coerente con la pena prevista per l'affine reato di "esercizio arbitrario delle proprie ragioni", di cui all'art. 173 del progetto, che prevedeva la detenzione alla lettera a) del primo comma per chi avesse commesso il reato con violenza o minaccia alla persona⁹¹.

La novità di maggior rilievo, in questa sede, fu la reintroduzione di un'aggravante, non più per il caso della previa coalizione, che di fatto sussisteva sempre, ma per gli istigatori delle condotte previste nella disposizione normativa, ossia turbata libertà del lavoro e del commercio e sciopero, riprendendo l'esperienza dei codici preunitari. A

⁸⁸ Ivi, p. 274.

⁸⁹ Si motivò la scelta adducendo che "[...] la frase artificio colpevoli potrebbe essere interpretata nel senso, che gli artificio debbano per sé stessi costituire un'azione, se non punibile, almeno intrinsecamente prava; mentre ogni artificio atto ad ingannare, adoperato per indurre a commettere uno dei fatti preveduti in questo articolo, è sufficiente a rendere responsabile del reato. Quella parola pertanto viene soppressa [...]". *Ibid.* Il medesimo problema fu poi ampiamente dibattuto in sede di discussione del progetto Vigliani, nell'aprile del 1875, per cui si rimanda, *infra*, pp. 48 e ss.

⁹⁰ La proposta di inasprimento sanzionatorio provenne da alcune corti, ma fu respinta in questa sede, "[...] sembrando alla commissione che il fatto non sia per sé stesso di tale gravità da richiedere questa pena; tanto più che con la detenzione è punito anche il reato più analogo a quello in esame, che è l'esercizio arbitrario delle proprie ragioni". Vedi *Il Progetto*, cit. Vol. II, pp. 274-275.

⁹¹ Sul reato in questione si vedano i lavori contenuti nel venticinquesimo verbale della commissione, *ivi*, pp. 165-166.

questi soggetti, operai o non operai, si imputava una condotta maggiormente riprovevole, meritevole di pena aumentata non solo nei margini edittali, da un anno e tre mesi fino a tre anni, ma anche nella specie, da detenzione a prigionia⁹².

I lavori di revisione del codice terminarono l'8 febbraio 1870, e dopo il termine delle sedute dedicate al codice di polizia punitiva e al regolamento penitenziario, il 15 aprile seguente, tutti i testi vennero dati alle stampe nel dicembre 1870, accompagnati dalla relazione introduttiva per il Ministro nel frattempo insediatosi, Matteo Raeli. Il nuovo articolo 285 si inseriva all'interno del Titolo VIII del Libro II, dedicato ai reati contro il commercio e le industrie, in apertura del Capo II, rubricato "della impedita libertà del lavoro e del commercio, e delle frodi nei commerci e nelle industrie"⁹³.

Salvo lievissime modificazioni, come l'adeguamento della pena minima da tre a quattro mesi, l'articolo venne dunque approvato così come già commentato nelle pagine precedenti. Il contenuto era nella sostanza simile a quello dell'omologo francese, ispirato più all'esperienza toscana che a quella piemontese, e non molto dissimile da quello che sarà più avanti previsto con il Codice Zanardelli. Eppure, il percorso di questo progetto di Codice, frutto di lavori lunghi quasi un decennio⁹⁴, era destinato a esaurirsi in fretta, a causa di fattori storici che non consentirono il passaggio parlamentare. Si noti, tra le varie, la coincidenza tra l'invio del progetto al Ministro Raeli, nel dicembre del 1870, e l'avvicendamento al Ministero, il 24 febbraio 1871, tra quest'ultimo e Giovanni De Falco, un protagonista assoluto dei lavori per la

⁹² Se per il reato semplice si scelse di non accogliere la proposta delle corti di punire i colpevoli con la più rigida prigionia, lo stesso non avvenne per l'aggravante, ora reintrodotta, prevista per gli istigatori. Nelle intenzioni era questo un modo per marcare più nettamente la differenza tra chi certe condotte, comunque criminose, le aveva poste in essere guidato da altri, e chi quella folla l'aveva aizzata; con ciò, per i redattori del progetto, non poteva ignorarsi una chiara differenza di gravità che doveva necessariamente riflettersi in pene più severe. Ivi, p. 275.

⁹³ Art. 285, § 1. È punito colla detenzione da quattro mesi a due anni:

a) chi, per mezzo di violenze o minacce, restringe o impedisce in qualunque maniera la libertà del lavoro e del commercio;

b) chi, per mezzo di violenze, minacce od artifici, è riuscito a produrre o mantenere una cessazione di lavoro, allo scopo di imporre un aumento od una diminuzione di salari, o patti diversi da quelli stabiliti.

§ 2. Gli istigatori dei reati preveduti nel precedente paragrafo sono puniti colla prigionia da un anno e tre mesi a tre anni.

⁹⁴ Vedi *supra*, p. 35, nota 91.

codificazione penale nel periodo della destra storica. Il nuovo Guardasigilli, già Ministro nel primo semestre del 1866, si era occupato assiduamente, negli anni precedenti, della redazione di una bozza di codice, in particolar modo del primo libro, che costituì la base dei lavori della commissione, ma dalla stessa ampiamente rimaneggiata⁹⁵. Come si renderà ancora più evidente nel prosieguo del discorso, De Falco riprese i lavori per il nuovo codice penale non dal punto messo dalla Commissione nel dicembre del 1870, ma dal proprio progetto, risalente al 1864, il che si rende evidente anche nella trattazione della materia scioperistica, trattata in maniera diametralmente differente nel nuovo progetto del 1873⁹⁶. Non secondariamente, bisogna considerare il contesto storico in cui i fatti si svolsero; il 20 settembre del 1870 veniva presa Roma, che il 3 febbraio del 1871 diveniva la nuova Capitale del Regno. Inevitabilmente, l'evento fu di tale portata da canalizzare la massima attenzione del Governo, impegnato principalmente nel complesso trasferimento delle istituzioni da Firenze⁹⁷, cosa che rendeva al quanto improbabile, in quei mesi, l'esame parlamentare

⁹⁵ Per non cominciare i lavori da zero, alla Commissione, nel 1866, venne distribuito il progetto di primo libro già redatto da De Falco nel 1864. Pur riconoscendo la bontà degli studi già effettuati, non può non riscontrarsi come si diffuse sin da subito un certo scetticismo nei confronti del testo, reso evidente da significative modifiche che gli furono apportate già nei primi articoli. Conseguentemente, al termine della diciassettesima seduta, il 25 marzo 1866, dopo appena due mesi dall'inizio dei lavori, si rese evidente la necessità di proseguire i lavori discostandosi in maniera netta dall'ormai superata iniziativa di De Falco. Tolta questa seduta, la Commissione fu costretta a una lunga interruzione, dovuta dapprima alla terza guerra d'indipendenza, poi all'epidemia di colera, che portò all'aggiornamento dei lavori soltanto il 18 dicembre seguente; approfittando della pausa forzata, i commissari Ambrosoli, De Foresta e Vaccarone, richiesti dal Presidente Pisanelli, elaborarono un nuovo progetto di libro I, da usare come base di discussione per le future sedute, giacché le varianti già accumulate sulla specie e sulla scala delle pene avevano reso complesso e infruttuoso l'utilizzo del progetto De Falco, da quel momento richiamato solo per validità degli approfondimenti scientifici. Vedi *Il progetto*, cit. Vol. I, p. 133.

⁹⁶ Vedi *infra*, pp. 49-52.

⁹⁷ Nell'analisi dei percorsi legislativi, non si può trascurare il dato storico, considerando che l'ancor giovanissimo Regno d'Italia era pienamente alle prese con il Risorgimento, che tradizionalmente si conclude proprio con la presa di Roma. I lavori parlamentari risentirono inevitabilmente dell'evento, giustificandosi la lunga pausa delle sedute, che, sospese a fine agosto, ripresero solo a dicembre, con l'apertura dell'XI legislatura. Seguirono altri mesi di fermento dovuti all'attuazione dello spostamento della capitale a Roma, il che rendeva necessari ingenti lavori, tra cui l'individuazione di nuovi spazi assembleari e governativi. Solo il 27 novembre 1871, con una solenne seduta congiunta di Camera e Senato nella nuova aula di Montecitorio, alla presenza del Re Vittorio Emanuele II, Roma diveniva definitivamente il cuore istituzionale del Paese. Per ciò che qui interessa, da quel momento poterono lentamente riprendere i lavori di studio per la codificazione penale, che con l'avvio del decennio 'settanta avevano subito una brusca battuta d'arresto. Per un approfondimento sullo spostamento del

di un progetto di legge tanto vasto come il nuovo Codice Penale per la Nazione. E senza ulteriori commenti ufficiali al progetto, depositato sulla scrivania del Ministro nel dicembre del 1870, i lavori entrarono in una lunga fase di stallo; nessuno sviluppo risulta nel biennio '71-'72, e la grossa mole di lavori, che aveva animato il decennio precedente, apparentemente svanisce senza lasciare segni tangibili. Negli ordini del giorno della Camera si parla poco o nulla di Codice penale, una volta il 19 aprile del 1871, occasione nella quale si approva un progetto di legge per la modifica degli articoli 268-270 del Codice esistente, relativamente alla libertà d'espressione dei ministri di culto⁹⁸, poi due giorni più tardi, dove nel corso di una discussione sull'autorizzazione a procedere nei confronti di quattro deputati, l'On Guerrieri-Gonzaga menziona il progetto di nuovo codice penale, con riferimento allo studio sulla distinzione tra la materia contravvenzionale e quella propriamente penale, osservazione alla quale l'On. Rattazzi (in una delle sue ultime apparizioni parlamentari) replica con semplicità, ricordando che quel progetto ancora è lontano dall'essere legge⁹⁹. Nonostante la mancanza di sviluppi concreti sul nuovo codice, la questione non era però certamente uscita dall'agenda di governo; fu Re Vittorio Emanuele II stesso che, nella solenne occasione della prima seduta congiunta delle Camere a Roma, tenutasi il 27 novembre del 1871 nel Palazzo di Montecitorio, ricordò nel suo discorso inaugurale come la questione codicistica fosse una priorità dell'XI legislatura, un discorso che travalicava la mera rilevanza giuridica, assurgendo a simbolo della completezza risorgimentale¹⁰⁰. Ma, come già detto, alle parole non

Parlamento a Roma, si veda l'interessante volume edito recentemente dalla Camera, *Centocinquantenario della prima seduta a Palazzo Montecitorio in Roma Capitale*, Roma 2021.

⁹⁸ Cfr. "Rendiconti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati", XI Legislatura - Sessione 1870 - 1871 (22/03/1871 - 20/05/1871), Vol. II, Prima della legislatura dal 22/03/1871 al 20/05/1871, Tornata di mercoledì 19 aprile 1871, Firenze 1871, pp. 1647 e ss.

⁹⁹ Così Rattazzi sulla classificazione dei reati: "L'onorevole Guerrieri diceva che nel nuovo Codice, il quale si sta elaborando, e che dovrà essere discusso ed approvato dal Parlamento, le disposizioni in questa parte saranno variate. Ebbene, quando verrà il nuovo Codice, quando le disposizioni saranno diverse, allora vedremo in qual modo si dovrà giudicare" [...]. Ivi, Tornata di venerdì 21 aprile 1871, p. 1667.

¹⁰⁰ "Non mancheranno altre proposte di grave momento, come quella riguardante l'autonomia dei comuni e delle provincie; il decentramento amministrativo in quella misura che non scemi forza allo Stato, e quelle per un unico Codice penale, per riformare l'istituzione dei giurati e per crescere uniformità ed efficacia agli ordini giudiziari. Noi verremo per tal modo vantaggiando la pubblica sicurezza, senza la quale volgonsi in pericolo persino i benefizi della libertà". Cfr. Rendiconti del

seguirono i fatti, così che, nei due anni successivi, non si registrò alcuna novità di rilievo sul tema.

È in questo contesto di inerzia che il Ministro De Falco elabora personalmente un progetto di Codice, un testo che risulterà del tutto isolato rispetto agli sviluppi futuri, ma che merita qui approfondimento, data l'importanza nell'aver rimesso in moto l'attività di studio sulla materia, dopo una fase di quiete.

4. Il progetto De Falco

Attivo fautore della codificazione penale sin dai primi anni di vita del Regno, tornato al Ministero nel 1871, Giovanni De Falco tentò un nuovo, e poi rivelatosi ultimo¹⁰¹, tentativo di dar vita al tanto studiato Codice. Naufragato in una serie di circostanze poco fortunate il precedente progetto, fu egli stesso a elaborarne uno,

Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei deputati, XI Legislatura - Sessione 1871 - 1872 (27/11/1871 - 11/03/1872), Vol. I, Seconda della legislatura dal 27/11/1871 al 11/03/1872, Roma 1872, Seduta reale di lunedì 27 novembre 1871, p. 2; lo stesso documento è presente anche nei resoconti del Senato, "Discorso pronunciato da S.M. Vittorio Emanuele II Re d'Italia all'apertura della seconda sessione della Legislatura XI il 27 novembre 1871, p. 2.

¹⁰¹ Giovanni De Falco (1818-1886) figura tra i protagonisti della codificazione penale italiana nel periodo dei governi della destra storica. Ministro di Grazia e Giustizia per due volte, tra il 1865 il 1866 e tra il 1871 e il 1873, vantava un'indiscussa esperienza giuridica, avendo prestato servizio come magistrato dapprima nel Regno delle Due Sicilie e poi nel Regno d'Italia; nominato senatore nel 1865, tra i suoi incarichi precedenti si annoverano quelli di Procuratore generale presso la gran Corte criminale di S. Maria Capua Vetere (1860), Procuratore generale presso la gran Corte criminale di Napoli (27 luglio 1860), Consigliere della suprema Corte di giustizia di Napoli, poi Corte di cassazione di Napoli (28 gennaio 1861), Sostituto procuratore generale presso la suprema Corte di giustizia di Napoli, poi Corte di cassazione di Napoli (6 aprile 1862), Avvocato generale presso la Corte di cassazione di Napoli (27 dicembre 1863). Nel decennio di maggiore attività politica si distinse per il contributo dato agli studi in campo penale, ispirando i lavori della prima commissione e redigendo personalmente un nuovo progetto di codice nella sua seconda parentesi ministeriali, in anni in cui, come si è detto, le vicende storiche risorgimentali avevano relegato a uno stato di quiescenza la questione codicistica. Tramontato l'obiettivo di approvare il codice in tempi brevi e con l'avvento di una nuova fase politica guidata dalla sinistra storica, tornò a tempo pieno alla sua professione, ricoprendo per dieci anni, fino alla sua morte, il prestigioso incarico di Procuratore generale presso la Corte di cassazione di Roma (13 gennaio 1876-25 febbraio 1886), posizione dalla quale continuò a farsi voce della necessità di addivenire il prima possibile alla codificazione nazionale, punto quasi sempre menzionato nei suoi discorsi inaugurali dell'anno giudiziario tra il 1877 e il 1875. Si veda la scheda anagrafica del Senatore Giovanni De Falco in Fabio Grassi Orsini, Emilia Campochiaro, curr., *Repertorio biografico dei Senatori dell'Italia liberale. 1861-1922*, Roma 2009. Per i discorsi inaugurali si veda la sezione «Archivio storico» del sito della Corte Suprema di Cassazione, dove le risorse d'interesse sono state integralmente digitalizzate.

facendo tesoro della personale esperienza accumulata in dieci anni di lavori sul tema. Nella redazione del primo libro, si ritrovano in maniera chiara le osservazioni che erano state già proposte anni addietro al suo progetto, poi trasfuso nel codice, mai discusso, del 1868. Relativamente alle questioni salienti di parte generale, il testo riproponeva la tripartizione dei reati in crimini, delitti e contravvenzioni, e riaccoglieva queste ultime nel codice penale, non dislocandole, come proposto nel progetto del 1870, in un separato codice di polizia punitiva; manteneva provvisoriamente la pena di morte, come suggerito dalle Corti nei precedenti pareri, ma lo stesso Autore indicava che la questione avrebbe dovuto essere rimessa al Consiglio dei Ministri per ulteriori riflessioni¹⁰². Meno tracciato, invece, era il percorso del secondo libro, di cui il Ministro, a suo tempo, era riuscito a curare personalmente solo una parte, non arrivando ai delitti contro la libertà del lavoro. Se negli studi degli anni '60 pareva ormai consolidata la struttura di questi reati principalmente sul modello toscano, il progetto De Falco muta diametralmente indirizzo, riprendendo molto della legislazione sarda vigente. Nell'art. 377 del progetto si sanziona il concerto tra "coloro che danno lavoro agli operai", mentre nell'art. 378 si sanziona il concerto "di operai o lavoratori", riproponendo la distinzione di trattamento tra le diverse categorie¹⁰³, tipica dei codici di ispirazione francese del primo Ottocento. La diversità di trattamento è esplicitata anche nella misura delle pene, detenzione da dieci giorni a tre mesi, con

¹⁰² La contrarietà di De Falco verso la pena di morte è facilmente riscontrabile sia dall'impostazione del primo progetto, sia rileggendo il suo discorso di inaugurazione dell'anno giudiziario 1877 presso la Corte di Cassazione di Roma, dove esprime preoccupazione per le ventotto condanne a morte irrogate nel corso dell'anno precedente nel solo territorio di competenza della Corte, auspicandosi che il nuovo codice tanto atteso, sulle orme del modello toscano, potesse essere "ricco della gloria di segnare l'abolizione della pena di morte per tutta l'Italia". Cfr. G. De Falco, *Discorso pronunciato dal Senatore Giovanni De Falco Procuratore generale del Re presso la Corte di cassazione di Roma nella Assemblea generale del 2 gennaio 1877*, Roma 1877, p. 9.

¹⁰³ Art. 377: "Qualunque concerto formato fra quelli che danno lavoro agli operai per costringerli ingiustamente ad una diminuzione di salario, se tale concerto è seguito da un principio di esecuzione, è punito con la detenzione da dieci giorni a tre mesi e con multa da cento a cinquecento lire". Cfr. *Progetto del Codice penale pel Regno d'Italia lasciato nel Ministero dal Commendatore G. De Falco Ministro di Grazia e Giustizia*, Roma 1873, p. 97.

Art. 378: "Qualunque concerto di operai o lavoratori, che tenda, senza ragionevole causa, a sospendere, impedire o rincarare il prezzo delle opere o de' lavori, seguito da un principio di esecuzione, è punito con la detenzione da uno a sei mesi. Ne' casi de' due precedenti articoli gli autori, promotori è coloro che avranno adoperato minacce, non punite di pena più grave, sono puniti con le rispettive pene, aumentate di uno il due gradi". *Ibid.*

multa da cento a cinquecento lire, per i padroni, e detenzione da uno a sei mesi per i lavoratori, coerentemente con l'impostazione della maggior pericolosità sociale dello sciopero. In entrambi i casi, viene confermata l'aggravante per i promotori delle agitazioni. La differenza con la legislazione sarda sta nell'art. 379, che riprende quel reato comune di derivazione toscana, relativo alla turbata libertà del commercio e dell'industria, ma qui inserito con una formulazione ambigua, per un ridondante richiamo a imprenditori e operai¹⁰⁴, che non risulterà seguita nei successivi lavori.

Il perché di una previsione così fuori dal contesto degli studi sino a quel momento svolti sulla materia scioperistica non è di pronta soluzione, anche in relazione ai progetti futuri, che torneranno sulla via battuta negli anni '60. Bisogna primariamente ricordare come l'allora Ministro abbia redatto personalmente il lavoro in commento, avvalendosi degli studi precedenti, ma senza l'ausilio di una commissione; a ciò dobbiamo la mancanza di verbali, con conseguenti difficoltà esegetiche. Ciò che viene in soccorso dell'interprete è però la lettera di accompagnamento al testo¹⁰⁵, lasciato al suo successore al Ministero, Paolo Onorato Vigliani, nella quale l'Autore non faceva segreto della non completezza del progetto, data la mancanza di tempo, e indicava espressamente come avesse avuto poco modo di curare le parti comprese dal titolo IX al XVI, titolo IX che era proprio quello dedicato alla materia qui di interesse. Ci sono in tal modo indizi sufficienti per ritenere che, nel momento in cui De Falco lasciò l'incarico, il titolo relativo ai "reati contro il commercio e le industrie" non fosse

¹⁰⁴ Art. 379: "Chiunque, nel fine di far aumentare o diminuire i salari, o per turbare il libero esercizio delle industrie o de' lavori, usa violenze, ingiurie, minacce, impone obblighi, pronunzia divieti ed interdizioni, sia contro gli operai, sia contro coloro che danno il lavoro, è punito con la detenzione da tre mesi ad un anno. La pena si accresce di un grado se il delitto è commesso in assemblea o riunioni di operai o lavoratori". *Ibid.*

¹⁰⁵ Caduto il governo Lanza il 25 giugno 1873, De Falco si apprestava a lasciare il Ministero per la seconda volta. Data l'impossibilità di proseguire personalmente i lavori per il Codice penale, raccolse quanto da lui elaborato per agevolare il suo successore. Al testo accompagnò una breve lettera, datata 30 giugno 1873: "Questo progetto del Codice penale pel regno d'Italia, al quale ho personalmente lavorato, doveva esser riveduto, riordinato, corretto, specialmente dal titolo IX al titolo XVI, alla compilazione dei quali potetti poco attendere. Aveva proposito di compiere questo lavoro durante le vacanze parlamentari, per presentarlo ai voti del Parlamento, alla sua riapertura in novembre prossimo. Rimaneva anche a risolvere la grave questione della pena di morte, ma questa questione, naturalmente riserbata al Consiglio de' Ministri, comunque sarebbe stata risolta, non avrebbe mutato l'ordinamento generale del Codice, ma soltanto modificate alcune disposizioni. Interrotto il lavoro per la dimissione del Ministero, in seguito del voto del 25 giugno, lascio il disegno del Codice nello stato in cui si trova, per quello che potrà giovare agli studi ed alle cure dell'onorevole mio successore". *Ivi*, p. 1.

ancora pienamente sviluppato, così che, provvisoriamente, fu mantenuta la disciplina vigente nell'ordinamento sardo-piemontese. Che la disciplina dettata dagli articoli 377-378 del progetto non fosse frutto di una ricercata elaborazione lo si può anche desumere da quanto nel frattempo era avvenuto oltralpe, con l'ormai nota riforma del 1864, che aveva superato il tradizionale schema di punibilità delle coalizioni operaie e imprenditoriali, ripreso dal legislatore sabaudo, in favore di un modello "alla toscana", riforma che già aveva ispirato i lavori delle precedenti commissioni. La disciplina elaborata da De Falco sarebbe così risultata anacronistica ancor prima di vedere la luce, dal momento che, pure non mancando ferventi dibattiti sull'argomento, nessuno degli attori coinvolti nell'impresa della redazione del codice aveva sin qui proposto il mantenimento *tout court* del modello sardo vigente. In ogni modo, anche questo progetto non sopravvisse alla fine dell'incarico al Ministero del suo autore, andando ad arricchire la già cospicua mole di materiali di studio sino a quel momento accantonati, senza che nemmeno si fosse ancora raggiunto un passaggio parlamentare.

5. Il Progetto Vigliani – il primo passaggio parlamentare

Con l'avvicendamento al Ministero, dopo un triennio in cui i lavori per il codice erano rimasti personalmente nelle mani di De Falco, senza che si addivenisse alla presentazione di un progetto compiuto, il nuovo Guardasigilli, Paolo Onorato Vigliani, intese da subito intraprendere una strada diversa, riprendendo in blocco il prodotto delle precedenti commissioni, operanti tra il 1866 e il 1870. L'avvertita necessità di concludere, finalmente, la stagione dei nuovi codici nazionali condusse in tempi rapidissimi alla riorganizzazione del progetto del 1870, che, dopo meno di otto mesi dall'insediamento del nuovo governo, era pronto ad essere sottoposto al vaglio del Senato¹⁰⁶. Il testo ministeriale fu presentato, corredato di relazione esplicativa, nella

¹⁰⁶ Nella relazione al progetto stilata da Vigliani, moltissimi sono i rimandi ai verbali dei lavori delle commissioni operanti tra il 1868 e il 1870, rispetto ai quali si riprende qui idealmente il filo; la più vistosa differenza sta nell'accorpamento della materia contravvenzionale, eliminato l'apposito codice di polizia punitiva, ma l'impostazione codicistica generale rimane in ogni modo pienamente coerente al suo antecedente. Vedi diffusamente la *Relazione del Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti (Vigliani)*, cit., pp. 1-55. L'ultimo progetto De Falco costituì, per stessa ammissione del nuovo Guardasigilli, un'importante fonte di studio della materia, atteso il suo sforzo non solo come Ministro, ma anche e

tornata del 24 febbraio 1875. Al fine di accelerare i tempi, si omise una nuova preliminare fase di studi, così che il progetto in questione risultò sostanzialmente strutturato su quello licenziato dalla commissione nel dicembre del '70, con l'obiettivo di sottoporlo successivamente alla revisione di una commissione senatoria, che avrebbe stilato una versione definitiva del testo¹⁰⁷. Riguardo la materia dello sciopero, ora sistemata all'articolo 318, all'interno del Titolo IX, "Dei reati contro il commercio e le industrie", nulla in più si deve aggiungere rispetto a quanto già non si è detto nelle pagine precedenti riguardo l'art. 285 del progetto del 1870, del quale si riprende integralmente il testo, con la sola aggiunta di un terzo comma, sfavorevole agli scioperanti, che reinseriva l'aggravante per il caso di commissione del reato a seguito di concerto¹⁰⁸, presente nella formulazione provvisoria del 1868 ma poi abbandonata successivamente. La maggior rigosità qui proposta sembra coerente con le brevi considerazioni sull'argomento esposte dal Ministro nella relazione, nella quale si sottolinea il preoccupante aumento del numero degli scioperi, imputabile, a suo dire, alle pressioni mosse dai "nemici di ogni ordine sociale" agli operai¹⁰⁹. Questa

soprattutto come "giureconsulto" (Ivi, p.2.), ma, pragmaticamente, i suoi progetti continuarono a risultare minoritari.

¹⁰⁷ Non volendo indugiare oltre, il Ministro Vigliani aveva dato conto al Senato del progetto di codice già nella seduta del 24 febbraio 1874, prima che questo fosse sottoposto a completa revisione, passaggio che avvenne seguentemente, e in tempi rapidi, ad opera di una nuova commissione interna al Senato, composta dai senatori Musio, Miraglia, Pallieri, Tecchio, Borsani (relatore del progetto), Mirabelli, Borgatti, Giorgini, Errante, Gadda e Trombetta. La commissione mostrò profonda adesione al progetto presentato dal Ministero, intervenendo in misura parca sulle disposizioni ivi contenute. I lavori, conclusi in pochi mesi, venivano compendati in una relazione finale, in cui si mettevano in evidenza i pregi del proposto codice, esposta al Senato il 15 luglio successivo. Passati ulteriori mesi di interlocuzione tra il Ministero e la commissione senatoria, il progetto veniva definitivamente condiviso ed era pronto ad essere sottoposto al vaglio dell'Aula, che lo esaminò articolo per articolo per cento giorni, dalla tornata del 15 febbraio a quella del 25 maggio 1875, in cui veniva approvato. Ivi, pp. 57 e ss.

¹⁰⁸ Art. 318: "§1. È punito con la detenzione da quattro mesi a due anni: 1° chi, per mezzo di violenze o minacce, restringe o impedisce in qualunque maniera la libertà del lavoro o del commercio; 2° chi, per mezzo di violenze, minacce, od artifici, è riuscito a produrre o mantenere una cessazione di lavoro, allo scopo di imporre un aumento od una diminuzione di salari, o patti diversi da quelli stabiliti. § 2. Gli istigatori dei reati preveduti nel precedente paragrafo sono puniti con la prigionia maggiore di un anno ed estendibile a tre. § 3. Le pene stabilite nei precedenti paragrafi sono aumentate di un grado, se i reati sono stati commessi in seguito di concerto".

¹⁰⁹ "Diremo solo poche parole degli scioperi che sono infelicamente divenuti disordini troppo frequenti ai giorni nostri nelle classi operaie travagliate a loro danno dai nemici di ogni ordine sociale. Abbiamo stimato che fosse meritevole delle sollecitudini del legislatore questo grave abuso della libertà, atteso

affermazione è ricca di significato; la diffusione in Europa delle idee politiche contenute nel manifesto di Marx ed Engels stava creando nuovi soggetti politici, che trovavano un punto di incontro nella Prima Internazionale, dove confluirono socialisti e anarchici. Le diverse ideologie oppositrici dei tradizionali partiti liberali trovavano terreno fertile tra i lavoratori, così che gli scioperi vennero ad assumere, nei decenni successivi, significati politici e di ordine pubblico sempre più ampi e attenzionati dalle autorità preposte alla tutela dell'ordine pubblico¹¹⁰.

Il Senato, ricevuto il testo, rispose all'esortazione di un celere e approfondito lavoro di studio, nominando a tal scopo una nuova commissione¹¹¹. Il lavoro iniziò subito e l'intenzione dichiarata era quella di non mettere in discussione i principi del codice¹¹², dato il già ampio lavoro che era stato fatto nella seconda metà degli anni '60, limitandosi a integrare e correggere singole questioni che potevano non essere state chiarite a sufficienza nel disegno ministeriale. Con questo approccio, la commissione chiuse i propri lavori in tempi rapidissimi, approntando il testo definitivo per la discussione parlamentare in appena quattro mesi e venti giorni, per la seduta del 15 luglio 1875, corredato da una relazione, firmata dal relatore Giuseppe Borsani, in cui non si auspica la pronta soluzione dell'annoso problema del particolarismo del diritto penale italiano¹¹³. Sullo sciopero la commissione tacque totalmente, limitandosi ad

che per le turbolenze che si agitano nella sfera dell'attività industriale, esso accenna a voler essere minaccioso ed incalzante principio d'una crisi sociale, la quale potrebbe condurre alle più funeste conseguenze. Sta bene certamente che la legge guarentisca la più larga libertà all'operaio ed al capitalista nel pattuire le condizioni del lavoro: ma essa non deve tollerare le coalizioni e le pressioni, le quali, se non sono veri atti di frode e di violenza, assai vi rassomigliano. Perciò troverete nel progetto, sulle tracce della vigente legislazione, provveduto in questa parte, con appropriate sanzioni penali alla tutela del lavoro e del commercio ed al rispetto dell'ordine e della libertà. I mutui rapporti tra l'industria ed il capitale saranno guarentiti da una libertà scevra di ogni specie di coazione morale o materiale". Ivi, p. 139.

¹¹⁰ Si veda *infra*, specificamente Cap. V, par. 2.2.

¹¹¹ Si veda *infra*, specificamente Cap. III, par. 3.

¹¹² La Commissione, nel presentare i propri studi, così li descrisse: "studi larghi e severi, nei quali non troverete novità di peregrini concetti, ma i segni non ambigui di quel massimo interessamento e di quell'amore che rispondono all'altezza e dignità del subbietto [il Codice]". Vedi *Le fonti*, cit., p. 57.

¹¹³ "È inutile ripetere ciò che è dentro tutte le coscienze italiane; ciò che egregiamente ha detto il ministro guardasigilli nella sua prolusione al progetto: bisogna che cessi una volta l'assurda pluralità delle nostre leggi penali, e sia cancellata quest'ultima traccia delle secolari divisioni politiche della nostra patria! Epperò con grandissima sollecitudine e soddisfazione abbiamo riveduto e meditato questo grande lavoro, che unificando la legislazione penale assoderà l'unità della nazione". *Ibid.*

affermare con poche parole la bontà della disciplina proposta; nulla dunque mutò nell'art. 318, che, ritenuto pacificamente condivisibile in questa fase, andò incontro ad un accesissimo dibattito parlamentare nelle sedute che seguirono, a testimonianza di una rinnovata sensibilità politica, nonché giuridica, sul tema.

5.1 La discussione in Senato sull'art. 318

Nella tornata del 12 aprile 1875 iniziava in Senato la prima discussione parlamentare sul nuovo reato di sciopero, che si protrasse fino al giorno seguente per la mole di interventi. Data lettura dell'articolo, così come redatto dalla Commissione, il Presidente della Camera, Giuseppe Biancheri, dava conto dell'emendamento proposto dal Senatore Matteo Pescatore, tra i più attivi attori della discussione sul codice¹¹⁴. Le critiche mosse da Pescatore, già magistrato, professore universitario, nonché ex deputato alla Camera e futuro Avvocato generale presso la Corte di cassazione di Roma, colsero nel segno le debolezze giuridiche della vaga formulazione di alcuni elementi del testo. Nello specifico, con un primo emendamento, egli richiedeva che la parola “artifizi” fosse sostituita con una diversa locuzione che meglio chiarisse che lo scopo della legge era quello di punire le coalizioni di carattere violento, sia degli operai che dei datori di lavoro¹¹⁵. Similmente, ma in termini ancor più netti, il Senatore Sineo propose un distinto emendamento per la cancellazione, *sic et*

¹¹⁴ Gli interventi di Matteo Pescatore nella discussione sullo sciopero anticipano, per molti versi, i futuri contenuti dei progetti della sinistra storica, che verranno di lì a pochi anni. Si vede nelle sue parole un ideale ponte tra i due periodi politici dei primi decenni di vita del Regno d'Italia. Egli prese parte non solo alla discussione qui di maggiore interesse, ma a moltissime delle sedute sui singoli articoli, prendendo la parola per un totale di circa mille volte in due mesi. La sua brillante carriera nelle istituzioni, che servì sia come politico che come tecnico del diritto, gli conferivano evidente autorevolezza; fu infatti nominato in Senato, nel 1873, nella categoria “deputati dopo tre legislature o sei anni di esercizio”, avendo già seduto alla Camera tra le fila della Sinistra storica dalla prima legislatura del parlamento subalpino, nel 1848, fino all'undicesima, cessando dall'ufficio nel 1873 proprio per la contestuale nomina a Senatore; fu anche, tuttavia, professore universitario, avvocato, nonché magistrato ad altissimi livelli, fino al prestigioso ruolo di Avvocato generale presso la Corte di Cassazione di Roma, tra il 1876 il 1879. Non a caso, come si vedrà in queste pagine, i suoi interventi furono determinanti per la netta revisione che subì al testo dell'articolo 318 al termine della discussione in Senato, frutto di una mediazione tra le varie sensibilità politiche e giuridiche che emersero in aula. Si veda la scheda anagrafica del Senatore Matteo Pescatore in Fabio Grassi Orsini, Emilia Campochiaro, *curr., Repertorio biografico*, cit.

¹¹⁵ Vedi *Le fonti*, cit., p. 799.

simpliciter, del termine “artifizi”¹¹⁶. Di segno opposto un emendamento del Senatore Tecchio, che invece proponeva la sostituzione, al punto due del primo paragrafo dell’articolo, dell’espressione “produrre o mantenere una cessazione del lavoro”, con la più ampia e rigorosa “produrre o mantenere una cessazione od una sospensione del lavoro”¹¹⁷. Ciò che assorbì maggiormente la discussione, come si vedrà a breve, fu l’emendamento dell’On. Pescatore, il quale, dopo iniziali reticenze ad argomentare la sua proposta¹¹⁸, data l’opinione contraria della Commissione, si spese in una strenua difesa della sua posizione.

Sia il relatore Giuseppe Borsani, voce della Commissione, che il commissario regio Lorenzo Eula, rappresentante in aula della linea ministeriale, avevano espresso il pensiero condiviso per cui l’accettazione dell’emendamento avrebbe creato una legge incompleta e facilmente aggirabile. Affermò Borsani:

“Capirei che non si facesse menzione né di violenze, né di artifizi, perché il reato consiste nell'avere, con modi non legittimi, imposto un aumento o una diminuzione di salario; e perciò si dicesse semplicemente: «chiunque con qualsiasi mezzo è riuscito a produrre un aumento o una diminuzione di salario, ecc.» Forse questa dizione troppo vaga darebbe luogo a qualche questione, tuttavia capirei il perché della modificazione. Ma, se noi accenniamo a due soli dei mezzi ordinari che sono le minacce e le violenze, che avverrà se a commettere il reato si saranno usati, non questi due mezzi, ma invece un raggio, un artificio? In tale caso l'articolo sarebbe inefficace e gli autori dello sciopero andrebbero impuniti. Per questa ragione, principalmente, la Commissione non crede di aderire alle proposte dell'onorevole Pescatore e dell'onorevole Sineo”¹¹⁹.

Un passaggio è particolarmente significativo: “In tale caso l’articolo sarebbe inefficace e gli autori dello sciopero andrebbero impuniti”. Emerge qui con palmare

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Pescatore non voleva discutere sulla sua posizione contraria a quella della Commissione perché sosteneva che: “Dal momento che la Commissione è arbitra dei miei emendamenti, se non ne ha fatto alcun caso, è segno che non li ha creduti degni di considerazione”. Cambiava però rapidamente opinione, esclamando poco dopo, in apertura del suo primo lungo intervento sull’articolo: “Io voleva tacere, ma le circostanze mi sforzano a parlare.” *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*

evidenza l'approccio del legislatore, che ancora inquadra lo sciopero come condotta di per sé punibile, lesiva del libero mercato, e in quanto tale da perseguire facendo ricorso a una terminologia codicistica onnicomprensiva. Da tale formulazione usciva così fortemente depotenziato il diritto del lavoratore ad astenersi dalle proprie mansioni, condotta teoricamente lecita, ma che facilmente avrebbe potuto assumere caratteri penalmente rilevanti. È su questa incertezza normativa del criterio degli artifici che l'On. Pescatore decide di ampliare le proprie argomentazioni, partendo dall'esemplificazione pratica per arrivare a una ricostruzione giuridica quanto mai chiara ed esaustiva, che merita integrale trasposizione:

“Quando gli operai vogliono imporre un aumento di salario ai padroni, si coalizzano. Naturalmente non sono tutti gli operai; vi sono sempre i più docili, i mansueti, i quali non vorrebbero far parte di questa coalizione, e quindi vorrebbero andare al lavoro. Gli operai più violenti come adoperano la loro influenza allora? Usano precisamente la forza e la violenza; aspettano gli operai più mansueti al luogo solito, in vicinanza perfino dell'officina a cui si devono portare, e li minacciano. Ecco i modi veramente consueti: li minacciano, li distraggono, li sforzano ad aderire alla loro coalizione, perché questi operai mansueti non si lascerebbero così facilmente indurre ad abbandonare la loro bottega, che forse è l'unico mezzo di sostentamento loro e della famiglia, per semplici ragionamenti, per semplici narrazioni di non so quali cose finte. No, è la violenza che essi adoperano, e me ne appello alla esperienza ed alla natura della cosa. Io riconosco, subito che questo è un reato gravissimo, degli operai che non si contentano di usare della propria libertà come vogliono e di astenersi dal lavoro (e questo è un loro diritto), per costringere appunto con la cessazione del lavoro i padroni un po' troppo duri ad aumentare il salario, ma vogliono anche imporre la loro volontà agli altri; sì, questo mi pare che sia un reato da punirsi severamente. Ma se vogliamo discendere fino a punire gli artifici, o signori, come fate a conoscere con quale artificio il tale operaio è stato indotto dal tal altro ad abbandonare il lavoro, ad abbandonare la bottega? In pratica, questa è un'indagine troppo vessatoria; gli operai che deliberano di astenersi dal lavoro cercano naturalmente di trarre i compagni nella loro opinione; cercano di attirarli con ragionamenti, con rappresentanze, con tutti i mezzi che somministra loro il raziocinio, cercano di far penetrare e di fare ammettere quelle medesime ragioni che hanno determinato loro a prendere quell'estremo partito; ebbene, volete voi scandagliare con insolita inquisizione i molteplici e vari ragionamenti adoperati per indurre i compagni?

«Finché avete detto che il salario è piccolo, finché avete rappresentato che è aumentato il prezzo dei viveri, questo potevate dirlo, ma voi siete discesi fino a certe considerazioni che hanno per base una menzogna, l'inganno, allora vi punisco.» Come si fa, in pratica, a discernere le asserzioni vere dalle false? Ecco perché, ammettendo la legge, io volevo togliere alla legge medesima il carattere troppo inquisitorio, che in pratica poi non dà risultati. È somma grazia che si possano punire gli operai, i quali usano violenze, perché sappiamo che, quando gli operai sono coalizzati, bisogna qualche volta prenderli colle buone, e spesso non si punisce nemmeno la violenza da loro usata»¹²⁰.

Il discorso di Pescatore è improntato sul criterio dell'equidistanza del legislatore dalle parti economiche in conflitto, suggerendo un intervento moderato da parte del legislatore, il che traspare da diversi tratti salienti del discorso, come il richiamo alla netta distinzione tra le violenze di operai a danno di altri operai, il che rappresenta “un reato gravissimo”, e la libertà di astenersi dal lavoro, che espressamente viene riconosciuta come diritto, e la difficoltà in concreto di sindacare l'intensità degli inganni che hanno portato altri operai a scioperare. Così posta, la legge assumeva per Pescatore “carattere troppo inquisitorio, che in pratica poi non dà risultati”. Ecco, quest'ultima dichiarazione in particolare rende il senso della critica, richiamando la necessità che la legge risponda in maniera pragmatica a ciò che avviene nella realtà, evitando eccessi sanzionatori e *probationes diabolicae*.

Il Senatore poi, non mascherando il malcontento per non essere stato compreso dalla Commissione¹²¹, chiarì ancor meglio il senso delle sue parole aggiungendo un secondo punto, relativo a quella mai sanata difformità di trattamento tra operai e padroni:

“Qui la legge punisce le coalizioni degli operai in quanto usino violenza o artifizi; ma e la coalizione dei padroni, signori, dove la lasciate? Questi sì che usano artifizi e non la violenza. Non si danno casi di un ceto di padroni di fabbriche e di officine che si coalizzino, e con artifizi cercano di ridurre il salario agli operai? Quando i padroni sono

¹²⁰ Ivi, p. 800.

¹²¹ “Ho abbandonato al senno della Commissione le mie proposte e non le ripiglio; ma quando vi si vuol ragionare sopra e dimostrarle irragionevoli, allora credo di avere almeno il diritto di rispondere e dimostrare come a me paiano sussistenti”. *Ibid.*

concertati, gli operai devono cedere. [...] forse lo si dirà inopportuno; ma almeno sia giustificata la mia proposta e la intenzione del proponente, perché fedele ai principii di tutta la mia vita di mantenere in ogni cosa l'uguaglianza dei cittadini, io trovava giusto nella mia coscienza di occuparmi non solo degli operai, ma anche dei padroni, e punirli tutti, e punire soltanto la violenza e la minaccia. Siccome questa figura di resto non si produce rispetto ai padroni che non hanno bisogno né di violenze, né di minacce, potendosi concertare facilmente fra loro perché sono in minore numero, non avrei forse sollevata la questione che feci; ma siccome si vuole inquisire e punirgli operai per titolo di artifizi da essi usati, fate grazia di avvertire che in fatto di artifizi sono facilmente e più probabilmente colpevoli i padroni che usano questi mezzi, e poiché volete punire gli operai, punite anche gli artifizi dei padroni”¹²².

È qui che la discussione inizia a crescere d'intensità, con il commissario regio Eula che passò in rassegna tutti i punti toccati dall'On. Pescatore per dimostrare l'infondatezza del suo intervento. Innanzitutto, chiamando personalmente in causa il collega, di professione magistrato, si volle precisare come, nella pratica, più spesso gli scioperi nascevano per spargimento di voci, sussumibili nella specie degli artifici, piuttosto che tramite violenze o minacce, le quali, eventualmente, seguivano solo in un secondo momento, non da parte dei promotori delle agitazioni, ma da parte degli scioperanti nei confronti degli altri colleghi operai che non avevano voluto aderire all'iniziativa. A tal scopo, il commissario ribadiva l'assoluta necessità di mantenere il richiamo agli artifici:

“Ora che avverrà se si toglie la detta parola artifici? Accadrà che in siffatti casi i primi e principali colpevoli rimarranno, come ho detto, impuniti, perché questi d'ordinario si contentano di promuovere con l'inganno e colle menzogne lo sciopero, e lasciano poi agli altri da loro eccitati ed ingannati il carico di generalizzarlo colla violenza”¹²³.

Rispondeva criticamente anche agli altri punti passati in rassegna, tra cui il timore, paventato da Pescatore, di un carattere troppo inquisitorio della legge, al quale, quasi

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ivi*, p. 801.

perdendo la pazienza¹²⁴, replicava asserendo che, se si fosse arrivati all'estremo di togliere dal codice tutti quei reati per i quali è difficile la prova, si sarebbe rischiato di lasciare vaste e gravi lacune. Infine, sulla supposta disparità di trattamento tra operai e padroni, l'On. Eula chiedeva di prestare attenzione al tono letterale dell'art. 318, laddove, nel disporre la punibilità di quelle condotte volte all'imposizione di "un aumento od una diminuzione dei salari", chiaramente faceva riferimento a entrambe le figure industriali, giacché se per gli operai era naturale combattere per l'aumento dei salari, gli unici a poter volere una diminuzione erano i padroni¹²⁵.

Assolutamente non saziato dalla risposta del commissario regio, l'On. Pescatore marcò ancor più nettamente la frattura con il progetto in discussione, evidenziando che, alla luce di quanto ascoltato, il significato che si voleva dare all'articolo non era quello da lui immaginato e perciò dichiarava che non l'avrebbe votato. La questione si sarebbe potuta chiudere, se non fosse che, irritato dalla mancanza di comprensione dei relatori e percependo un certo clima di favore in aula per la sua posizione, il Senatore rilanciò, riducendo il problema al cuore, ossia la liceità o meno della riunione degli operai e della loro pacifica astensione dal lavoro:

Nella loro assemblea essi decidono di non presentarsi la mattina al lavoro: lo sciopero è consumato; ma è consumato volontariamente, ed essi esercitano un loro diritto, essi in assemblea lo deliberarono senza violenza, senza minacce; sciopero quanto volete, ma è sciopero legittimo, mezzo lecito per indurre i padroni ad un aumento di salario: fin qui non vi è reato. Con qual diritto il pubblico Ministero vuole ingerirsi delle deliberazioni prese volontariamente dietro i ragionamenti, le perorazioni, e, se volete anche, le declamazioni dei singoli individui? Vuole egli procacciarsi il mezzo di arrestare, cacciare in prigione gli operai in caso di qualunque sciopero senza che poi sia possibile condannarli? [...] È noto che anche i padroni di officine, di stabilimenti, di opifici si convocano e prendono le deliberazioni, non già di cessare dal lavoro, ma discutono e convengono del come fissare le tariffe dei prezzi, così delle opere, come delle merci, e questi fatti non si puniscono. L'acutissimo commissario regio ha trovato

¹²⁴ A testimoniarmi quanto stesse divenendo aspra la discussione tra la Commissione e il Senatore Pescatore, sono le stesse parole di Eula, raccolte in questa imprecazione: "Ma, Dio buono, se dobbiamo cancellare dal Codice tutti i reati di cui è difficile la prova, non so a qual punto ci arresteremo". *Ibid.*

¹²⁵ *Ibid.*

una parola in quest'articolo che forse può riferirsi ai padroni. Le leggi penali non si fanno così”¹²⁶.

In queste poche righe si toccano diversi aspetti chiave, ma uno in particolare è di assoluto rilievo, perché mai fino ad ora si era osservata in una discussione ufficiale una così chiara enunciazione del fatto che lo sciopero è un diritto. E conseguentemente, se sulle condotte degli operai il legislatore voleva un sindacato così penetrante, perché non si doveva essere ugualmente chiari in merito ai padroni? Sollevando questo ennesimo interrogativo, l'On. Pescatore definitivamente bocciava la legge con le dure parole sopra riportate: “le leggi penali non si fanno così”. Il senso delle pressanti critiche, come si rende palese nella lettura globale dei suoi interventi di quel giorno in aula, è quello di imporre ai relatori del progetto una scelta contenutisticamente chiara: o l'articolo in questione era mirato alla repressione di ogni condotta degli operai, e allora da lui, come già dichiarato in precedenza, non votabile, oppure, se davvero l'intenzione era quella di tutelare da ogni ingerenza fraudolenta la libera trattazione tra padroni e operai, senza distinzioni tra le parti in causa, il testo era malposto, e dunque proponeva che lo stesso fosse rinviato al Ministero perché potesse dargli una forma più consona¹²⁷.

Intervenire in risposta il relatore della commissione senatoria Borsani, ribadendo come il Senatore Pescatore fosse totalmente fuori strada, fuorviato da preoccupazioni che non avevano fondamento. Sul timore di vedere punita la semplice astensione collettiva dal lavoro degli operai, che pacificamente e senza inganni avessero ritenuto questa la miglior strategia per fare pressione salariale ai padroni, Borsani tagliò corto, specificando che anch'egli riconosceva un comportamento del genere quale pienamente lecito:

“Questa gente usa del proprio diritto; cioè lavora se crede le convenga lavorare; si astiene dal lavoro quando crede che il suo interesse consigli di astenersene”¹²⁸.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ivi*, p. 802.

¹²⁸ *Ibid.*

Ciò che al relatore premeva sottolineare era che il richiamo agli artifici non doveva leggersi come un grimaldello per rendere punibile ogni deliberazione degli operai a scioperare, ma una tutela affinché gli operai più scaltri non inducessero altri (una massa rilevante, dato l'espandersi dell'industria) a comportamenti dettati da una non piena consapevolezza della situazione¹²⁹. Rinnovando infine il criterio per cui il riferimento ai padroni era insito nell'articolo, laddove si punivano anche le condotte volte all'abbassamento dei salari, il relatore Borsani tagliava corto, ritenendo che già troppo tempo fosse stato dedicato alla discussione sull'argomento e dichiarando a nome della commissione non sarebbe stato accettato il rinvio dell'articolo alla stessa per ulteriori analisi, né sarebbero stati presi in considerazione gli emendamenti dell'On. Pescatore e dell'On. Sineo¹³⁰.

Posta in tali termini, Pescatore insistette solo su un più specifico richiamo ai padroni, "il resto può restare com'è"¹³¹, ma ad alimentare il dibattito fu l'intervento del Senatore Vitelleschi, che, evidentemente convinto dalle argomentazioni del collega Pescatore, ritornò sulla questione degli artifici; in particolare si criticava il concetto espresso dalla commissione per cui l'artificio mostrasse sempre natura dolosa, laddove invece, se privato dell'aggettivo "fraudolento", ben poteva darsi che la persuasione artificiosa dell'altrui pensiero non integrasse affatto una condotta criminale:

"La parola artificio non ha mai contenuto in sé il concetto assoluto di dolo. Un artificio per essere tale non ha dovere di essere doloso. Quando l'onorevole commissario regio si sforza di persuadere noi a votare questa parola artificio prestandogli un senso più lato che essa nell'accettazione ordinaria non contiene e che nel suo modo di vedere egli trova giusta, usa anche egli di un artificio del quale nessuno vorrebbe punirlo; anzi per il suo ufficio deve esserne grandemente lodato. Ora, ciò posto, potrete voi ragionevolmente punire da quattro mesi a due anni colui il quale ha usato degli artifici per esercitare un vero e proprio diritto? Poiché finalmente l'operaio ha perfettamente il diritto di negoziare il suo lavoro. Supponete che qualche operaio più intelligente voglia

¹²⁹ "Ciò che vuolsi finalmente punire è l'abuso che da taluni malauguratamente si fa troppo spesso delle insinuazioni agli operai di false notizie, con la quale arte si riesce a far credere loro che sono vittime di una quasi specie di tirannia, obbligandoli a lavorare ad un prezzo mite troppo e inadeguato, mentre in altri paesi sono meglio retribuiti". *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*

esercitare una pressione, non con scopo minaccioso, non per propositi ostili o pericolosi, ma voglia esercitare una certa specie di pressione sopra i suoi compagni per farli cooperare, per condurli con sé ad un miglioramento comune della loro sorte; a questo fine potrà anche valersi di qualche artificio. Io non credo che sotto la parola artificio non si contengano altri atti che quelli che sono per sé stessi punibili. Saranno consigli, saranno osservazioni, saranno promesse, finalmente saranno artifizi per indurre gli altri nella propria opinione. Chi può misurarne il limite, e come si possono impedire e reprimere? Ciò non servirebbe che a indurre turbamento e diffidenze nell'andamento ordinario delle industrie”¹³².

Riecheggiano nel senso del discorso le parole di Pescatore, “le leggi penali non si fanno così”. Ciò che ormai pareva chiaramente al centro del dibattito era la vaghezza di questo concetto di “artificio”, una criticità che rendeva l’articolo non votabile anche per Vitelleschi¹³³, il quale chiedeva, se proprio la commissione non voleva redigere nuovamente il testo con termini meno ambigui, che si mettesse ai voti l’emendamento del collega Sineo, che proponeva la semplice rimozione della parola “artifizi”, chiosando:

“Per mio conto non voterò mai in un Codice una espressione così vaga, e nel tempo stesso così assoluta, la quale può dare ai padroni un’autorità talmente eccessiva sopra i propri operai da poterli far chiamare in giudizio per qualunque tentativo che essi potessero fare nel senso di un miglioramento della propria sorte”¹³⁴.

¹³² Ivi, p. 803.

¹³³ Nel corso del suo intervento, Vitelleschi fece anche una proposta, intesa a cercare una soluzione di compromesso, con la quale proponeva che la materia, data la complessità, fosse espunta dal codice e riportata in una legge speciale. Sul punto però non si registrò consenso, e il Ministro stesso si esprime con ferma contrarietà a questa ipotesi, riaffermando la centralità dello strumento codicistico. Ivi, pp. 803-804.

¹³⁴ È utile accennare un particolare elemento di contesto, relativo alla provenienza dei senatori che si spesero nella discussione per un più equo trattamento di padroni e operai. Di Pescatore si è già detto (vedi *supra* p. 51, nota 114). Francesco Vitelleschi Nobili invece era un aristocratico romano, possidente terriero, nominato al Senato nel 1871 nella categoria 21, tra “le persone che da tre anni pagano tremila lire d’imposizione diretta in ragione dei loro beni o della loro industria”. Ciò che preme evidenziare è che queste istanze non provenivano da ambienti socialisti, cosa tra l’altro impossibile in quel momento sia per la natura e la composizione del Senato del Regno sia per le tempistiche ancora non mature per la comparsa politica di quegli ideali, pur già circolanti, ma da uomini di altissima estrazione sociale i quali, nonostante un non diretto coinvolgimento, ponevano in luce la carenza strutturale della norma in

Il principio che, da par suo, doveva ispirare la materia scioperistica era quello di una legislazione minima, che prevedesse sanzioni per reprimere gli eccessi e tutelare l'ordine pubblico, ma che non alterasse gli equilibri padrone – operai, che si dovevano regolare in un naturale gioco delle parti dal quale la legge penale doveva tenersi distante, fintanto che questo non degenerasse negli unici atteggiamenti certamente punibili, ossia le violenze e le minacce. Quell'attenzione agli artifici così cara al legislatore, oltre che altamente suscettibile d'interpretazione, minava il diritto degli operai di valutare liberamente come meglio tutelarsi nelle trattative con i propri datori di lavori, i quali, come già suggerito da Pescatore, si sarebbero ritrovati in una posizione di forza.

Sull'ampia argomentazione del Senatore Vitelleschi il relatore Borsani non spese molte parole in risposta, limitandosi a sostenere che l'artificio citato nel codice è sempre doloso, poiché se non lo fosse non ci sarebbe reato, e dunque solo in questo modo poteva leggersi la parola. Poco conciliante, in termini eufemistici, fu anche la risposta al Senatore Pescatore circa la proposta di citare testualmente i padroni nell'articolo 318, proposta che Borsani bollò semplicemente come “perfettamente inutile”¹³⁵.

Comprendendo l'*impasse* e il rischio che l'articolo fosse respinto dall'Aula, intervenne direttamente il Ministro di Grazia e Giustizia Vigliani, il quale tentò di mediare tra le parti, affermando di condividere la bontà delle argomentazioni del relatore Borsani, ma allo stesso tempo di comprendere la vivacità degli interventi sulla materia degli scioperi, ribadendone un ruolo di grande importanza all'interno del futuro codice¹³⁶. Dopo aver difeso la scelta di inserire nel Codice penale un articolo relativo allo sciopero, in risposta alle osservazioni di Vitelleschi che suggerivano l'opportunità di una legge speciale¹³⁷, il Ministro tornò sulla questione degli artifici,

discussione. Si veda la scheda anagrafica del Senatore Matteo Pescatore in Fabio Grassi Orsini, Emilia Campochiaro, curr., *Repertorio biografico*, cit.

¹³⁵ Cfr. *Le fonti*, cit., p. 804.

¹³⁶ “Io non sono sorpreso che la materia degli scioperi, che ha occupato lungamente e vivamente ai nostri giorni i governanti, abbia fornito in questa Assemblea argomento a gravi osservazioni intorno alla legge penale che è diretta a reprimere siffatta maniera di reati”. *Ibid.*

¹³⁷ Vedi *supra*, p. 59, nota 133.

ribadendo che, se il legislatore inserisce un simile termine nel Codice, questo deve intendersi come necessariamente “doloso e fraudolento”, non condividendo l’impostazione di pensiero troppo generalizzante compiuta dai senatori intervenuti nella discussione, che avevano sollevato timori circa l’eccessiva astrattezza della parola. Il Codice, asseriva il Guardasigilli, era destinato ad essere messo in pratica dai magistrati (quale Pescatore era), i quali ben sapevano come dovesse essere interpretata e applicata una legge penale. Se si fosse ammessa questa impostazione, doveva discenderne automaticamente il riconoscimento della bontà dell’articolo, giacché, oltre alle condotte manifestamente violente e minacciose, anche un simile artificio, connotato da intento frodatorio, doveva essere punibile, senza con ciò che si arrivasse agli estremi predetti da Pescatore, culminanti nella negazione del diritto degli operai ad autodeterminarsi collettivamente, diritto, anzi, difeso con parole solenni da Vigliani nel suo discorso:

“[...] né penso che potrebbe mai essere considerato un artificio biasimevole e riprovevole in un paese libero quello che accennava l'onorevole Pescatore, di adunanze, di riunioni pacifiche, tranquille, tenute anche da operai, all'oggetto di ottenere che i loro salari sieno più equamente regolati. Ci guardi Iddio dalla tirannia di voler vietare agli operai questo mezzo legittimo di fare valere i giusti loro voti! ¹³⁸”

Ciò che emerge da questo scambio di battute tra i proponenti del Codice e alcuni senatori è, in buona sostanza, una questione quasi di puro nominalismo dell’articolo. La sensibilità prevalente portava a vedere nello sciopero una piaga diffusa nella nuova società industrializzata, in quanto spesso associato a disordini sociali; se sulla punibilità dello sciopero associato a violenze (fisiche e morali) si mostravano tutti d’accordo, l’esatta definizione degli artifici, pur dibattuta, si dimostrò un problema non insormontabile. In ogni caso, con l’intuibile intenzione di mantenere uno strumento di maggior controllo sui disordini operai, i proponenti, pur disposti a formule intermedie, non si mostrarono aperti al totale stralcio del riferimento agli artifici, come proposto dall’On. Sineo; nell’ottica mediatrice, un primo passo fu compiuto dal Ministro, che si disse disposto a modificare la parola “artifici” in

¹³⁸ Cfr. *Le fonti*, cit., p. 805.

“inganni” o altre simili, allo scopo di meglio chiarire il senso della legge così come spiegato da lui stesso e dal relatore Borsani, in modo tale da rasserenare i timori di Pescatore e degli altri colleghi, che vedevano invece nel testo i contorni di una legge liberticida¹³⁹.

Ma a sostegno del fronte degli scettici sulla parola “artifizi” si aggiunse l'autorevolissimo parere dell'ex Ministro di grazia e giustizia, Gennaro De Filippo, il quale arricchì il tema della discussione con la comparazione tra questo articolo e il 450, relativo alla truffa, dove, a sua detta più saggiamente, il termine “artifizi” era maggiormente circostanziato, cosa che qui non avveniva¹⁴⁰. “L'animo mio non è tranquillo”¹⁴¹, così si esprimeva il Senatore in proposito all'articolo, proprio lamentando la vaghezza di questo concetto di artifici, non meglio specificato, suggerendo, come appunto era stato fatto per la truffa, che anche in questo caso si spiegasse esattamente cosa il legislatore voleva punire, accogliendo l'apertura del Ministro Savelli a correggere il tono letterale della norma e suggerendo a tal proposito un rinvio alla Commissione. Precisa e tagliente la risposta all'altra considerazione del Ministro, per cui la magistratura avrebbe saputo correttamente interpretare il nudo concetto di artifici nel contesto dell'articolo:

“Niuno più di me ha quella grandissima stima che merita la magistratura, ma non per questo si deve rimanere una parola nel Codice che possa dar luogo ad arbitrarie interpretazioni, tanto più che siamo tutti d'accordo nel ritenere che le riunioni, i concerti degli operai non costituiscono reato”¹⁴².

¹³⁹ Vedi *Le fonti*, cit., p. 805.

¹⁴⁰ L'art. 450 del progetto disponeva in merito alla truffa: “È colpevole di truffa chiunque, adoperando artifici, raggiri od altri inganni atti a sorprendere l'altrui buona fede, induce qualcuno in errore, e procura così a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno”. Già il Ministro, in conclusione del suo intervento, aveva citato questo reato, dicendosi disponibile a sostituire la parola artifici con una diversa espressione che avesse registrato un maggior favore, spiegando però che nella truffa il riferimento ai raggiri e agli inganni, dopo la parola artifici, altro non era che un rafforzamento, una specificazione della condotta che si intendeva punire. Proprio a tale scopo il Senatore De Filippo criticava la scelta di adottare due approcci diversi alle due fattispecie, ritenendo più opportuno che, come nella truffa, si spiegasse meglio cosa si intendesse per artificio. Ivi, p. 806.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² *Ibid.*

È interessante notare l'insistenza con cui si ribadisce, da parte dei diversi intervenienti nella discussione, l'assoluta liceità del concerto operaio, che non era di per se stesso punibile se non seguito da altre condotte atte a turbare la libertà del lavoro; allo stesso modo, non sono ancora maturi i tempi per richieste, di stampo socialista, di una totale abrogazione del reato in questione¹⁴³. Non ci furono perciò tentativi di stravolgere il senso della legge, riscontrandosi anzi massima convergenza di fondo sui principi ispiratori, ma, in ossequio al principio di legalità, si voleva chiarire in maniera precisa l'ambito di estensione del dettato codicistico. Solo successivamente all'illustre intervento di De Filippo, la solida difesa dell'operato della Commissione iniziò a venir meno, e il Ministro Savelli, chiedendo il rinvio della discussione al giorno seguente per più approfondite considerazioni, aprì alla possibilità di modifiche sui punti in oggetto¹⁴⁴.

E, con ogni evidenza, la notte di riflessione favorì un terreno d'incontro, dal momento in cui, prendendo la parola per primo, il relatore Borsani depositò egli stesso il nuovo testo emendato, cercando di dare risposta agli aspetti problematici sorti il giorno prima, così che fosse messo ai voti secondo la nuova formulazione¹⁴⁵. In particolare, gli "artifici" divenivano "raggiri fraudolenti", riprendendo così il modello

¹⁴³ Come si vedrà meglio più avanti (v. *infra*, p. 138), nel 1887, a seguito del fallimento del disegno di legge Depretis sugli scioperi, anticipatore dei contenuti del Codice Zanardelli, l'On. Costa, socialista, presentò un'autonoma proposta volta ad abrogare tout court gli articoli del codice penale relativi alle coalizioni operaie, proposta che non fu nemmeno discussa dalla Camera. Vedi E. Masè Dari, *Sciopero*, cit., pp. 108-109; G. Neppi Modona, *Sciopero*, cit., pp. 12 e 49.

¹⁴⁴ Accertata la non percorribilità dell'approvazione dell'articolo così come proposto, il Ministro chiudeva la tornata con queste parole: "Attesa l'ora tarda e avuto riguardo alle osservazioni saggiamente fatte dall'onorevole De Filippo, io pregherei il Senato di rimandare a domani il seguito della discussione. Così la Commissione e il Ministero avranno agio di esaminare di nuovo la questione, e di vedere se sia il caso di proporre una qualche modificazione o spiegazione intorno al punto che ha formato più speciale oggetto di controversia". Vedi *Le fonti*, cit., p. 806.

¹⁴⁵ Art. 318: «§ 1. È punito con la detenzione da quattro mesi a due anni: «1° Chiunque per mezzo di violenze o minacce restringe o impedisce in qualunque maniera la libertà del lavoro o del commercio; «2° Chiunque, con violenze, minacce o raggiri fraudolenti abbia prodotto o mantenuto una cessazione o sospensione di lavoro nel fine di imporre a danno di operai o di padroni o d'imprenditori, una diminuzione od un aumento di salari ovvero patti diversi da quelli stabiliti.

«§ 2. Gli istigatori dei reati preveduti nel precedente paragrafo sono puniti con la prigionia maggiore di un anno ed estendibile a tre.

«§ 3. Le pene stabilite nei precedenti paragrafi sono aumentate di un grado se i reati sono stati commessi in seguito a concerto sia di operai a danno di padroni od intraprenditori, sia di questi a danno di quelli».

francese e specificando la natura degli atteggiamenti passibili di sanzione penale; relativamente ai soggetti, si citavano esplicitamente operai, padroni e imprenditori, così che nessun equivoco potesse sorgere sul fatto che la legge in questione era diretta anche “alla repressione degli scioperi provocati dalle angherie e dalla mala fede dei padroni e degli imprenditori”¹⁴⁶; conseguentemente, anche l’aggravante in caso di concerto veniva adeguata alla nuova dizione: “Le pene stabilite nei precedenti paragrafi sono aumentate di un grado se i reati sono stati commessi in seguito a concerto, sia di operai a danno di padroni od imprenditori, sia di questi a danno di quelli”¹⁴⁷.

Sembra abbastanza chiaro, visto il tenore dell’emendamento, che l’On. Pescatore abbia avuto modo di interloquire con la Commissione e con il Ministero prima della tornata, cosa avvalorata anche dallo svolgimento dei lavori, come risultanti dal resoconto parlamentare, giacché nella chiusura del giorno precedente il Senatore aveva chiesto che gli fosse riservata la parola per la mattina seguente, preannunciando due proposte, preferendo invece, nell’apertura del 13 aprile, lasciare previamente spazio al relatore Borsani, così che potesse esporre il nuovo progetto di articolo, ora ampiamente condiviso, che l’On. Pescatore si limitò ad accettare, non aggiungendo altro alla discussione, evidentemente esauritasi dal suo punto di vista¹⁴⁸.

Tutt’altro che chiusa, la discussione mutò allora indirizzo, dal momento in cui si levarono i dubbi di chi, silente il giorno prima, in accordo con la prima proposta della Commissione, si trovava ora scettico all’esplicita menzione dei padroni nell’articolo. Tra questi risultò il giurista toscano Marco Tabarrini, che prese immediatamente la parola per chiedere quale potesse mai essere, nella realtà, il caso in cui fosse criminosa la diminuzione dei salari degli operai fatta dai padroni degli stabilimenti. Nel dettaglio, il Senatore riconduceva la necessità dei padroni di fare fronte comune contro gli

¹⁴⁶ Vedi *Le fonti*, cit., p. 807.

¹⁴⁷ Ivi, p. 812.

¹⁴⁸ Come avvenuto il giorno prima, il Senatore Pescatore, dopo aver inizialmente dichiarato di non voler dire più nulla in aggiunta alla discussione, prese la parola molteplici volte, ma ora in difesa del testo proposto, in piena sintonia con la linea del Ministero. Sollevatisi infatti dubbi dal fronte opposto, da parte di chi avvertiva il pericolo di uno sbilanciamento di potere a favore degli operai, Pescatore, insistendo sui punti già toccati, si spese senza riserve in difesa delle modifiche all’articolo intervenute in favore di una maggior equidistanza della legge rispetto a tutte le parti sociali coinvolte. Ivi. pp. 807-812.

scioperi operai, portati avanti da una massa di individui ben più numerosa e temibile di quella degli imprenditori, alla naturale dialettica di mercato delle parti in causa, asserendo che seppure questi ultimi avessero dovuto prendere scelte ingiuste sui salari, lo avrebbero fatto per propria tutela, mai per proposito illecito¹⁴⁹. In sintesi, Tabarrini sposava l'idea che il mercato di autoregolasse e che ogni ingerenza fosse negativa; con ciò, laddove il padrone avesse dovuto subire la volontà degli operai di ricevere un salario più alto, imposta con lo sciopero, questo, esercitando a sua volta pressioni, non avrebbe fatto altro che ristabilire l'equilibrio perduto¹⁵⁰. Le considerazioni dell'On. Tabarrini, intervenne Borsani, erano tuttavia viziate dalla mancata distinzione tra le coalizioni difensive, che, com'egli inquadrava, non potevano non essere sempre lecite, e quelle offensive, portate avanti allo scopo di ledere il diritto altrui; solo di queste l'articolo si occupava, equiparando padroni e operai¹⁵¹. Ben più ampia fu la risposta di Pescatore, proponente del testo in discussione, che, unendosi alla risposta data dal relatore, riordinò la questione da principio. Il primo punto atteneva alla liceità delle deliberazioni collettive; se questo era possibile da una parte (padroni), allora lo doveva essere anche dall'altra (operai), e questo era certamente possibile in virtù del "diritto di riunione, di associazione e di libertà"¹⁵², estensivamente desumibile dall'art. 32

¹⁴⁹ Ivi, pp. 807-808.

¹⁵⁰ Così esprimeva il Senatore Tabarrini la sua visione industriale di minimo intervento normativo: "Il mondo economico bisogna che sia condotto con criteri di una grande armonia, perché è oramai dimostrato che quello che profitta all'imprenditore profitta del pari all'operaio, e la guerra degli uni contro gli altri porta di necessità le reazioni. Quando il padrone ha dovuto subire la legge dell'operaio, si trova spinto a imporgli alla sua volta la legge sua; per cui da un lato la coalizione degli operai per l'aumento del salario o per la diminuzione delle ore di lavoro, dall'altro la coalizione dei padroni per ottenere gli effetti opposti". *Ibid.*

¹⁵¹ L'incisiva risposta di Borsani coglie nel segno, ma ancor più interessante è la chiosa del relatore, che, lasciando la parola a Pescatore, lasciò trasparire una certa irritazione per il prolungarsi di quella discussione che, da par suo, insisteva su concetti già chiari sin dal principio: "Io lascio la parola volentieri all'onorevole Pescatore; ma intanto ho voluto fare questa dichiarazione per difendere le modificazioni introdotte all'articolo, quantunque, come ho detto poc'anzi, questo concetto l'articolo già l'aveva insito nella sua prima redazione, e fu osservato ieri opportunamente a più riprese, quando l'onorevole Vitelleschi aveva mosso qualche eccezione e domandato qual che schiarimento sulla intelligenza dell'articolo medesimo". *Ibid.*

¹⁵² Ivi, p. 809. Il riferimento del Senatore Pescatore all'art. 32 dello Statuto Albertino si rifà, a ben vedere, a un'interpretazione progressista del testo, giacché la formulazione della legge appare piuttosto rigida nel riconoscimento dei diritti in questione, limitandosi a stabilire: "È riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l'esercizio

dello Statuto Albertino, e che nessuno in questa sede aveva intenzione di mettere esplicitamente in discussione. In seconda battuta, il legislatore penale si trovava di fronte alla scelta sull'estensione della disposizione, ponendo l'accento sulla distinzione, a suo giudizio utile a comprendere il senso della norma, tra "deliberazioni in comune" e "coalizioni", le prime intese come naturale condivisione di scelte nella piena libertà dei partecipanti, le seconde, illecite, come riunioni da cui scaturivano scelte connotate da violenza, minacce e dalla vasta categoria dei raggiri fraudolenti¹⁵³. Qui si doveva porre la scelta politica, se lasciare impuniti anche questi consessi non spontanei, viziati nella volontà; queste sole Pescatore chiamava coalizioni "in senso sinistro, in senso reo"¹⁵⁴. E allora, a complemento di questa presa di posizione, la terza scelta sulla materia doveva scaturire quasi logicamente, perché non poteva aversi disparità nel trattamento dei padroni e degli operai: se da un lato una determinata condotta costituiva reato, doveva, per equità, essere trattata egualmente dall'altro. Si esprimeva dunque piena soddisfazione per la misura e l'equidistanza che ora la legge assumeva:

"In sostanza tutto quello che la Commissione ha deciso è ottimo; essa, secondo me, ha deciso né più né meno di un principio sacrosanto, quando ha sanzionato che il solo concerto, quando procede onestamente, non è punibile; né faccia difficoltà l'ultima clausola aggiunta dalla Commissione, che aumenta le pene di un grado quando i reati sopra specificati siano commessi in seguito ad un concerto; qui evidentemente il concerto si riferisce ai reati, quando cioè non solamente è avvenuta una deliberazione in comune, ma quando sono stati concertati i reati di violenza, di minaccia, di raggiri fraudolenti. [...] Tutto si riduce a discernere l'onesto dal disonesto e ad adottare una medesima decisione senza differenza di sorta alcuna e per gli operai, e per i padroni, e per gli esercenti industrie o commercio; insomma l'eguaglianza assoluta per tutti"¹⁵⁵.

nell'interesse della cosa pubblica. Questa disposizione non è applicabile alle adunanze in luoghi pubblici, od aperti al pubblico, i quali rimangono intieramente soggetti alle leggi di polizia".

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ *Ibid.*

Ne seguì uno scambio di vedute, a tratti acceso, tra Pescatore, il commissario regio Eula e il relatore Borsani, il Ministro Vigliani, schierati in difesa dell'attuale formulazione dell'articolo, e i Senatori Tabarrini¹⁵⁶, Rossi e Trombetta, i quali condividevano il principio della non discriminazione tra categorie, ma ponevano ugualmente l'enfasi sulla distinzione sostanziale tra padroni e operai, tale per cui era a loro modo difficile immaginare ipotesi concrete in cui i primi potessero incorrere nelle medesime condotte criminose dei secondi, con ciò non sminuendone il ruolo, ma richiedendo apposite disposizioni al fine di rendere concretamente contestabile anche a questi il reato in parola. La discussione si protrasse senza arrivare ad un reale avvicinamento tra le parti, con l'On. Tabarrini che, prendendo per ultimo la parola e riassumendo il senso degli interventi dei suoi colleghi, additò la norma come inefficace e pericolosa, pur dichiarando di non voler insistere contro il volere dell'Aula. Sugeriva però, per meglio tutelare entrambe le parti in causa, che sarebbe stato più opportuno cucire due distinte disposizioni su misura agli uni e agli altri, avendo esatta cognizione delle realtà industriali, qui, nella sua lettura, tralasciata in favore di una supposta e irrealizzabile piena parificazione:

“Le dichiarazioni fatte dall' onorevole ministro guardasigilli contengono l'enunciazione di un principio santissimo, a cui nessuno può negare adesione: la protezione eguale dovuta dalla legge, tanto alla libertà dei capi-fabbrica quanto a quella degli operai; aggiungo anzi che, se una protezione si deve concedere, dev'essere di più

¹⁵⁶ Le critiche del Senatore Tabarrini vengono sposate sia da P. Arena, *Dei delitti*, cit., p. 94 che da R. Laschi, *I delitti*, cit., p. 34, con argomenti simili. Tabarrini nel suo intervento faceva riferimento alle statistiche, al tempo in realtà ancora assai acerbe in materia, ma, anche alla luce di ciò che emergerà meglio in seguito, con tutta evidenza questo reato sarà contestato quasi esclusivamente agli operai. La questione sollevata, pur ignorata in quella sede dall'Aula, centrava l'aspetto principale della questione, ossia che operai e padroni avevano (e hanno) *modus operandi* molto dissimili tra loro per portare avanti le proprie cause; l'articolo, così impostato, si calava su misura sulla realtà operaia, ignorando le reali condotte fraudolente del contraente forte. In tal senso, sembrano potersi ben inserire i rilievi di Francesco Carrara esposti nel *Programma* e sopra riportati (vedi *supra*, p. 55, nota 24), che in quello stesso periodo aveva messo in risalto la dannosità di certe condotte dei capitalisti idonee ad arrecare ben più danni dello sciopero degli operai, avendo i primi, da parte loro, la possibilità di lasciare senza salario un gran numero di lavoratori, che solo da quello traggono le sostanze per sé e per le proprie famiglie; sono queste già le basi delle dialettiche future dagli anni 'ottanta in avanti, la forza del numero in contrapposizione al ruolo dell'imprenditore, un equilibrio instabile costantemente bisognoso d'essere bilanciato.

sicura efficacia appunto per la parte più debole. Ma nel mio concetto, nelle avvertenze che io mi sono permesso di fare a quest'articolo, era che questa protezione degli operai con questa sanzione penale sarebbe riuscita inefficace, in quanto le condizioni che si esigevano per istabilire la criminalità delle coalizioni dei padroni non si sarebbero mai verificate, perché la natura stessa del fatto non ne era capace. L'onorevole Rossi giustamente diceva che la posizione di fatto degli operai da una parte e dei padroni dall'altra, nelle coalizioni, è naturalmente diversa; ed è appunto per questo che non credo si possa fare una disposizione unica, la quale stabilisca per l'un caso e per l'altro i medesimi estremi”¹⁵⁷.

Non dando ulteriore seguito alle critiche mosse dal fronte dei Senatori scettici sull'equiparazione della responsabilità tra padroni e operai, l'articolo veniva finalmente messo ai voti nella formulazione emendata dall'On. Pescatore, e così fu approvato¹⁵⁸.

Quanto avvenuto nella tornata del 13 aprile 1875 assumeva un ruolo centrale nello sviluppo della penalità sugli scioperi all'interno del Codice, importanza data dall'aver raggiunto, per la prima volta da oltre un decennio di dibattiti, l'approvazione, da un ramo del parlamento, di un testo definitivo, con l'intero progetto di Codice approvato il 25 maggio seguente¹⁵⁹. Ad imprimere ancor più rilievo ai fatti appena descritti, si aggiunga che quanto avvenuto in Senato nella primavera di quell'anno rappresentò l'apice e il tramonto della supremazia della destra storica sulla scena politica del giovane Regno d'Italia, giacché da lì a pochi mesi, con la caduta del governo Minghetti II, il 25 marzo dell'anno seguente, si apriva la stagione della sinistra storica, destinata a monopolizzare il governo per i successivi 15 anni. Le vicende politiche inevitabilmente si riflessero sull'andamento dei lavori per la codificazione penale, e la strada battuta nell'ultimo decennio dalla destra storica si interruppe bruscamente prima ancora che il progetto Vigliani, passato al Senato, potesse essere sottoposto al vaglio della Camera. La volontà della sinistra storica di lasciare la propria impronta sul codice penale portò dunque a una regressione dello stato dei lavori e a un notevole

¹⁵⁷ Cfr. *Le fonti*, cit., p. 812.

¹⁵⁸ Vedi *supra*, p. 63, nota 144.

¹⁵⁹ Cfr. «Atti parlamentari del Senato», *Discussioni*, XII legislatura, sessione unica 1874-1875, tornata del 25 maggio 1875, Roma 1875, pp. 1889 – 1917.

allungamento dei tempi, con il tema dello sciopero oggetto di studi ancor più approfonditi e che si vedranno nel prossimo capitolo.

Capitolo III

Una nuova consapevolezza: l'inchiesta sugli scioperi

1. Il progetto Mancini (1876-77)

Con l'insediamento del primo esecutivo guidato da Agostino Depretis, il 25 marzo 1876, che inaugurava la lunga stagione dei governi della Sinistra storica, l'eminente giurista Pasquale Stanislao Mancini saliva al Ministero di grazia e giustizia, ricoprendo tale incarico per due anni esatti. In questo biennio elesse la questione codificatoria a priorità della sua agenda, come avevano fatto molti dei suoi predecessori. A differenza di quanto visto sin qui, però, il nuovo indirizzo politico mutava le carte in tavola, non assicurando la continuità dei progetti legislativi, tra cui il Codice penale¹⁶⁰. Fu così esclusa la possibilità di presentare alla Camera il progetto Vigliani così com'era, approvato appena dieci mesi prima dal Senato. Non si giunse tuttavia nemmeno al risultato opposto di un totale abbandono di quel testo, frutto di quindici anni di studi che avevano visto partecipi molti tra i più illustri giuristi dell'epoca. L'opzione preferibile fu dunque quella già vista nel recente passato, una nuova fase di studi, utile ad una rivalutazione degli aspetti principali del Codice. Allo scopo, il 18 maggio del 1876, fu dunque istituita una nuova commissione, ampiamente partecipata da alcuni elementi che già avevano preso parte alle precedenti¹⁶¹. Divisi i lavori in due parti, la

¹⁶⁰ Non va tuttavia attribuito eccessivo peso politico al passaggio del potere esecutivo dalla destra alla sinistra storica, in un panorama politico precedente all'avvento dei partiti di massa. La differenza intercorrenti tra gli schieramenti liberali ottocenteschi erano spesso sfumate, destinate ad esaurirsi fino a confluire in un unico soggetto politico nel tardo periodo giolittiano, al tramonto del periodo liberale. Per G. Neppi Modona, *Sciopero*, cit., p. 52, tale distinzione assume addirittura "valore esclusivamente nominale". Sul punto si veda B. Croce, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari 1928, pp. 87 e ss. Per una panoramica approfondita sulla politica italiana del secondo Ottocento, si veda anche, più recentemente, F. Cammarano, *Storia politica dell'Italia liberale: l'età del liberalismo classico (1861-1901)*, Roma 2004.

¹⁶¹ La commissione era presieduta dallo stesso Mancini, nonché composta da Conforti (vicepresidente), Buccellati, Brusa, Canonico, Carrara, Casorati, Ellero, De Falco, Lucchini, La Francesca, Nelli, Nocito, Paoli, Pessina, Tecchio, Tolomei, Zuppetti, ai quali poi furono aggiunti, solo per la seconda parte dei lavori, Arabia, Oliva, Piroli, Pisanelli e Trombetta. Sintomatica della commistione tra i due opposti schieramenti politici è, su tutte, la presenza dell'ex Guardasigilli De Falco, il quale, come ampiamente visto in precedenza, era stato tra i maggiori protagonisti dei tentativi codificatori della Destra Storica. Per una ricostruzione sommaria dei lavori si veda B. Paoli, *Esposizione storica*, cit., p. VIII (introduzione); più ampiamente, si vedano i processi verbali riportati in *Progetto del Codice penale del*

Commissione portò avanti in pochi mesi la revisione del solo primo libro, che fu presentato alla Camera, in tempi piuttosto celeri, nella tornata del 25 novembre 1876¹⁶²; a seguito di ulteriori modifiche, il testo venne poi discusso e infine approvato in quella sede un anno dopo, nelle tornate del 28 novembre, del 2 e del 7 dicembre¹⁶³. Nel frattempo, era stata quasi completata anche la revisione del secondo libro, in cui erano contenute le norme sugli scioperi, qui di precipuo interesse¹⁶⁴.

Anche in questo caso, come per la prima parte del codice, la base di partenza fu il progetto votato dal Senato pochi anni prima, impostando i lavori con un criterio di minimo intervento, date le ampie discussioni già compiute al tempo. Tra i reati contro il commercio e le industrie, sempre contenuti nel titolo IX, la turbata libertà del lavoro figurava nel capo II, “dello sciopero e delle frodi nei commerci e nelle industrie”, all’art. 324, geograficamente poco distante dall’art. 318 del testo del 1875, del quale si manteneva integralmente l’impostazione. Unica nota di rilievo, la proposta del Professor Antonio Buccellati, il quale, per dare maggior vigore al concetto dell’assoluta liceità delle coalizioni e degli scioperi non violenti, in linea con le affermazioni delle precedenti commissioni e con quanto emerso nella ricca discussione senatoria del 1875, propose di sostituire l’epigrafe del capo con “Della violenza e della frode nel commercio e nell’industria”, affinché fosse maggiormente chiarito che solo quei due elementi, la violenza e la frode, turbativi della capacità di autodeterminazione del lavoratore, fossero idonei a conferire rilevanza penale a certe condotte¹⁶⁵. La proposta fu criticata da Cesare Oliva, Procuratore Generale presso la Corte d’Appello di Parma, ritenendo egli che la parola sciopero fosse comunemente in uso tra i giuristi

Regno d’Italia. Lavori della commissione istituita con decreto del 18 maggio 1876 dal Ministro Guardasigilli (Mancini). Parte prima. Processi verbali ed emendamenti al libro primo del progetto, Roma 1876.

¹⁶² Atti Del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XIII Legislatura - Sessione 1876 - 1877 (20/11/1876 - 27/01/1877), Vol. I dal 20/11/1876 al 27/01/1877 Roma 1877, pp. 32-33.

¹⁶³ Atti Del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XIII Legislatura - Sessione 1876 - 1877 (22/11/1877 - 23/01/1878), Vol. V dal 22/11/1877 al 23/01/1878 Roma 1878, pp. 4601-4640; ivi, pp. 4723-4760; ivi, pp. 4902-4920.

¹⁶⁴ Si veda in dettaglio *Progetto del Codice penale del Regno d’Italia. Lavori della commissione istituita con decreto del 18 maggio 1876 dal Ministro Guardasigilli (Mancini). Parte seconda. Processi verbali ed emendamenti al libro secondo del progetto*, Roma 1877, pp. 212-215 e p. 373.

¹⁶⁵ Ivi, p. 212.

per identificare il reato in questione e che una sua rimozione potesse ingenerare confusione, ravvisando perciò nella proposta più inconvenienti che reali benefici¹⁶⁶, tesi alla quale la Commissione aderì, non approvando la modifica suggerita da Buccellati¹⁶⁷. Il testo dell'articolo non fu così toccato e la materia fu lasciata pienamente intatta così come era stata approvata dal Senato in precedenza; va perciò da sé che nulla sia da aggiungere alle considerazioni già mosse nelle pagine precedenti.

Questa seconda parte del progetto Mancini, tuttavia, non ebbe lo stesso buon esito della prima, poiché l'ennesima crisi politica, con conseguente cambio di guida al Ministero, portò una nuova interruzione dei lavori codificatori, la più lunga, come si vedrà, dei tre decenni presi in esame. Si chiudeva così il primo tentativo di codificazione penale portato avanti dai governi della Sinistra storica, un tentativo, pur naufragato, improntato alla continuità, che si poneva quale sintesi dei lavori svolti nel corso di oltre un decennio.

Fu proprio l'ennesima procrastinazione del Codice a far considerare al legislatore una soluzione finora scartata per dare una nuova regolamentazione alla materia degli scioperi, una legge speciale¹⁶⁸, data la maggiore attualità del fenomeno, la cui disciplina codicistica del '59 era ormai ritenuta ampiamente inadeguata.

2. La stagione delle inchieste sugli scioperi

Ampiamente si potrebbe discutere sulle motivazioni che portarono il Governo Depretis a voler indagare più a fondo sulla questione degli scioperi, incastrata tra legislazione sociale ed esigenze d'ordine¹⁶⁹. Ciò da cui si può partire, per quanto solo parzialmente soddisfacente, è la versione ufficiale, riportata nel testo della Relazione Di San Giuliano, presentata dallo stesso Depretis alla Camera il 23 aprile 1884, sei anni più tardi rispetto ai lavori della prima commissione d'inchiesta, voluta da Francesco Crispi. In tale occasione, ricordando gli sforzi che da decenni erano in corso

¹⁶⁶ Ivi, p. 213.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ La trasposizione della materia in un'apposita legge speciale era stata proposta dal Senatore Vitelleschi nel corso della discussione del 1875 (vedi *supra*, p. 59, nota 133), proposta che fu prontamente rispedita al mittente in quella sede.

¹⁶⁹ Neppi modona come specificato in APPUNTI

per completare la codificazione penale, si sostenne che, se si fosse aspettato il lento compimento di un'opera così ampia, gli operai avrebbero corso il rischio di vedere rimandato ancora a lungo il “necessario ed urgente riconoscimento”¹⁷⁰ della libertà (non un diritto¹⁷¹) di coalizione e di sciopero. A tal proposito, il Presidente Depretis ribadiva con toni entusiastici la bontà dell'operato del proprio governo, richiamando l'iniziativa che l'allora Ministro dell'Interno del suo precedente governo ebbe nel 1878:

“Il Governo ha fatto dunque opera provvida e benevole verso le classi lavoratrici presentando un disegno di legge separato, della cui prima origine va resa lode all'onorevole Crispi, benché, a quanto pare, diverso, o almeno più complesso, fosse il pensiero di quell'insigne uomo di Stato”¹⁷².

Sui contenuti della legge di cui si stava discutendo si dirà più approfonditamente in seguito¹⁷³, ciò che preme sottolineare sin d'ora è che l'iniziativa proveniva dal Ministero dell'Interno, rinsaldandosi il legame tra attenzione del Governo ai movimenti operai in funzione del mantenimento dell'ordine pubblico. Parrebbe trasparire, in buona sostanza, la volontà dell'Esecutivo di delimitare in maniera chiara, e non troppo permissiva, i contorni della libertà operaia di scioperare, concedendo qualcosa, forse più nominalmente che di fatto, senza esacerbare il crescente clima di

¹⁷⁰ A. Di San Giuliano, *Relazione*, cit. p. 40.

¹⁷¹ L'orizzonte in cui opera il legislatore dell'epoca è ben lontano, nei fatti, dal riconoscimento di un concreto diritto di sciopero, cui dovevano collegarsi garanzie per i lavoratori sul piano civilistico in quel momento nemmeno ipotizzabili (vedi infra, Cap. V, par. 6). La depenalizzazione di forme non violente di sciopero conduceva, per l'appunto, a una mera libertà, come ben sintetizzato da Pietro Calamandrei, un approccio minimo, per cui in tal caso “lo Stato si disinteressa dello sciopero, finché esso non dia luogo a violenze o a turbamenti dell'ordine pubblico in cui si ravvisino gli estremi di altri delitti: finché lo sciopero si mantiene nei limiti della pacifica astensione dal lavoro, esso è un episodio di quella lotta tra categorie economiche, alla qual, lo Stato vuol assistere come semplice spettatore: e solo in via eccezionale vi può intervenire come garante di libertà”. Cfr. P. Calamandrei, *Significato costituzionale del diritto di sciopero*, in «Rivista giuridica del lavoro: dottrina, giurisprudenza, legislazione», 1952, I, pp. 223-224, ripreso di recente da G. Leone, *Coalizione e sciopero in Italia fra mutuo soccorso e associazionismo operaio: il codice Zanardelli*, in «Euro-Balkan Law and Economics Review», 1/2024.

¹⁷² A. Di San Giuliano, *Relazione*, cit. p. 40.

¹⁷³ Vedi infra, Cap. IV, par. 3.

tensione sociale che si accompagnava alla maggiore circolazione negli ambienti operai delle ormai note teorie marxiste.

Nel mutabile contesto sommariamente descritto, con R.D. 3 febbraio 1878, firmato dal Re Umberto e dal Ministro Crispi, veniva perciò istituita una commissione d'inchiesta "allo scopo d'indagare e riconoscere le cause degli scioperi manifestatisi in alcune parti del Regno, e di proporre i rimedi che in proposito saranno ritenuti opportuni"¹⁷⁴. Era evidente la necessità di approfondire un fenomeno sociale d'importanza crescente che fino a quel momento era stato sottovalutato nella sua complessità, anche in virtù dei numeri esigui che in precedenza questo aveva assunto in un Paese ancora poco industrializzato come il nostro¹⁷⁵.

Scopo della Commissione non era soltanto quello di proporre una buona legge per regolare la libertà di coalizione e di sciopero, ma di abbinare a ciò delle iniziative legislative per limitare il fenomeno in origine, intervenendo sulle cause economiche e sociali che lo generavano. Non a caso i disegni di legge elaborati dalla Commissione, i cui lavori furono presieduti dal Consigliere della Corte di Cassazione di Roma Francesco Bonasi, furono ben quattro, con alterne fortune: il principale, volto ad abrogare il reato di coalizione previsto nel codice vigente; un secondo, con cui si istituivano i collegi dei probi viri per la risoluzione stragiudiziale delle controversie industriali tra padroni e operai; infine due disegni particolari, relativi alla regolamentazione delle bettole e alla repressione dell'ubriachezza molesta, che

¹⁷⁴ Art. 1 R.D. 3 febbraio 1878.

¹⁷⁵ Impulso fondamentale per l'istituzione della commissione fu dato da Quintino Sella. L'interesse di quest'ultimo nasce dalla preoccupazione per i recenti fatti del biellese, sua terra d'origine, dove gli scioperi nel comparto tessile avevano raggiunto un'intensità inedita nel panorama industriale italiano. Non sostenitore di un intervento diretto dello Stato nelle dinamiche tra imprenditori e lavoratori, Sella intrattenne, tra il 1876 e il 1878, carteggi con i deputati Dina e Luzzatti, stimolando l'attenzione nazionale su quanto avveniva in quelle zone, in una marcata ottica di protezione dell'ordine pubblico, dato il timore d'infiltrazioni dell'Internazionale nella locale società di mutuo soccorso di Croce Mosso. Sella e Crispi ebbero poi contatti diretti, dai quali si può facilmente dedurre la certa influenza dell'ex Ministro nella nomina, di lì a breve, della commissione d'inchiesta, che agli scioperi nel biellese dedicò la parte più importante dei suoi lavori. Intorno a questi fatti, oltre al contributo dato in sede di commissione, Luzzatti curò un personale approfondimento, nel quale, peraltro, toccava il centrale tema delle assicurazioni antinfortunistiche per gli operai; vedi L. Luzzatti, *Previdenza libera e previdenza legale*, Milano 1882, pp. 57 e ss. Sugli scioperi nel biellese si veda ampiamente F. Ramella, *Terra e telai. Sistemi di parentela e manifattura nel biellese dell'Ottocento*, Torino 1984, nonché G.C. Jocteau, *L'armonia perturbata. Classi dirigenti e percezione degli scioperi nell'Italia liberale*, Roma 1988, pp. 59-104.

tradivano l'idea, prevalente negli ambienti conservatori, per cui le agitazioni operaie nascessero da contesti sociali di degenerazione, rimettendo al centro la costante attenzione al controllo della pubblica sicurezza, lasciando ancora una volta sullo sfondo la complessa analisi economica dei rapporti interni ai diversi fattori della produzione industriale¹⁷⁶.

2.1 La commissione Bonasi (1878)

Alla commissione furono dati due mesi di tempo per completare i lavori¹⁷⁷, pionieristici in Italia, data la quasi totale assenza, fino a quel momento, di raccolta sistematica di dati sugli scioperi e di relative analisi¹⁷⁸. La commissione, presieduta da Bonasi, fu composta, per precisa scelta governativa volta a favorirne l'imparzialità, da persone esterne alle parti in conflitto nel mondo industriale e di riconosciuta esperienza

¹⁷⁶ Tali critiche all'operato della Commissione presieduta da Bonasi sono riportate senza mezzi termini in A. Di Sangiuliano, *Relazione*, cit., p. 41, per cui: "la Commissione, nominata dall'onorevole Crispi per lo studio delle cause delle coalizioni e degli scioperi, e dei rimedi per impedirne la frequenza, si limitò a raccomandare i consigli di probi-viri e più rigorose discipline intorno alle bettole ed all'ubriachezza, schivando d'inoltrarsi nell'amplissimo campo che i termini del suo mandato le schiudevano". Questa convinzione dello sciopero come emersione sintomatica dei malcostumi dei ceti bassi non era peraltro isolata, tale era sentita un'insita divisione della società per classi. Si consenta qui un preciso riferimento a una posizione quantomeno sorprendente di Masè-Dari, autore che all'analisi degli scioperi ha dedicato buona parte della sua produzione scientifica, il quale, in un breve scritto di fine anni 'ottanta sull'argomento, arrivò a sostenere la depenalizzazione dell'aborto come strumento di contenimento della proliferazione delle classi inferiori, quella rilevante parte di popolazione povera ritenuta un pericolo per la collettività, che si doveva limitare nel numero e reprimere nelle manifestazioni sempre più vibranti di malcontento, proponendo di "stabilire una penalità decisamente severa contro quella classe sociale che, sotto pretesto di sofferenze economiche, trascende a reati che difficoltano o mettono in pericolo la conservazione della forma politica che regge una nazione". Cfr. E. Masè-Dari, *Sulla penalità per gli scioperi*, in C. Lombroso, cur., *Appunti al nuovo Codice penale*, Torino 1889, pp. 128-129.

¹⁷⁷ Art. 3 R.D. 3 febbraio 1878.

¹⁷⁸ "La diffidenza che queste indagini, nuove nel nostro paese, hanno suscitato le ha impedito di dare alle sue ricerche sui luoghi l'ampiezza che reputava necessaria per uno studio completo delle condizioni generali nostre in relazione alla questione dello sciopero". Vedi F. Bonasi, *Relazione a S.E. il Ministro dell'Interno della Commissione d'inchiesta sugli scioperi*, in «Atti Parlamentari», Camera dei deputati, Legislatura XV, 1ª Sessione, Documenti, n. 114, p.1; il materiale si trova all'Archivio storico della Camera dei deputati, contenuto nel Fondo «Disegni e proposte di legge e incarti delle Commissioni, 1848-1943», 596-707 cc. / volume 424.

di studi in materia¹⁷⁹. Il programma dei lavori doveva articolarsi sostanzialmente in due fasi, una di approfondimento “sul campo” della situazione degli stabilimenti industriali dove si erano registrate più frequentemente agitazioni, una di riordino dei dati forniti dal Ministero dell’Interno a fini statistici. Fu tuttavia ben presto evidente la difficoltà di procedere secondo quanto stabilito, per motivi esposti nella relazione dallo stesso relatore Bonasi e che lasciano dubbi sulla profondità dell’indagine svolta dalla Commissione. Fatto un primo sopralluogo nel biellese, dove da tempo erano in corso i più gravi casi di sciopero in Italia, e che perciò fu oggetto di massima attenzione da parte dei commissari, si sarebbe dovuto proseguire il piano di ispezioni nei principali siti manifatturieri del Paese, con una chiara prevalenza del nord-Italia per la maggior diffusione del lavoro industriale rispetto al Mezzogiorno, dove i principali disordini, coerentemente con il tipo di organizzazione economica, si erano registrati in campo agricolo. Lasciata Biella, però, non furono fatte altre visite nelle realtà limitrofe, in quanto, si legge nella relazione, si registrò generalmente un sentimento di ostilità nei confronti della commissione, emissaria del governo, da parte degli operai. Non poche sono le considerazioni che scaturiscono da questa affermazione, giacché viene specificato che, a riferire di questa ostilità, furono gli stessi “insigni fabbricanti”, dichiarando alla Commissione che “se si fosse recata alla sede della sua industria l’avrebbe accolta volentieri, ma non posta a contatto degli operai”¹⁸⁰.

Non può non evidenziarsi quantomeno una criticità nel *modus operandi*. La commissione era composta da persone estranee all’industria, ma ciononostante, per scoraggiarla dallo svolgere a pieno la propria indagine, furono sufficienti le parole di alcuni imprenditori, che motivarono l’inopportunità di un incontro tra commissari e operai sostenendo che “in quel tempo aleggiava nelle masse degli operai uno spirito

¹⁷⁹ La commissione rinnovò i suoi voti d’imparzialità nell’apertura della relazione che concludeva i lavori, ponendosi come mediatrice tra le parti; segno di bontà di tali intenti doveva essere la presidenza di un magistrato. Vedi F. Bonasi, *Relazione*, cit. p.1. Oltre a Francesco Bonasi, la commissione era composta dal senatore Girolamo Boccoardo, dai deputati Francesco Luzzatti, Emilio Morpurgo, Giacomo Giuseppe Alvisi, Cesare Zanolini e dal sostituto procuratore Luigi Boron, con segretari il consigliere di prefettura Vittore Carletti e il segretario al Ministero dell’interno Carlo Bertagnoli. Vedi art. 4 R.D. 3 febbraio 1878. Sui lavori della stessa, è opportuno segnalare il volume di C. Vallauri, *Scioperi e conflitti sociali nell’Italia liberale. La relazione finale della commissione ministeriale d’inchiesta sugli scioperi (1878)*, Roma 2000, pp. 7-36, che in appendice riporta anche il testo integrale della relazione.

¹⁸⁰ Vedi F. Bonasi, *Relazione*, cit., p. 6.

insolito di irrequietezza”¹⁸¹. In reazione a ciò non si registrarono pareri dissenzienti da parte dei commissari, evidentemente concordi con la versione prospettata, poiché “la Commissione non poteva assumersi la responsabilità di creare dei pericoli là ove era chiamata a prevenirli”¹⁸². Nondimeno, la scelta di troncare anticipatamente i sopralluoghi era in contrasto con l’art. 2 del decreto istitutivo, che precisamente disponeva “detta Commissione si recherà nei luoghi in cui gli scioperi avvennero, e procederà a tutti quegli esami che essa crederà necessari”.

Conclusa dunque la principale fase d’indagine svoltasi nel biellese, la Commissione procedette con il lavoro di studio, elaborando i dati forniti dal Ministero dell’Interno e ascoltando esponenti dei maggiori centri industriali per approfondire le cause degli scioperi alla luce di esperienze concrete. Ciò che pare emergere abbastanza costantemente, nonostante la proclamata equidistanza, è un certo favore alla classe proprietaria, in fin dei conti naturale, data l’appartenenza dei membri della commissione, pur non imprenditori, al ceto elevato, che nello sciopero vedeva un preoccupante fenomeno sociale dei bassi strati della società. Solo in un caso, lontano da Biella, la Commissione ritenne necessario compiere personalmente un’ispezione nelle fabbriche e ciò avvenne per l’industria laniera nella Valle del Liri, a causa di notizie tanto preoccupanti sullo stato di miseria degli operai della zona da far ipotizzare come possibile una repentina degenerazione verso importanti disordini tra la popolazione, ciò a conferma delle reali intenzioni di fondo di questa indagine¹⁸³.

Al termine complessivo dei lavori, stante una modalità meno dinamica del previsto con cui furono svolti, la ricca relazione conclusiva si articolò in tre fasi, una prima, generale, ricca di dati statistici, dedicata agli scioperi avvenuti in Italia tra il 1860 e il

¹⁸¹ *Ibid.* Si veda però in tal senso una parziale contraddizione con quanto sostenuto più avanti, laddove si fa presente che, stanti le dovute eccezioni, come il biellese e alcune altre province, “i rapporti fra gli operai e gli industriali sono generalmente abbastanza cordiali”, il che rende ancor meno spiegabile quello “spirito insolito di irrequietezza” manifestato proprio nei giorni in cui dovevano svolgersi le ispezioni. *Ivi*, p. 19.

¹⁸² *Ivi*, p. 6.

¹⁸³ *Ibid.* Si ribadiscono le considerazioni già espresse in precedenza e fin troppo evidenti; comprendere lo sciopero significava comprendere i motivi dei disordini sociali per prevenirne la diffusione, non è sul campo l’idea di un intervento dello stato per migliorare le condizioni di lavoro generali, nell’ottica della non intromissione nei rapporti tra capitale e forza lavoro. L’interesse dello stato subentra laddove ad essere in pericolo è l’ordine pubblico.

1878, la seconda, dedicata nello specifico agli scioperi nel Biellese, sia per la rilevante dimensione che questi avevano assunto, sia perché lì la Commissione aveva trascorso la maggior parte del tempo, e una terza, conclusiva, in cui erano contenute le proposte, da cui scaturirono i quattro progetti di legge detti in precedenza.

2.2 Statistiche e considerazioni sugli scioperi (1860-1891)

I numeri che qui saranno riportati ci dicono che dai primi anni Sessanta dell'Ottocento, sino ai primi anni Novanta, la ricorrenza degli scioperi è costantemente aumentata, con sempre più operai coinvolti, in maniera più o meno omogenea, in tutto il Paese; i numeri però non ci dicono fino in fondo le cause. Si può parlare della maggiore industrializzazione della Nazione, della presa di coscienza dei lavoratori di essere una classe, della diffusione di idee politiche nuove sorte in un mondo nuovo, quello dell'Ottocento, così come si può spostare il campo d'indagine su motivazioni antropologiche, cosa che non mancherà di fare, forse opinabilmente, la commissione. Ciò che è certo è che l'andamento dei numeri impone un approfondimento su dinamiche che a volte seguirono una linea comune più o meno trasversale nel mondo operaio, altre volte seguirono percorsi diversi perché diversi erano i protagonisti e diverse le loro storie. Si può anticipare, ancor prima di scendere nel dettaglio, che lo sciopero, questo mezzo di rivendicazione messo in atto dalla nuova categoria dei salariati, veniva indubbiamente visto come un problema sociale dalla classe dirigente dell'epoca, senza troppe distinzioni tra destra e sinistra storica, un danno all'ordine pubblico e un danno alla produttività, direttamente arrecato al proprietario dello stabilimento, ma in ottica più grande allo Stato stesso. Non è un caso che questi studi siano condotti sì per giungere a una legge che garantisse in maniera equa la libertà di sciopero, ma allo stesso tempo nella medesima sede si cerchino soluzioni per evitare che il fenomeno accada, soluzioni però, si badi bene, perché non è cosa di poco conto, non direttamente incidenti sul rapporto di lavoro, ma tese idealmente al miglioramento morale della figura dell'operaio, tralasciando per il momento molte questioni relative alla legislazione sociale, ancora là da venire¹⁸⁴.

¹⁸⁴ La prima fase della legislazione sociale italiana ha avuto nei tardi anni '70 del XIX secolo, con primi e localizzati interventi in materia pensionistica e infortunistica. Vale almeno la pena ricordare, negli anni '80, l'istituzione della Cassa nazionale per gli infortuni degli operai sul lavoro (Legge 8 luglio

Forse basterebbe, a dire il vero, a corroborazione di quanto si è qui detto, richiamare la questione nominalistica sul termina “sciopero” che già si accennava nell’introduzione di questo lavoro¹⁸⁵. Fino a pochi decenni prima, questa parola, nel significato poi diffusosi, nemmeno esisteva; per indicare lo sciopero nell’accezione di astensione collettiva dal lavoro a fini di rimostranza, si è mutuato un vocabolo che nella prima metà di quel secolo aveva univocamente un senso negativo. Basti vedere la definizione di “scioperare” in un dizionario della lingua italiana del 1854: “levare chicchessia dalle sue faccende, facendogli perdere tempo”, un verbo transitivo sinonimo di disturbare per motivi non importanti. Non si trova il sostantivo sciopero, ma un affine “sciopro”, quale: “ozio, riposo, cessazione del lavoro e dicesi specialmente per i contadini”, e poi i vari “scioperio”, “scioperato”, “scioperaggine” e altri simili, tutti a indicare l’atto di stare senza far nulla o qualità appartenenti al nullafacente¹⁸⁶. Ecco, questo valore originario della parola, evidentemente, non spari completamente né dalla lingua né dal modo di pensare di chi, appartenente ad altre e ben più agiate fasce della popolazione, quel fenomeno, al tempo ancora novità, si approcciava a studiarlo.

Per procedere alla lettura dei dati statistici ci si servirà in questa sede non solo dei dati raccolti dalla Commissione Bonasi validi per il periodo 1861-1878, ma si amplierà

1883, n. 1473), la parziale regolamentazione del lavoro minorile (Legge 11 febbraio 1886, n. 3657), il riconoscimento della personalità giuridica delle società di mutuo soccorso (Legge 15 aprile 1886, n. 3818), la fondamentale riforma sanitaria, fortemente voluta da Crispi, (Legge 22 dicembre 1888, n. 5849). La ripresa di significativi interventi di legislazione sociale si ha con le ampie innovazioni in materia di infortuni sul lavoro, a partire dalla Legge 17 marzo 1898, n. 80, per proseguire poi con grande slancio in età giolittiana, con interventi di portata ben più vasta e incisiva, anche in relazione al mutato quadro politico in cui erano comparsi i socialisti. Cfr. M. V. Ballestrero, *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro delle donne*, Bologna 1979, pp. 11-38; T. L. Rizzo, *La legislazione sociale della nuova Italia (1876-1900)*, Napoli 1988, pp. 101-130, 213-269 e 279-327; L. Castelvetti, *Il diritto del lavoro delle origini*, Milano 1998, pp. 53-105; P. Passaniti, *Storia del diritto del lavoro, I, La questione del contratto di lavoro nell’Italia liberale (1865-1920)*, Milano 2006, pp. 59-167; Id., *Filippo Turati giuslavorista. Il socialismo nelle origini del diritto del lavoro*, Manduria 2008, pp. 44-88 e 179-211; R. Pessi, *Lezioni di diritto del lavoro*, X ed., Torino 2025, pp. 1-10.

¹⁸⁵ Vedi *supra* p. 5, nota 13.

¹⁸⁶ Vedi A. Bazzarini, B. Bellini, *Vocabolario universale latino-italiano e italiano latino*, Vol. II, Torino 1854, pp. 1333-1334. Si vede in senso più attuale, e intuitivamente dispregiativo, la voce “sciopero” in N. Tommaseo, B. Bellini, *Nuovo dizionario della lingua italiana*, Vol. 4, Torino 1872, pp. 664: “Voce pur troppo viva di lavoratori che smettono le opere consuete, per forzare chi paga la mercede ad aumentarla. [...] Gli scioperi sono diventati un’arma politica”

lo sguardo fino al 1891, servendosi di studi anche successivi¹⁸⁷, per fornire sin da subito una visuale più organica della questione fino ai primi anni di vigenza del nuovo Codice penale.

Il punto di partenza è la pacifica constatazione del progressivo e pressoché costante aumento del numero degli scioperi, in tutto il Paese, dai primi anni '70 rispetto al decennio precedente. Omettendo, per il momento, l'analisi sulle cause, i numeri sono espliciti; nei primi trent'anni del Regno d'Italia, i Prefetti sparsi sul territorio riportarono notizia al Ministero dell'Interno di 1709 episodi riconducibili alla categoria dello sciopero, economici, di solidarietà o politici che fossero, e tra questi sono compresi più volte anche tentativi o minacce di sciopero. Questo numero, pur con alcune precisazioni da muovere, dovrebbe essere approssimativamente corretto. Da una parte è ragionevole sostenere che il numero reale degli scioperi sia leggermente più alto, come si può dedurre dalla relazione del 1878, nella quale si specifica che dei 634 scioperi di cui si era trovata traccia nel periodo compreso tra il 1860 e il 1878, ben 139 non risultavano riportati dai Prefetti al Ministero, ma furono conosciuti dalla Commissione perché di questi si era occupata l'autorità giudiziaria. È ragionevole presumere che, con il passare degli anni siano stati, sempre meno gli scioperi non riportati all'attenzione del Ministero dell'Interno, data la maggior attenzione dei Governi alle questioni operaie in relazione all'ordine pubblico, ma è comunque ipotizzabile che non di tutte le agitazioni sia stato dato conto; ai 1709 riportati dal Ministero dell'Interno, perciò, ne sarebbero da aggiungere alcune centinaia di cui si troverebbe solo riscontro giudiziario. Il numero però dovrebbe anche essere rivisto a ribasso, se si vogliono considerare solo gli scioperi concretamente avvenuti, senza

¹⁸⁷ Per i dati statistici del periodo '60-'78, si useranno i dati raccolti dalla prima commissione d'inchiesta, in F. Bonasi, *Relazione*, cit., pp. 7-28; per il periodo '78-'84, si farà riferimento ai lavori compiuti dalla seconda commissione, opportunamente sistemati in tavole statistiche, in A. Di Sangiuliano, *Relazione*, cit., pp. 48-57; per il restante periodo, fino al 1891, e l'analisi complessiva dei decenni precedenti, si farà ricorso al primo lavoro dal tenore dichiaratamente statistico sugli scioperi compiuto in Italia, voluto dal Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, *Statistica degli scioperi avvenuti nell'industria e nell'agricoltura durante gli anni dal 1884 al 1891*, Roma 1892, pp. 3-88. Da questo momento in avanti, le statistiche vengono raccolte, sempre coordinate dal Ministero, in maniera sempre più regolare; dopo il volume dedicato al biennio 1892-93, i successivi numeri sono annuali, a dimostrazione di un'ormai accresciuta rilevanza della questione, e proseguirono fino al 1923. Sulle origini di questi lavori statistici si veda A. Lay, D. Marucco, M. L. Pesante, *Classe operaia e scioperi: ipotesi per il periodo 1880-1923*, in «Quaderni storici» VIII (1973), Vol. 22.1, pp. 87-147.

considerare le minacce o i piccoli tumulti, che pure in diversi casi furono riportati senza alcun distinguo; la Commissione del '78 stimava che dei 495 scioperi segnalati dai Prefetti fino a quell'anno, almeno 43 dovevano essere declassati a meri turbamenti. A conti fatti, dunque, il numero inizialmente proposto di 1709, seppur frutto delle imprecisioni descritte, può risultare verosimile e utile ai fini dell'indagine.

Pur con tutte le premesse metodologiche del caso, rimane significativo e lampante l'aumento degli episodi nel periodo in questione: 132 scioperi tra il 1860 e il 1869; 502 tra il 1870 e il 1878, anno limite delle statistiche elaborate dalla prima commissione; 1075 tra il 1879 e il 1891, unendo i dati della Commissione Di San Giuliano (raccolti fino al 31 marzo 1884) e quelli della Direzione generale della statistica presso il Ministero di agricoltura, industria e commercio, fino a tutto il 1891. Senza portare troppo in avanti lo sguardo, già il quadro fornito è sufficientemente indicativo dell'andamento intrapreso, con incrementi sensibili di anno in anno, come ben visibile dal riquadro seguente¹⁸⁸.

1870 N.	25	1876 N.	58	1882 N.	47	1888 N.	101
1871 »	26	1877 »	55	1883 »	73	1889 »	126
1872 »	64	1878 »	34	1884 »	81	1890 »	139
1873 »	103	1879 »	32	1885 »	89	1891 »	132
1874 »	94	1880 »	27	1886 »	96		
1875 »	62	1881 »	44	1887 »	69		

Quanto ai territori maggiormente coinvolti, non si registrano sensibili variazioni geografiche tra il periodo 1860-78 e quello successivo fino al 1891, con crescite omogenee in tutto il Paese dal doppio fino al quadruplo, con il picco massimo per numeri assoluti in Lombardia, giustificati dalla maggiore industrializzazione dell'area e il conseguente aumento del proletariato. Di seguito, in ordine cronologico, le due tabelle¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Tavola presa da *Statistica degli scioperi avvenuti nell'industria e nell'agricoltura durante gli anni dal 1884 al 1891*, cit. p. 4.

¹⁸⁹ Per la prima tavola, *ibid.*, per la seconda, *ivi*, p. 23.

131 nel Piemonte	56 nell'Emilia	66 nelle provincie napoletane
161 in Lombardia	30 nelle Marche e nell'Umbria	35 in Sicilia
34 nella Liguria	41 in Toscana	9 in Sardegna.
38 in Venezia	33 nella provincia di Roma	

Piemonte	143	Lazio	71
Liguria	63	Campania	82
Lombardia	260	Altre provincie del Napoletano . . .	20
Veneto	88	Sicilia	77
Emilia	134	Sardegna	3
Toscana	86		
Marche ed Umbria	48		
			1075

Ai fini del percorso di analisi circa l'evoluzione legislativa della penalità sugli scioperi, che qui si sta compiendo, è interessante approfondire la spiegazione che fu data di questi dati da chi al tempo se ne servì per studiare le riforme in materia. La Commissione Bonasi ben individuava il motivo di un numero di scioperi tutto sommato contenuto per il periodo d'indagine, se paragonato a un paese come l'Inghilterra, nella scarsa presenza di industrie "esercitate da grandi società anonime"¹⁹⁰, il che portava gli operai a una maggiore possibilità di confronto con i proprietari e a non trovarsi immediatamente "di fronte alla potenza e all'egoismo del capitale". Allo stesso tempo, però, non manca mai nel corso della relazione il pregiudizio di fondo per cui lo sciopero era sempre un male, un danno all'economia e alla pubblica tranquillità, contraddicendo di fatto la più volte dichiarata intenzione di

¹⁹⁰ Vedi F. Bonasi, *Relazione*, cit., p. 20. In Italia, l'industria era per gran parte di piccole o medie dimensioni, mancavano quelle grandi realtà che, come ben evidenziato dalla commissione, anteponevano il fattore del capitale a quello umano, con l'inevitabile aggravarsi dello scontro tra le parti, come stava invece già avvenuto in altri paesi europei, dove già dalla prima metà del secolo la questione degli scioperi aveva assunto dimensioni di rilievo; su tutti, si veda il caso inglese. Particolarmente interessante un successivo passaggio della relazione, laddove si evidenzia che a mitigare l'esacerbarsi del conflitto sociale fosse anche un fattore urbanistico, la mancanza di spazi fisici di agglomerazione residenziale operaia che rendevano ancor più evidenti le divisioni nella società: "Finalmente mancano ancora in Italia quelle grandi agglomerazioni di operai nelle quali fermentano e si spandono tanto rapidamente i germi della lotta tra il capitale e il lavoro, e soprattutto presso di noi l'operaio abita e vive confuso colle altre classi ed è da questa comunanza più facilmente preservato dal preconconcetto che il ceto cui appartiene sia in naturale antitesi d'interessi colle altre condizioni sociali. La erezione dei quartieri operai, così frequente altrove, provvede infatti alla comodità, all'igiene ed alla economia delle classi lavoratrici, ma queste sedi della povertà e del lavoro, collocate accanto alle città dell'opulenza e del lusso, non contribuiscono per poco a quelle divisioni profonde che il contatto quotidiano delle varie classi, i mutui uffici e i rapporti di benevolenza scambievoli che ne scaturiscono valgono invece ad attutire". *Ibid.*

regolare la libertà di sciopero¹⁹¹. Sintomatico di questa impostazione è il totale rinnegamento della lotta di classe, il che contraddistingueva le forze liberali del periodo, senza ormai troppo distinzioni tra destra e sinistra storica, il rifiuto del conflitto come momento di conquista di nuovi diritti. In diversi passaggi del testo si nega la reale natura economica degli scioperi, adducendo che quest'ultima fosse più un pretesto che una vera causa. Parlando del biellese, ad esempio, si riportano i dati relativi ai salari medi nel comparto tessile, già più alti rispetto ad altre industrie a livello nazionale, e in quell'area anche sopra media, evidenziando che, nonostante paghe più che accettabili, gli scioperi si moltiplicassero lì più che altrove, suggerendo che più veniva concesso e più si pretendeva, spingendo gli imprenditori al limite della diseconomicità aziendale¹⁹². È così ben sintetizzabile l'impostazione di fondo di chi condusse questi studi: l'operaio aveva i suoi diritti, poteva manifestare il proprio disagio per una condizione economica che la Commissione stessa riconosceva in più casi essere miserevole, ma l'operaio al tempo stesso doveva capire il contesto produttivo generale, comprendere che oltre una certa soglia salariale non poteva percepire, perché esigue erano le condizioni generali dell'economia e pertanto giusti

¹⁹¹ Basti vedere la dichiarazione d'intenti con cui la relazione si apre: "Le crisi violente causate dall'antagonismo fra il capitale ed il lavoro [...] non avevano finora destato serie inquietudini in Italia, in quanto la mancanza, di grandi agglomerazioni di operai e la tradizionale cordialità di rapporti fra industriali e lavoratori sembravano sufficienti guarentigie di pace per un avvenire indefinito. A misura però che anche presso di noi si sono andati formando centri industriali di una certa importanza, gli operai hanno incominciato ad attingervi la coscienza della loro forza, le perturbazioni dell'industria sono divenute frequenti, e in una delle sedi più ragguardevoli delle nostre manifatture [Biella] hanno assunto per la loro estensione e la loro durata un carattere minaccioso. Questi gravi sintomi, destando nel Governo le più vive sollecitudini, gli hanno ispirata la provvida risoluzione di affidare ad una Commissione d'inchiesta la investigazione delle cause di questi turbamenti sociali e lo studio dei provvedimenti più idonei a renderli meno frequenti ed intensi". Ivi, p. 1.

¹⁹² In riferimento al biellese, la commissione stimava che i salari nel comparto tessile, ove il lavoratore avesse mantenuto "le corrette abitudini antiche", fosse sufficienti non solo per i bisogni propri e della famiglia, ma addirittura consentissero di accumulare risparmio. Anzi, nelle stesse righe si dimostra comprensione per la ritrosia generale degli imprenditori ad aumentare i salari, giacché sarebbe poi stato difficile diminuirli quando gli affari fossero andati male, scatenando l'ira degli operai, com'era avvenuto per l'appunto nel biellese, dove "al manifestarsi della crisi economica, l'altezza dei salari ha [...] posta la industria laniera in condizioni difficilissime". Era perciò nel malcostume operaio che si doveva trovare la causa principale di quei disordini, dal momento che la paga era più che buona, anzi eccessiva; su queste basi, non indagando oltre sulle condizioni reali di lavoro, la commissione fondò gran parte dei suoi ragionamenti sulle infiltrazioni anarco-socialiste dell'Internazionale e, soprattutto, su quel vizio del bere ritenuto tanto diffuso e dannoso al settentrione. Ivi, pp 36-37.

erano i dinieghi alle richieste migliorative messi in atto dagli industriali di fronte a certe premesse¹⁹³.

La Commissione, con ciò, non criminalizzava l'operaio *sic et simpliciter* per certe sue condotte, ammetteva la comprensibilità dei motivi delle agitazioni quando questi fossero puramente economici, legati al salario in sé o all'eccessiva durezza delle condizioni di lavoro, e sosteneva la temporaneità e la non sistematicità di certe condotte, quando fossero del tutto spontanee:

“Pare alla Commissione che le crisi manifestatesi, sebbene numerose, e per la brevità della loro durata e per la moderazione della quale sono generalmente improntate, abbiano l'aspetto di manifestazioni di un bisogno o di un malumore del momento, anziché di un sentimento di malessere o di disposizioni ostili profondamente radicati; che in sostanza nel più gran numero di casi gli operai obbediscono ad un impulso transitorio e non siano spinti dalla preoccupazione della diffidenza e dell'odio contro il capitale, preoccupazione che altrove rende i conflitti tanto pertinaci e violenti”¹⁹⁴.

Si ricavano da queste parole diverse considerazioni: *in primis*, che a giudizio di chi portava avanti questi studi, in Italia non c'era in quel momento un eccessivo problema legato agli scioperi, non tanto perché questi non avvenissero, quanto perché questi si risolvevano in maniera fisiologica e non erano animati da cause ideologiche; in secondo luogo, riconnettendoci a quello che tra poco si dirà tornando al caso del biellese, se ne deduce che gli scioperi costituivano un reale problema quando erano il sintomo di un'agitazione politica, il che inaspriva il conflitto sociale con conseguenze ritenute sì preoccupanti. Da ultimo, si attribuiva la riottosità degli operai a condizioni di vita disagiate, che peggioravano quando questi si trovavano a vivere in quartieri industriali, ghettizzati, e ancor di più quando dilagava la frequentazione delle bettole e si aggravava il problema dell'ubriachezza. Due ordini di cause dunque, uno politico-economico, uno sociologico, problemi che si tratteranno distintamente nei seguenti paragrafi e ai quali la Commissione, come richiestole nel decreto istitutivo, proporrà differenti soluzioni legislative.

¹⁹³ Ivi, p. 11.

¹⁹⁴ Ivi, p. 20.

3. La politicizzazione dello sciopero

Finora si è solo tangenzialmente accennato un punto fondamentale della vicenda, ciò che, agli occhi del Governo, trasformò lo sciopero da questione economica a fenomeno sociopolitico di peculiare interesse. Si è detto sui numeri esigui delle agitazioni operaie negli anni '60, fatti contenuti e per la maggior parte di poco rilievo sul piano dell'ordine pubblico, fatti locali e ispirati da livelli salariali poco soddisfacenti per gli operai o condizioni di lavoro disagiati, motivazioni che si potrebbero definire "spontanee", provenienti dai lavoratori stessi senza fini ulteriori. Era tuttavia noto come in Europa si stessero diffondendo pensieri politici antitetici rispetto al pensiero liberale dell'individualismo proprietario che dominava ormai in gran parte del Continente da decenni. L'ovvio riferimento è alle ideologie socialiste e anarchiche che, a partire dal 1864, con la fondazione della Prima Internazionale, iniziarono a strutturarsi in una realtà associativa di dimensione sovranazionale capace di incidere sull'organizzazione e la definizione degli obiettivi dei nascenti movimenti operai diffusi nei diversi stati. In Italia, dove l'industrializzazione non aveva ancora modificato il tessuto sociale così intensamente come in altri paesi, non si ebbero nell'immediato dirompenti effetti legati alla nuova realtà. A seguito della possente eco dei sanguinosi fatti della Comune di Parigi del 1871¹⁹⁵ e al lavoro di Michail Bakunin, stabilitosi da diversi anni nel nostro Paese, con l'espresso compito, concordato in una prima fase con Karl Marx, di radunare anche in Italia seguaci per l'organizzazione proletaria¹⁹⁶, si costituì la Federazione italiana dell'Associazione internazionale dei lavoratori durante la Conferenza di Rimini, tenutasi tra il 4 e il 6 agosto del 1872¹⁹⁷. È

¹⁹⁵ Sull'argomento non si può che rimandare a I. Cervelli, *Le origini della Comune di Parigi. Una cronaca (31 ottobre 1870-18 marzo 1871)*, Roma 2015.

¹⁹⁶ Vedi P. C. Masini, *Storia degli anarchici italiani da Bakunin a Malatesta (1862-1892)*, Milano 1972, pp. 15-22. Fino a quel momento, l'Italia era rimasta ai margini del movimento europeo e le nascenti società operaie facevano ancora prevalente riferimento a Mazzini, vedi ampiamente G. Manacorda, *Il movimento operaio italiano attraverso i suoi congressi: dalle origini alla formazione del Partito socialista (1853-1892)*, III ed., Roma 1971; R. Zangheri, *Storia del socialismo italiano*, Vol. I, Torino 1997, p. 418.

¹⁹⁷ Occorre precisare che quell'evento segnò la definitiva rottura del rapporto tra Marx e Bakunin, a seguito delle tensioni già in corso dai fatti di Parigi. La costola italiana dell'internazionale nasce con una forte componente anarchica, isolata da quella a trazione marxista. Sarà nei decenni a seguire che socialismo e anarchismo, dopo un'iniziale genesi per molti versi comune, prenderanno strade separate.

questo un momento fondamentale della storia operaia italiana, con chiare ripercussioni sulle dinamiche di un movimento che acquisiva sempre più una coscienza di classe, fatto questo ritenuto assolutamente infausto dal Governo, intravisto il pericolo che una simile unione potesse fomentare ancor di più le masse operaie a perseguire certi ideali in maniera violenta. Non si manca infatti di sottolineare nella Relazione come l'operaio italiano, e se ne fa particolare riferimento nel biellese, sia sempre stato per sua natura mansueto, enfatizzando in tal senso il disvalore che si attribuiva all'azione dell'Internazionale che, instillando ideologie eversive nelle masse le conduceva ad agitazioni altrimenti inedite nel nostro Paese¹⁹⁸. Non è un caso che la Commissione, prima ancora di valutare altre causa alla base dei frequenti scioperi, ricerchi proprio in quest'area geografica collegamenti con le "velenose propaggini" dell'Internazionale¹⁹⁹, suggerendo che questa potesse operare tramite la Società di mutuo soccorso di Croce Mosso, additata di deriva resistenziale e sovversiva, per il ruolo di coordinamento svolto nelle locali agitazioni operaie, e per questo sciolta due volte nel 1873 e nel 1877²⁰⁰. La Commissione segnalò anche che, in ogni occasione in cui si tenne in quegli anni un congresso dell'Internazionale nella vicina Svizzera, era

Vedi N. Rosselli, *Mazzini e Bakunin. dodici anni di movimento operaio in Italia (1860-1872)*, Torino 1967 (I ed. Torino 1927), pp. 357-359.

¹⁹⁸ Nella relazione emerge una visione paternalistica della società; l'operaio è ingenuo e facilmente plagiabile da ideologie sovversive, perciò lo Stato deve intervenire prima che ciò accada, escludendosi nella massa operaia quel minimo di coscienza critica per poter correttamente valutare da soli le proprie azioni: "Del resto le nostre classi operaie, buone dappertutto per indole nativa, hanno le inclinazioni, i pregiudizi e le illusioni comuni alle classi operaie di ogni paese, e come dappertutto sono facili a lasciarsi plasmare dalle influenze che su loro siano esercitate". Vedi F. Bonasi, *Relazione*, cit., p. 25. E ancora, poco avanti, gli operai sono parificati a un gregge, che ha bisogno di una guida saggia, per tenerli lontano dai pericoli che pure si diffondono: La Commissione nel corso delle sue investigazioni ha trovato che in qualche opificio si diffondono gratuitamente stampe eccitatrici di passioni pericolose; in nessuno ha riscontrato le tracce di una mano benefica che appresti un pascolo salutare, e gli atroci episodi, dai quali è stato recentemente funestato il nostro paese, provano purtroppo fino a quali aberrazioni selvagge possa anche presso di noi condurre il venefico nutrimento che si appresta alle classi lavoratrici!" Ivi, p. 26.

¹⁹⁹ Ivi, p. 47.

²⁰⁰ Tali sospetti sulla Società di Croce Mosso non furono peraltro ulteriormente circostanziati. Ad oltre un decennio di distanza, nella relazione sugli scioperi del 1892, si tornava sull'argomento, liquidando come infondate quelle vecchie accuse: "La Commissione d'inchiesta sugli scioperi del 1878 attribuiva, per esempio, gli scioperi del Biellese, incominciati nel 1861, e che si ripetevano tutti gli anni sino al 1877, anche alla Società fra i tessitori di Croce Mosso, la quale, palesemente, aveva semplice carattere di mutuo soccorso". Vedi Statistiche degli scioperi, cit., p. 17.

sempre stato presente un operaio in rappresentanza del Biellese e che doveva darsi per certo che, seppure non potesse concludersi per una stabile presenza, le idee avevano sicuramente circolato²⁰¹. A limitare il fenomeno, si sosteneva, era stata tuttavia la stessa indole dei lavoratori locali, per la maggior parte piccoli possidenti terrieri, non avvezzi a mettere in discussione il concetto stesso di proprietà²⁰². Seppur secondario nelle analisi della Commissione, che, come si vedrà a breve²⁰³, si concentrò maggiormente sul movente del degrado sociale, il fattore politico era già da anni ben presente sulle scrivanie del Ministero dell'Interno, che ne teneva sotto osservazione l'andamento. A dimostrazione di ciò, si vedano alcune circolari, che dalla primavera del 1873, meno di un anno dopo la fondazione del distaccamento italiano dell'Internazionale, furono inviate dal Ministero dell'Interno ai Prefetti in occasione degli scioperi, nonché altri carteggi intercorsi con il Ministero di Grazia e Giustizia²⁰⁴.

Già il 27 aprile, il Ministro dell'Interno Lanza (che era anche Presidente del Consiglio di quel Governo) inoltrava una lettera riservata personale al Ministro di Grazia e Giustizia De Falco, con oggetto “scioperi”²⁰⁵, in cui lo informava che già da tempo era noto al suo Ministero della presenza di “Associazioni affliggiate all'Internazionale” dietro gli scioperi, che agivano non solo fomentando gli operai mediante diffusione di materiale stampato, ma anche organizzando, con il sospetto appoggio di alcune società di mutuo soccorso, casse di resistenza per il sostegno economico agli scioperanti. Si suggeriva perciò di rivedere le norme del vigente Codice penale sardo, inadeguate alle rinnovate realtà industriali, per sanzionare ogni forma di eccitamento allo sciopero, sia sotto forma di mera propaganda sia sotto la più

²⁰¹ Vedi F. Bonasi, *Relazione*, cit., p. 47.

²⁰² *Ibid.* Per l'economia italiana del tempo non era inusuale la figura dell'operaio contadino, coerentemente con un'industria non ancora pienamente sviluppata e il ruolo integrativo che la terra svolgeva sui bassissimi redditi di questa fascia della popolazione. Si veda T. L. Rizzo, *La legislazione*, cit., p. 13; R. Morandi, *Storia della grande industria in Italia*, Torino 1966, pp. 123 e ss.

²⁰³ Vedi *infra*, par. 4.

²⁰⁴ Il materiale di seguito riportato è conservato nell'Archivio Centrale dello Stato (ACS), in Archivi degli organi di governo e amministrativi dello Stato, Ministero di Grazia e Giustizia, Direzione generale affari penali, grazie e casellario (1862-1925), Inv. 19.1/2. Molti dei documenti qui d'interesse sono anche riportati in versione integrale nell'appendice del volume G. Neppi Modona, *Sciopero*, cit., pp. 343 e ss.

²⁰⁵ ACS, Min. Grazia e Giustizia, Dir. Gen. AA. PP., 1873, b. 24, f. 1 a.

grave specie di sussidi economici. Negli studi intorno al Codice penale condotti da De Falco, come si è anzi visto²⁰⁶, tali raccomandazioni non poterono avere seguito, in quanto la caduta del Governo di lì a pochi mesi lasciò quei lavori incompiuti; tuttavia, dal Ministro giunse comunque risposta il 30 maggio²⁰⁷, in una lettera in cui si sosteneva l'idoneità della presente legislazione in contrasto al fenomeno degli agitatori degli scioperi, in virtù dell'art. 13 della Legge sulla stampa e dell'art. 469 del Codice penale per quanto riguardava gli scritti sediziosi, mentre sul tema dei sussidi agli scioperanti interveniva l'art. 103 del Codice, dovendosi eventuali sovvenzionatori considerarsi complici del reato di sciopero, quando questo fosse compiuto in violazione delle prescrizioni degli artt. 386 e ss..

Ancor più interessante il proseguo del carteggio; il 2 giugno successivo, chiusa la disquisizione in ordine all'efficacia della legge penale nella repressione degli scioperi, il Presidente Lanza informava il Ministro De Falco di aver dato "opportune raccomandazioni" ai Prefetti di vigilare su tali fatti e denunciarne l'avvenimento all'autorità giudiziaria, evidenziando l'assoluta rilevanza della questione, ritenendo che l'eccitamento dello sciopero fosse il principale mezzo con cui l'Internazionale cercasse di "scalzare le basi dell'ordine sociale". Chiosava la stringata lettera con un suggerimento incisivo, che non lasciava spazio a repliche: "l'E.V. vedrà se non convenga dal canto suo impartire al P.M. speciali istruzioni e raccomandazioni"²⁰⁸.

L'invito fu, di fatti, prontamente colto. Il 14 giugno De Falco faceva sapere di aver dettato disposizioni ai Procuratori Generali "affinché attendano esattamente ad esercitare l'azione penale contro gli istigatori e aiutatori degli scioperi", rendendoli edotti dell'opera sobillatrice che stavano ponendo in essere certe associazioni e assicurando in tal modo il collega Lanza che le denunce dei Prefetti avrebbero avuto proficuamente seguito presso l'Autorità giudiziaria²⁰⁹.

Seguirono altri scambi di lettere in cui si affrontava il problema legato alla questione toscana, in cui si concludeva circa la maggior difficoltà di sanzionare con la stessa forza che nel resto del Regno gli istigatori degli scioperi, stante una legislazione,

²⁰⁶ Vedi *supra*, Cap. II, par. 4.

²⁰⁷ ACS, Min. Grazia e Giustizia, cit., 1873, b. 24, f. 1 a.

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ *Ibid.*

come ampiamente riconosciuto, sicuramente più favorevole agli ambienti operai, cosa evidentemente non particolarmente gradita al Governo in quella fase storica. Risulta a questo punto singolare notare come, da una parte, sin dalla fine degli anni '60, nei vari progetti di riforma la legislazione toscana in materia fosse sempre stata particolarmente apprezzata in sede di studio, ritenuta necessaria base da prendere in considerazione per la futura normativa nazionale, avvalorata ancor di più dall'aver ispirato, nel frattempo, anche la riforma francese, mentre dall'altra, come emerge dal carteggio di cui si è dato conto, la stessa veniva vista come ostacolo alla tutela dell'ordine pubblico, dato un contesto sociale profondamente mutato²¹⁰, auspicandosi un ritorno a maggior rigore.

Quanto intercorso tra Lanza e De Falco nella primavera estate del 1873 rappresenta l'apice, per il momento, dell'attenzione del Governo sul tema degli scioperi, dovuto, come testimoniano i numeri sopra riportati²¹¹, a un massiccio incremento delle agitazioni tra il 1872 e il 1874 rispetto alle medie ben più contenute del decennio precedente, numeri, tuttavia, che torneranno a calare gradualmente negli anni successivi, prima della netta e sistematica risalita che si registrò a partire dagli anni '80.

A smorzare l'idea di una legislazione ancor più punitiva in materia di scioperi, così come paventato dal Presidente e Ministro Lanza, intervenne la caduta del suo stesso Governo, il 10 luglio 1873. Tornato alla Presidenza Marco Minghetti²¹², il Ministero degli Interni fu affidato a Girolamo Cantelli e quello della Giustizia a Paolo Onorato Vigliani. I due, nell'estate di quell'anno, continuarono l'interlocuzione epistolare intrattenuta tra i rispettivi predecessori; tuttavia, lo scambio di lettere fu di più breve durata e dagli esiti diversi rispetto alla piena intesa che sembrava potersi registrare tra Lanza e De Falco sulla necessità del richiamo allo stretto rigore applicativo delle norme da parte dei Prefetti e dei Procuratori.

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ Vedi *supra*, par. 2.2.

²¹² Già primo ministro tra il 24 marzo 1863 e il 28 settembre 1864, la sua seconda esperienza di governo, durata considerevolmente dal 10 luglio 1873 al 25 marzo 1876, chiudeva il predominio politico della destra storica.

In data 27 luglio²¹³, il Ministro Cantelli scriveva al collega Vigliani, ricuciva le fila degli avvenimenti dell'ultimo periodo, ricordando gli sforzi congiunti dei rispettivi Ministeri nel contrasto ai disordini causati da quei movimenti, alle volte genericamente indicati come “settari” o “insurrezionali”, in special modo con riferimento a certi fatti preoccupanti avvenuti di recente in Umbria e nelle Marche. Nella stessa missiva, Cantelli richiamava l'opportunità d'impartire nuove istruzioni ai Prefetti, oltre le recenti circolari già disposte da Lanza e De Falco, in ordine all'efficace “tutela dell'ordine e della libertà dei commerci”, invitando il Guardasigilli a fare lo stesso nella propria sfera di competenza, continuando:

“ad impartire ai rappresentanti del P.M. speciali istruzioni per un'azione vigorosa, mercé la quale i colpevoli non isfuggano al rigore della legge, e accertando la correttezza delle associazioni sovversive [...], si tronchi per tempo la funesta propaganda”²¹⁴.

A tale “invito”, dal Ministero di Grazia e Giustizia giungeva risposta dopo una settimana, il 3 agosto²¹⁵. Pur condividendo la preoccupazione per gli scioperi recenti, dallo stesso si segnalava come la causa delle agitazioni (la propaganda dell'Internazionale e simili) sebbene “moralmente certa”, non era stata ancora suffragata da “prove legali”. In più, si faceva menzione della circolare già inoltrata ai Procuratori Generali il 25 giugno precedente, con le istruzioni di massima impartite, evidenziando che sarebbe stato opportuno per il Ministero dare direttive più specifiche, “trattandosi di una materia in cui la condotta dell'A. giudiziaria può esser determinata solo dalle circostanze de' singoli casi”.

Sembra, a ben vedere, piuttosto marcata la linea di separazione tra i due dicasteri, un approccio improntato al rigore e alla non distinzione degli scioperi, caso per caso, dettato alle autorità di pubblica sicurezza, rispetto a una linea di rigore dell'autorità giudiziaria sì netta ma delimitata dalla portata delle norme. Chiude pertanto la comunicazione con un velato appello a non cercare di ingerire troppo in sfere di competenza non proprie:

²¹³ ACS, Min. Grazia e Giustizia, cit., 1873, b. 24, f. 1 a.

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ *Ibid.*

“Parmi pertanto che possano per ora bastare le norme da V.E. date a’ Prefetti; quando l’A. politica sarà, come non ne dubito, diligente nelle preventive ricerche, ed accurata nelle denunce, l’A. giudiziaria non potrà non coltivare le tracce che le saranno offerte. Che se, infine, codesto Ministero avrà osservazioni a fare in qualche caso speciale, me le comunichi per quelle disposizioni che sembrino convenienti”²¹⁶.

A ulteriore conferma dell’assoluta preoccupazione intorno agli scioperi proveniente dal Ministero dell’Interno, senza che assumessero troppo peso le circostanze particolari in ognuno di essi, si può vedere la circolare n. 7010, con oggetto “Scioperi delle classi operaie”²¹⁷, che il Ministro Cantelli inviò ai Prefetti il 20 agosto seguente. La stessa seguiva la precedente circolare del 5 luglio, appena un mese e mezzo prima, risalente agli ultimi giorni del Governo Lanza, in cui già, come visto, si segnalava “il sospetto gravissimo che gli scioperi delle classi operaie fossero promossi dalle fazioni sovversive e specialmente dall’associazione internazionale”. Nella nuova circolare si citavano altre conferme che giungevano dagli stabilimenti industriali circa la preparazione di un imminente sciopero generale; pertanto, si esortavano i Prefetti “ad ovviare agli scioperi col maggiore accorgimento”. Ciò che risulta di maggiore interesse è che, se da una parte si invitano le autorità di pubblica sicurezza a distinguere diligentemente quando gli scioperi fossero effetto “delle cause ordinarie” (economiche) e quando invece “prodotti dagli eccitamenti settari” (le ormai note influenze politiche anarco-socialiste), dall’altra, nelle righe seguenti, si davano raccomandazioni affinché, con la dovuta prudenza, fosse tolta “ogni occasione di sciopero”. La motivazione era la seguente:

“Poiché gli scioperi, nel maggior numero dei casi, sono una manifestazione del partito sovversivo, e poiché anche quando non degenerano in tumulto, sono di per sé medesimi una violenza alla libertà delle transazioni civili e una minaccia all’ordine pubblico, è evidente che primo dovere dell’autorità governativa, di fronte ai medesimi,

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ *Ibid.*

si è di richiamare gli operai all'osservanza della legge e di provvedere efficacemente alla conservazione dell'ordine"²¹⁸.

È evidente il rifiuto della dialettica tra classi sociali, propria di una fase di profondi cambiamenti come il XIX secolo. Si afferma a chiare lettere che lo sciopero, reato o no a seconda dei casi, rivestiva sempre i caratteri di un male alla collettività fosse anche semplicemente per il danno economico ai commerci o per l'inadempimento civilistico degli operai agli impegni contrattuali²¹⁹. Né deve stupire l'affermazione, dai toni quasi paternalistici, con cui si chiude la circolare, coerentemente con quella che era al tempo la visione politica dello stato liberale:

“È dovere e pregio dell'età nostra il procurare che migliorino tutte le classi operaie. Ma perciò appunto, conviene proteggere le classi stesse contro le lusinghe insidiatrici di coloro che, sotto specie di maggior bene, mirano a travolgerle nelle agitazioni politiche e sociale: dalle quali agitazioni le classi medesime sarebbero le prime a ricevere danno”²²⁰.

Non si ha negli atti una prosecuzione né dei carteggi né delle circolari, ma è da intendersi come più che chiara la linea d'indirizzo impartita ai Prefetti circa l'attuazione della massima repressione degli scioperi. Come risulta dalla Relazione Bonasi, da cui questa digressione ha preso le mosse, risale a questi anni l'inizio della raccolta sistematica dei dati sulle agitazioni operaie, inquadrata dal Ministero dell'Interno come problema per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato.

Tale andamento delle cose, naturalmente, arricchì il dibattito sul tema, imponendo in questa sede di non trattare più, d'ora in avanti, delle sole discussioni intorno alla riforma dei relativi articoli nel Codice penale, ma di dare conto di altri aspetti, ben più ampi, intorno alla crescita dei movimenti operai e all'evoluzione del rapporto tra questi e i governi liberali di quel periodo, alternandosi periodi di tensioni e distensioni²²¹.

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ Sul tema del contratto di lavoro si veda *infra*, Cap. V, par. 6.

²²⁰ ACS, Min. Grazia e Giustizia, cit., 1873, b. 24, f. 1 a.

²²¹ Vedi diffusamente *infra*, Cap. V.

4. Lo sciopero come degenerazione sociale

Il filone politico, vagliato dagli ultimi governi della destra storica, tuttavia non sembrava rappresentare la massima preoccupazione della Commissione del '78²²². Tale conclusione, a posteriori, può considerarsi ragionevolmente fondata. Le componenti rivoluzionarie negli ambienti operai erano e resteranno minoritarie, l'esperienza dell'Internazionale andava esaurendosi e la già menzionata condizione di operaio – piccolo proprietario terriero era quasi la normalità, una condizione che creava un terreno poco incline alla diffusione delle correnti di pensiero più estreme della sinistra, al che si deve aggiungere la condizione dell'industria italiana, in netto ritardo rispetto a quella di altri paesi europei, dove prevaleva ancora il settore tessile, nel quale erano impiegati un gran numero di donne e bambini²²³. È da rimandarsi agli anni '80 lo strutturarsi di soggetti politici a sinistra capaci, non senza asperità, di entrare realmente nella scena politica italiana, ma anche qui è da evidenziare come la corrente massimalista sia rimasta prevalentemente minoritaria, a lungo imponendosi l'approccio riformista di Turati, decisivo nei primi anni del nuovo secolo nel dialogo con Giolitti²²⁴.

Sminuita la componente politica delle agitazioni, le risposte andavano dunque cercate altrove e qui forse si palesò maggiormente la difficoltà di uomini di una certa estrazione sociale nel comprendere le reali esigenze del proletariato. Con grande accordo tra i commissari, il fattore responsabile fu individuato nell'alcoolismo e alla spiegazione di ciò sono dedicati diversi passaggi della Relazione:

“La Commissione però crede, per le considerazioni che ha poc'anzi svolte, che questa eventualità sia assai remota [*il riferimento è alle influenze politiche*] e che la causa più prossima di disordini, specialmente per le provincie centrali e settentrionali, consista per ora nelle scorrette abitudini di gran parte degli operai, e soprattutto nel vizio

²²² Vedi F. Bonasi, *Relazione*, cit. p. 24.

²²³ Ivi, p. 11.

²²⁴ Cfr. Z. Ciuffoletti, M. Degl'Innocenti, G. Sabbatucci, *Storia del PSI. Vol. 1: Le origini e l'Età giolittiana*, Roma – Bari, 1992.

della bettola e in quello più esiziale ancora dell'alcoolismo, vizi che, moltiplicando i bisogni, aggravano il malessere e suscitano i malumori negli operai”²²⁵.

Non a caso, la Commissione, incaricata per decreto di “indagare e riconoscere le cause degli scioperi [...] e di proporre i rimedi che in proposito saranno ritenuti opportuni”, proprio su questo argomento concentrerà la metà dei suoi sforzi, avendo prodotto al termine dei lavori quattro disegni di legge, di cui ben due sulla regolamentazione delle bettole e la repressione dell’ubriachezza molesta, corredati da spunti comparatistici sull’andamento del fenomeno nelle altre nazioni industrializzate²²⁶. Era tale la convinzione sul punto che nella Relazione fu riportata una descrizione antropologica dell’operaio italiano tipo, descritto come “molle e contento del poco” nel Mezzogiorno, “più robusto ed operoso nelle regioni centrali e settentrionali”; in entrambi i casi, per un motivo o per l’altro, la produttività era tuttavia scarsa, nell’operaio meridionale, pur meno avvezzo al bere, prevaleva la propensione “a non lavorare senonché quanto basti a sopperire alle prime necessità della vita”, mentre al centro-nord, l’operaio “è distolto dal trarre profitto dalla sua maggiore alacrità, dalla facilità colla quale si abbandona alla dissipazione ed alla bettola”²²⁷.

La descrizione appena fatta è corredata da dati statistici sull’incremento del numero di bettole nel corso dell’ultimo decennio nel Paese, il che doveva rispondere a un notevole aumento della domanda, proveniente in massima parte dagli operai, anche se su questo aspetto non vengono fornite evidenze concrete nella Relazione. Pareva però logico, a chi si occupò del tema, trarre determinate conclusioni su chi fosse più avvezzo a certi malcostumi; l’argomentazione era la seguente: gli operai, poco istruiti, escono dalla fabbrica e vanno nella bettola, lì spendono i propri esigui averi e questo li porta a condizioni economiche ancor più misere, nonché a cadere in stati di ubriachezza abituale, motivo per cui si fanno poi facilmente abbindolare da quegli istigatori che gli fanno credere di poter ottenere miglioramenti salariali tramite lo sciopero²²⁸.

²²⁵ Vedi F. Bonasi, *Relazione*, cit. p. 24.

²²⁶ Ivi, parte III, *Proposte*, pp. 67 e ss.

²²⁷ Vedi F. Bonasi, *Relazione*, cit. p. 25.

²²⁸ Si comprende eziandio come i tessitori possano essere divenuti propensi a nuovi tentativi dopo i primi scioperi, da un lato pei successi con quelli ottenuti, dall’altro pel malessere economico nel quale

Sarebbe al giorno d'oggi pressoché impossibile ricostruire esattamente l'impatto dell'alcoolismo nelle fabbriche di fine Ottocento, allo scopo di argomentare sulla bontà delle deduzioni esposte dalla Commissione, ma rimane quantomeno singolare una ricostruzione di tal genere. Tra le possibili cause degli scioperi, infatti, si esponevano le teorie più fantasiose, ma ben poco veniva presa in considerazione l'idea di cogliere le reali istanze dei lavoratori sui salari e sulle condizioni di lavoro. Tra i pregi di questo primo studio intorno agli scioperi condotto in Italia si ha sicuramente quello di aver voluto approfondire la condizione dell'operaio, e di tale impulso va dato merito politico a Crispi, ancora lontano dall'autoritarismo reazionario che segnò gli ultimi anni della sua vita politica. Tra i difetti, e ciò chiaramente non vuole e non può portare giudizi di valore, figura quello di aver ragionato per concetti e categorie non al passo dei tempi.

Era in corso, seppur in Italia con qualche ritardo, un percorso di strutturazione di movimenti d'ispirazione popolare che ambivano a partecipare alla vita politica europea, e ciò era indissolubilmente connesso con gli ambienti industriali. Descrivere l'operaio come "buono" dice molto sulla condizione di inferiorità antropologica che gli veniva attribuita; il cosiddetto capitalista doveva sì comportarsi equamente nei confronti dei salariati, ma questi non potevano arrivare ad imporre il loro volere su chi gli dava da lavorare, il che era motivato spesso anche richiamando le condizioni non floride dell'economia italiana. In ultima analisi, l'operaio che aderiva a certe nuove dottrine sociali si era per forza lasciato plasmare da pochi sediziosi, smetteva di essere "buono"; allora, se da una parte gli si doveva levare il vizio del bere, mantenerlo in condizioni di maggiore moralità, dall'altra doveva essere istruito²²⁹.

Si entra qui in un terreno spinoso; l'istruzione, infatti, era vista come arma a doppio taglio, strumento per eccellenza nell'elevazione culturale delle fasce basse della popolazione, ma anche un rischio, se non ben amministrata, in grado di facilitare la diffusione di idee pericolose, insistendo nella visione dell'operaio influenzabile e bisognoso d'essere guidato verso i migliori consigli:

molti di essi versano per le disordinate abitudini in quel tempo contratte e segnatamente pel vizio della bettola cui si sono sciaguratamente abbandonati. Ivi, p. 40.

²²⁹ La commissione si diceva convinta che, "senza il sussidio della istruzione; non si [potesse] sperare di elevare le classi operaie nella scala della intelligenza, della moralità e del benessere". Ivi, p. 25.

“Non è meno urgente la necessità di impedire che l'operaio, uscendo dalla scuola resti, senza guida e senza indirizzo, e i risultati della istruzione devolvano a profitto dei propagatori di dottrine perverse. Come si è visto, alcune Società di mutuo soccorso hanno fondato biblioteche pei loro soci, e non è infrequente che a queste pervengano doni di libri istruttivi e morali da benemeriti cittadini. Cotesti aiuti sono, non v'ha dubbio, delle opere assai meritorie, ma per sé soli non possono bastare a porre un argine efficace alla diffusione delle letture corruttrici. Tale intento non può essere raggiunto che da Associazioni le quali, non a sfoggio di vanità filantropiche, ma con serietà di propositi e costanza indefessa di opere prendano a cuore questo interesse morale e sociale di primo ordine”²³⁰.

Che l'aumentato livello d'istruzione potesse essere cura e malattia, del resto, fu evidenziato anche nel rapporto statistico sugli scioperi del 1892, laddove, per giustificare l'aumento delle agitazioni cui si era assistito nel corso del decennio precedente, si menzionarono due aspetti che già la Commissione Bonasi aveva evidenziato, la diffusione di stampati e la mutata natura degli stabilimenti industriali italiani:

“Ora la pratica dello sciopero è divenuta più comune, in ragione dello sviluppo che va prendendo la grande industria, mettendosi l'opificio al posto della industria casalinga. Gli operai, colla lettura dei giornali e colla abitudine che hanno presa di riunirsi fra loro, sono divenuti più esigenti”²³¹.

Emerge anche il disvalore che si dava alla coalizione operaia pure quando non sfociasse nello sciopero, pure quando di per sé fosse pienamente lecita, in quanto incideva sulle pretese di una classe che ormai si riconosceva pienamente come tale. Va però anche dato conto di come, nei tredici anni che separano i due studi, tolti i punti di contatto evidenziati, l'analisi sugli scioperi fosse tangibilmente cambiata.

Non si trovano più, infatti, considerazioni antropologiche sulla figura dell'operaio, la distinzione tra nord e sud e la dedizione all'alcolismo. Non è un caso

²³⁰ Ivi, p. 26.

²³¹ Vedi, *Statistica degli scioperi*, cit. p. 22.

che questo filone d'indagine sia stato accantonato senza ulteriori approfondimenti già dalla successiva ommissione dell'83. Questa, infatti, accoglieva con lievi modifiche il disegno di legge per l'abrogazione del reato di coalizione e di sciopero e lo sottoponeva al Parlamento; similmente, seppur rimandandone l'esame ad altra sede, fu ben valutato il testo relativo all'istituzione dei probi-viri, che da più parti all'estero aveva dato prova di utilità nella risoluzione stragiudiziale dei conflitti industriali²³² e che divenne legge solo dieci anni più tardi, nel 1893. Nulla invece fu aggiunto sul tema dell'ubriachezza, e l'esame di quelle proposte fu dirottato al progetto di riforma della legge sulla pubblica sicurezza²³³, senza che più si facesse menzione della rilevanza del fenomeno in relazione al problema degli scioperi.

Nelle conclusioni alla prima parte del suo lavoro, infine, la Commissione Bonasi ammetteva essa stessa la difettosità dei suoi studi, data la mancanza di analisi prettamente economiche sull'andamento degli scioperi. Veniva lamentata la lacunosità dei dati forniti, giacché il Ministero dell'Interno si preoccupava quasi esclusivamente dell'impatto che gli scioperi avevano sull'ordine pubblico, senza evidenziare le ragioni di mercato che avevano generato il conflitto²³⁴. Ciò spiega anche il perché di tanto approfondimento su cause ulteriori, sopra analizzate, che seppur non possano definirsi del tutto astratte dalla questione, mancavano di colpire nel segno, limitando l'analisi economica a più che parziali conclusioni esclusivamente fondate sull'analisi personalmente condotta nel Biellese e parzialmente contraddetta dalla successiva relazione del 1892, che pur non tralasciando la matrice politica delle agitazioni, riprodusse un quadro ben più dettagliato delle condizioni generali dell'industria e dell'andamento dei livelli salariali.

Non può tacersi del fatto che, al netto delle varie responsabilità degli scioperi così come fin qui declinate, la Commissione evidenziò anche altri fattori, seppur dedicandogli poco approfondimento, esterni alle condotte operaie. In particolare, figura lo scarso impatto delle società di mutuo soccorso nel miglioramento delle condizioni degli operai, che, date le non floride condizioni dell'economia generale, non riuscivano a svolgere pienamente il loro compito con i soli contributi degli operai

²³² Vedi F. Bonasi, *Relazione*, cit., parte III, *Proposte*, pp. 49 e ss.

²³³ Vedi A. Di San Giuliano, *Relazione*, cit., p. 41.

²³⁴ Vedi F. Bonasi, *Relazione*, cit., p. 27.

iscritti; in tal senso si lamentava “la quasi generale apatia delle altre classi sociali”²³⁵ laddove ben pochi erano i benefattori onorari che sovvenzionavano tali società. Tra gli industriali stessi, che dovevano sentire un maggior coinvolgimento in tal senso, solo la minoranza mostrava attenzione alla buona salute di queste istituzioni di patrocinio, e risulta in tal senso emblematica della logica conciliatrice della Commissione, nettamente opposta alla lotta tra classi, un’espressione a chiosa di questa denuncia:

“la Commissione crede che una volta si generalizzasse nella classe degli industriali la convinzione che l’obbligo loro non è ristretto all’equa remunerazione del lavoro, ma che il primo loro dovere, come il loro primo interesse, è il benessere della classe operaia, i loro sforzi collettivi potrebbero condurre a più larghi risultati”²³⁶.

Si trova qui probabilmente la massima espressione di questo pensiero che, in ultima analisi, sembra davvero essere il filo rosso di tutta la relazione, alimentato sia da ragioni filantropiche ma anche, e non secondariamente, di maggior produttività generale, a beneficio della Nazione. A più riprese la Commissione, pur esprimendosi con toni netti e durissimi contro le degenerazioni operaie, legate a malcostumi così come alla diffusione di pensieri politici eversivi, non manca di sottolineare un richiamo alla responsabilità alle altre classi, quelle più abbienti, agli industriali stessi, mettendo in guardia dagli eccessi del capitalismo e dall’exasperazione delle condizioni dei lavoratori, tema sul quale si esortava la massima attenzione. Nulla di tutto ciò in realtà sorprende. Si voleva infatti evitare il rischio, come altri paesi più industrializzati avevano già sperimentato, che attriti sempre maggiori tra le parti in causa potessero favorire l’espansione dei movimenti operai²³⁷, mettendo in crisi l’equilibrio dei tradizionali partiti liberali, cosa che, di fatto, avvenne realmente di lì a poco. E allora, cercando di equilibrare i richiami alla responsabilità, dovevano essere gli industriali stessi a farsi carico del benessere operaio, togliendo ossigeno agli estremismi, così

²³⁵ Ivi, p. 26.

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ La commissione, quasi in tono profetico, si diceva convinta che queste condizioni “economiche e morali”, se trascurate dal “Governo e con esso le classi abbienti”, avrebbero presto allargato “il lievito delle loro [gli operai] emozioni e i conflitti tra lavoratori e industriali”. Ivi, p. 24.

come i lavoratori, invece che cadere preda di queste ideologie, avrebbero dovuto “accettare la religione del lavoro e del risparmio”²³⁸.

5. Il peculiare caso dei tipografi

Del resto, ai commissari sembrava ben chiaro quale fosse il rischio principale e più immediato di una contrapposizione netta tra operai e industriali, laddove questi ultimi non si fossero preoccupati delle condizioni dei primi, spingendoli a coalizzarsi in forme più strutturate, come già era avvenuto, per citare il caso più celebre, con le Trades Unions inglesi. Prima ancora del dato politico, rilevava la maggiorata capacità di trattativa che avanzate forme di aggregazione operaia come queste avevano, il che favoriva scioperi più duraturi, richieste più elevate e maggiori possibilità che gli esiti delle agitazioni deponessero dalla parte delle richieste dei lavoratori a danno dei capitalisti e dell’ottimo produttivo²³⁹.

Quanto appena descritto non si limitava all’estero, ma iniziava a essere ben tangibile anche in Italia, come nel caso dei tipografi. Tra tutti i settori industriali, quello relativo agli operai impiegati nelle tipografie fu di gran lunga il più studiato dalla Commissione del ’78, che lo vedeva come “un sintomo” del contesto operaio in trasformazione, con chiara accezione negativa²⁴⁰. Già nel 1848, a Torino, venne fondata la Società dei compositori tipografi torinesi, mentre nel 1872 gli stessi davano vita alla prima federazione nazionale di categoria, la Federazione Nazionale dei Tipografi, una novità di rilievo assoluto nel panorama sindacale italiano.

La Commissione contava 28 società di tipografi, alle quali erano iscritti oltre duemila lavoratori, circa la metà, su scala nazionale, degli impiegati nel settore²⁴¹. Appare netta la differenza con lo scopo del mutuo soccorso, giacché in queste realtà associative i regolamenti erano rigidissimi, volti a regolare ogni aspetto della vita

²³⁸ Ivi, p. 27.

²³⁹ In Italia mancavano ancora associazioni capaci di organizzare sistematicamente le lotte operaie e le società di mutuo soccorso vedevano ancora, come missione prevalente, quella assistenzialista per i propri iscritti. Non si manca perciò di sottolineare la scarsa cooperazione all’interno dell’acerbo movimento operaio: “Quanto alla organizzazione presso di noi, fatte poche eccezioni, non vi ha solidarietà fra gli operai delle diverse industrie, e meno ancora fra quelli di centri diversi”. Ivi, p. 21

²⁴⁰ Ivi, p. 24.

²⁴¹ Ivi, p. 21.

lavorativa dei propri iscritti, con chiara tendenza federativa su scala nazionale²⁴². Studiandone l'operato, non possono non notarsi evidenti similitudini con i vecchi metodi corporativi, la pretesa di una completa unità d'intenti all'interno della categoria, una compattezza da usare come strumento di pressione al tavolo delle trattative. In simili casi, l'effetto persuasivo era notevole, dal momento che il fallimento della contrattazione si risolveva automaticamente nello sciopero, che, data la forte coesione interna, risultava particolarmente incisivo e di lunga durata. La Commissione, quasi sorprendentemente, spende anche parole positive nei confronti della Federazione; ne riconosce l'utilizzo di metodi in linea con la proposta riforma del Codice penale, ossia l'esercizio del diritto di coalizione senza ricorso a violenze o minacce nei confronti degli altri operai non aderenti all'agitazione, affermando che "essa sdegna le vie oblique ed agisce sempre alla luce del sole"²⁴³.

L'*excursus* sui tipografi non rimane fine a sé stesso, con finalità di mero approfondimento. Nonostante le buone parole spese per lodare la mitezza dell'azione di questi lavoratori, la Commissione mette in guardia sulla pericolosità di una diffusa unione del movimento operaio, mostrando ancora una volta, a suo modo, una notevole capacità d'analisi riguardo l'evoluzione che il mondo del lavoro avrebbe intrapreso nei decenni seguenti:

"Non v'ha dubbio che, se altre categorie di lavoratori seguissero l'esempio degli operai tipografi, il pericolo di scioperi frequenti ed intensi diverrebbe assai grave, perché la organizzazione di codesti operai è in sostanza la esatta riproduzione delle *Trades Unions* inglesi"²⁴⁴.

Alla considerazione appena riportata, tuttavia, ne segue un'altra di tenore ben diverso, lontana dallo studio del fattore sociale ed economico, su cui pure avrebbe opportunamente potuto concentrarsi l'indagine sulla diffusione degli scioperi nel nostro Paese in quel periodo. Quanto segue, relativamente al problema dell'alcolismo,

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ *Ivi*, p. 23.

²⁴⁴ *Ivi*, p. 24.

di cui si è già parlato, fornisce risposte chiare sul pensiero predominante della Commissione in merito alla materia di studio:

“La Commissione però crede, per le considerazioni che ha poc'anzi svolte, che questa eventualità sia assai remota e che la causa più prossima di disordini, specialmente per le provincie centrali e settentrionali, consista per ora nelle scorrette abitudini di gran parte degli operai, e soprattutto nel vizio della bettola e in quello più esiziale ancora dell'alcoolismo, vizi che, moltiplicando i bisogni, aggravano il malessere e suscitano i malumori negli operai”²⁴⁵.

6. Il lascito della Commissione

Come già avvenuto in passato, non stupisce il dover constatare come, presentata la relazione finale nel marzo del 1879, seguirono poi quattro anni di silenzi sull'argomento, pure ritenuto più volte di massima urgenza. L'idea di regolare gli scioperi con una legge speciale non convinceva pienamente, come si era già visto nel dibattito parlamentare del 1875 sul progetto di Codice penale presentato dall'allora Guardasigilli Vigliani²⁴⁶. Tra gli altri, tale prospettiva non annoverava probabilmente Giuseppe Zanardelli tra i massimi sostenitori, dato che, salito al Ministero della Giustizia nel maggio del 1881, lavorò per due anni a un proprio progetto di codice, strutturato sulla base del primo libro del progetto Mancini, già approvato dalla Camera nel 1877²⁴⁷, al cui interno, nel secondo libro, era integralmente regolata, secondo un modello già visto in altri progetti, la materia degli scioperi. La storia di quegli anni, tuttavia, seguì un percorso affatto lineare, e la soluzione della legge speciale fu ripresa con vigore nel periodo '83-'86, prima del ritorno al Ministero, con noti esiti, di Zanardelli. Prima di addentrarsi nelle vicende parlamentari degli anni '80, è tuttavia necessario dar conto di quello che fu il progetto di legge speciale sugli scioperi così come risultante dalla relazione della Commissione Bonasi, testo che, come appare evidente, ebbe una certa influenza sul prosieguo dei lavori nel decennio seguente.

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ Vedi *supra*, p. 51, nota 114.

²⁴⁷ Vedi *supra*, Cap. III, par. 1.

Nella parte finale dei propri studi, incentrata sulle proposte da presentare al legislatore, primaria importanza veniva riconosciuta a:

“una legge che riconosca senza restrizioni di sorta il diritto degli operai e degli industriali, di coalizzarsi per la tutela dei rispettivi interessi, e protegga questo diritto dalle violenze che tendano a togliere alle coalizioni il carattere di uno spontaneo accordo della volontà per trasformarle in mezzi di coazione a profitto di avidi, o in strumento di disordine a servizio di turbolenti di ambiziosi”²⁴⁸.

La dichiarazione, di per sé, assume una certa rilevanza, giacché si parla di diritto e non di libertà, aggiungendo che questo debba essere “senza restrizione”. Resiste tuttavia il richiamo alla spontaneità di queste coalizioni, il che sembra remare in senso contrario alla strutturazione di società di resistenza operaie di cui spesso, nel corso della relazione, si era evidenziata la pericolosità, anche per via di influenze politiche. Alla spontanea coalizione, infatti, si contrappone quella che diventa mezzo di coazione, di profitto avido, strumento di disordini orchestrati da “turbolenti e ambiziosi”. Non si può negare, perciò, che se da un lato sussiste l’intenzione di riconoscere ad operai e industriali il diritto di contrattare liberamente le condizioni del proprio lavoro, anche coalizzandosi a fini di sciopero pacifico, dall’altra rimane altissima l’attenzione su ogni tipo di condotta ritenuta pericolosa per l’ordine pubblico, tra cui, in buona sostanza, rientravano tutte le nuove forme associative pre-sindacali che si stavano diffondendo negli ambienti operai. È sintomatico che, tralasciando le risultanze della ricca discussione in Senato sull’argomento, avvenuta solo pochi anni prima, nel progetto di legge speciale qui in esame compaia nuovamente il riferimento tanto criticato ai raggiri fraudolenti, con ciò rendendo punibili tutte le condotte astrattamente idonee a influenzare il libero convincimento dell’individuo²⁴⁹, un’esasperazione del concetto di spontaneità che depotenziava alla radice il presunto diritto di coalizione. Ne risulta una proposta di legge ancora fortemente ispirata al modello toscano e francese, che manteneva alcuni elementi di contatto con l’impronta

²⁴⁸ Vedi F. Bonasi, *Relazione*, cit., parte III, *Proposte*, p. 50.

²⁴⁹ Su questo punto molto si discuterà alla Camera, pochi anni più tardi, durante la discussione del progetto di legge speciale presentato da Di Sangiuliano; vedi *infra*, Cap. IV, par. 4

repressiva sarda, ma con margini edittali di pena particolarmente bassi, con pene variabili, senza aggravanti, tra i sei giorni e i sei mesi, la più mite previsione di tutti i progetti dei trent'anni che qui si ripercorrono. Non manca tuttavia una novità di assoluto rilievo nella tecnica giuridica; la Commissione ritenne infatti opportuno seguire l'esempio della legislazione inglese sulle *Trades Unions*, specificando una casistica chiusa di fatti punibili, anziché il tradizionale modello con il solo richiamo generale alle condotte illecite che si era sempre seguito nei progetti di codice penale redatti in quegli anni, con l'obiettivo di limitare erronee interpretazioni della legge, anche questa una peculiarità inedita, non ripresa nelle successive formulazioni²⁵⁰. Si concludeva così un laboratorio che, in circa un anno dall'insediamento, aveva avuto il merito di trattare lo sciopero in una più ampia ottica, come sintomo di qualcosa di più grande, lasciando non solo i propri studi, con i pregi e i difetti di cui si è ampiamente discusso, ma anche un'impalcatura giuridica ponderata nel dettaglio per il contesto italiano e non ricalcata pedissequamente su testi legislativi già vigenti altrove, come si era stati soliti fare sino a quel momento²⁵¹.

²⁵⁰ Nel concretare questo concetto la Commissione ha creduto di doversi attenere al sistema della legislazione inglese che specifica i fatti punibili anziché alla formula generale adottata dal progetto per il nuovo Codice penale e dai codici penali degli altri Stati; i quali colpiscono in genere le violenze e i raggiri fraudolenti che tendano ad impedire o restringere la libertà del lavoro e dell'industria. Vedi F. Bonasi, *Relazione*, cit., parte III, *Proposte*, p. 56

²⁵¹ Di seguito il testo del "Progetto di legge sulle coalizioni e sugli scioperi":

"Art. 1. È punito colla detenzione da 6 giorni a 6 mesi chiunque usi violenze, ingiurie, minacce o raggiri fraudolenti per costringere:

1. Un fabbricante od un operaio ad aggregarsi ad una associazione o coalizione transitoria o permanente ed a persistervi ovvero ad astenersi dal parteciparvi;
2. Un fabbricante od un operaio a pagare tasse, multe od ammende imposte da un'associazione o coalizione permanente o transitoria;
3. Un fabbricante a licenziare uno o più operai, a rifiutar loro il lavoro o a non offrirlo che a determinate condizioni o a chiudere la fabbrica;
4. Uno o più operai a lasciare il lavoro o non accettarlo che sotto determinate condizioni, o a non lavorare in certi giorni od oltre un certo tempo od una certa misura;
5. Un fabbricante a mantenere o cambiare il modo di esercizio della sua industria o il numero o la qualità delle persone occupate nella medesima;
6. Un operaio a rifiutare ai propri compagni una cooperazione richiesta dall'indole del lavoro od imposta dalle consuetudini locali.

Art. 2. Nella stessa pena incorro chiunque usi violenze, ingiurie, minacce o raggiri fraudolenti per impedire:

a) ad un operaio estraneo al paese nel quale si esercita un'industria, di far ivi ricerca di lavoro o di accettare ivi il lavoro offertogli;

b) ad un fabbricante di chiamare operai di fuori o di dar loro lavoro.

c) ad un operaio di accettare apprendisti, od una persona qualunque di intraprendere o continuare il tirocinio.

Art. 3. Incorre nella stessa pena chiunque in uno degli scopi preveduti nei precedenti articoli usi violenze, minacce, contro persone della famiglia di un fabbricante, d'un operaio, di un apprendista o danneggi le proprietà di esso o dei suoi.

Art. 4. Se i reati contemplati nei precedenti tre articoli sono commessi in seguito ad un concerto diretto a produrre o mantenere una sospensione o cessazione di lavoro nel fine di imporre a danno di operai o di industriali diminuzione od aumento di salario, ovvero condizioni di lavoro diverse da quello in corso, la pena della detenzione potrà essere estesa a due anni.

Art. 5. Se le violenze o gli altri mezzi colpevoli di cui nella presente legge costituiscono reati puniti dal Codice penale con pene più gravi, non potrà mai applicarsi il minimo della pena comminata dal Codice stesso.

Art. 6. L'azione penale pei reati preveduti dalla presente legge sarà sempre esercitata d'ufficio.

Art. 7. Sono nulle le clausole penali convenute fra industriali o fra operai onde assicurano l'osservanza dei patti di un concerto o coalizione permanenti o transitorie”.

Capitolo IV

La legge mancata e il Codice Zanardelli

1. La ripresa dei lavori codificatori e la proposta di legge speciale

Nel proseguire l'analisi penalistica sugli scioperi, dunque, bisogna avvedersi del fatto che nel 1883 il percorso si bipartì, tra proposte d'inserimento nella legislazione codicistica e dislocamento in una legge speciale. Questa seconda strada, che alla fine si concluse in un vicolo cieco, ci lascia in ogni modo una ricca mole di materiali di studio, in supplemento a quelli già raccolti dalla Commissione Bonasi. Alla luce di questa considerazione, non deve perciò destare confusione il sovrapporsi di date in maniera apparentemente incongruente; è del resto da evidenziare come non sempre il Ministero dell'Interno e quello della Giustizia abbiano cooperato in perfetta sintonia. Basti richiamare lo scambio di missive avvenuto nel 1873 tra i due uffici in merito all'influenza dell'Internazionale sugli scioperi²⁵², con la forte preoccupazione per l'ordine pubblico manifestata dagli Interni sia da Lanza che dal suo successore Cantelli, con una linea d'indirizzo rigoristica dapprima pienamente condivisa dal Guardasigilli De Falco, salvo poi essere ampiamente ridimensionata dal successore Vigliani. Se questo avveniva nel periodo finale dei governi della Destra storica, simili dinamiche si ripeterono con i governi della Sinistra; la commissione del '78 fu voluta da Crispi, Ministro dell'Interno, in questi primi studi non risulta traccia d'intervento da parte del Ministero della Giustizia. Zanardelli, nel suo progetto di codice, abbozzò una soluzione alla questione degli scioperi non pienamente in armonia con quanto proposto nella Relazione Bonasi, anni in cui di quella proposta non si parla più. In questo quadro si inserisce perfettamente la crisi di governo del maggio 1883; senza addentrarsi nel complesso ginepraio politico del periodo trasformista, di cui Depretis fu abilissimo orchestratore, tra i ministri ostili al Presidente, in quel frangente, figurava proprio Zanardelli, dimissionario il 14 maggio. Pochi giorni dopo, si chiudeva l'esperienza di governo dell'esecutivo Depretis IV, nulla più che un rimpasto, voluto dal Presidente stesso per assicurarsi maggiore stabilità, inaugurandosi così, senza soluzione di continuità, il Depretis V. La vicenda storica è di fondamentale importanza;

²⁵² Vedi *supra*, Cap. III, par. 3.

senza indugiare oltre sulle diverse anime della sinistra storica, per ciò che attiene la legislazione sugli scioperi il tempismo è quantomeno emblematico. Il 25 maggio entrava nell'esercizio delle sue piene funzioni il nuovo governo e il 30 maggio, solo cinque giorni dopo, il Presidente del Consiglio, nonché Ministro dell'interno Depretis, di concerto con il nuovo Ministro della giustizia Savelli e il Ministro di agricoltura, industria e commercio Berti, presentava alla Camera un disegno di legge contenente "Disposizioni relative agli scioperi"²⁵³, ricalcato sul progetto del '78, esponendo unitamente lo stato dei lavori precedenti e preannunciando nuovi approfondimenti sulla materia di lì a breve, esaltandosi con ciò una rinnovata unità d'intenti interna all'esecutivo.

Per ragioni sistematiche, si procederà dunque passando dapprima in rassegna l'impostazione dei progetti di codice Zanardelli e dei seguenti Savelli, Pessina e Tajani, lasciando a un secondo momento il focus sulla legge speciale, condito dai preziosi lavori di una nuova Commissione, riportati nella Relazione Di Sangiuliano nel 1884.

2. Lo sciopero nei progetti di Codice dal 1881 al 1886

È con il primo tentativo di codificazione di Giuseppe Zanardelli che, nel biennio 1881-1883, riprendono i lavori sull'unificazione della legislazione penale italiana. Il progetto tiene fermi i capisaldi del lavoro portato avanti da Mancini, anni addietro, sulla parte generale, mentre per quanto riguarda il secondo libro, mai compilato da un Guardasigilli della Sinistra storica, diffuse sono le influenze del progetto Vigliani, così come uscito dalla discussione senatoria del 1875.

Ciò è particolarmente evidente per quanto riguarda lo sciopero; l'art. 283, infatti, è identico all'art. 318 del progetto Vigliani, con minime modifiche solo sulla misura delle pene, che vengono qui riviste in lieve rialzo nel massimo edittale²⁵⁴. Mantenuta l'impostazione del reato comune, "chiunque", in un articolo che, come ormai consolidato nei diversi tentativi precedenti, conteneva due distinti reati: al primo

²⁵³ Cfr. *Disposizioni relative agli scioperi*, in «Atti Parlamentari», Camera dei deputati, Legislatura XV, 1ª Sessione, Documenti, n. 114, pp. 1 e ss.

²⁵⁴ Il progetto Vigliani prevedeva un massimo di due anni, a fronte dei trenta mesi del progetto Zanardelli.

comma il reato di turbata libertà dell'industria e del commercio, al secondo le condotte violente di sciopero, reciprocamente commesse da operai a danno di padroni e viceversa²⁵⁵. Nulla viene modificato con riguardo alla metodologia delle condotte: violenza o minacce per il primo reato, violenza, minacce o raggiri fraudolenti per lo sciopero. Se l'aderenza al modello del 1876 risulta quasi perfetta, nulla traspare del disegno di legge contenuto nella relazione Bonasi, che, pur frutto della medesima classe dirigente, prevedeva pene di gran lunga minori ed elencava puntualmente, sul modello inglese, tutti i casi punibili.

Data l'omogeneità di vedute tra i vari Guardasigilli sull'argomento, si potrebbe anche omettere l'analisi ulteriore dei successivi progetti di Codice fino al ritorno al Ministero di Zanardelli, se non fosse per una particolarità in essi contenuta che li distinguono da tutti gli altri sinora visti: lo sciopero non c'è.

Ci si guardi bene dal pensare in una folgorante accettazione delle proposte dell'area radicale di una totale abrogazione del reato; come accennato in precedenza, lo sciopero non è qui previsto perché la materia si doveva trasporre, nelle intenzioni, in apposita legge speciale, strada che, nel triennio 1883-1886, fu seguita convintamente, fin quasi all'approvazione definitiva che mancò per una manciata di voti²⁵⁶.

Già a partire dal progetto Savelli, presentato alla Camera il 26 novembre del 1883²⁵⁷, con ben poche modifiche rispetto a quanto lasciato da Zanardelli, la normativa di riferimento perde un pezzo. Il testo codicistico, velocemente revisionato dal nuovo Ministro²⁵⁸, riportava così, all'art. 289, il solo reato di turbata libertà del commercio e dell'industria, il che era direttamente collegato all'*iter* di quella legge speciale sullo sciopero da poco avviatosi alla Camera, come riferito nella relazione di accompagnamento da Savelli, che si diceva altresì comunque disposto a reinserire tale

²⁵⁵ Solo con il Codice del 1889 i due reati furono scissi in due articoli distinti, il 165 e il 166, per maggiore chiarezza sulle differenti condotte sanzionate.

²⁵⁶ Vedi *infra*, par. 4.

²⁵⁷ Vedi Atti Del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XV Legislatura - Sessione 1882 - 1883 (26/11/1883 - 21/12/1883), Vol. VI, I Sessione dal 26/11/1883 al 21/12/1883 Roma 1883, pp. 4626-4628.

²⁵⁸ Vedi *Progetto del codice penale del Regno d'Italia presentato alla Camera dei deputati nella tornata del 26 novembre 1883 dal Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti (Savelli) con la relazione ministeriale*, Roma 1883, p 30.

disposizione nel Codice, qualora l'organo legislativo avesse dovuto ritenerlo preferibile nel corso delle discussioni²⁵⁹. Quello stesso progetto di codice fu sottoposto a revisione dal Ministro Pessina nel 1885, ma la disposizione sulla libertà del lavoro rimaneva perfettamente identica²⁶⁰, né gioverebbe all'esposizione dare particolare conto del progetto Tajani, di cui fu redatto solo il primo libro nel 1886, ultimo tentativo senza esito di questa trentennale storia codificatoria.

3. La relazione Di Sangiuliano e la legge speciale

Prima di giungere al fondo a questa vicenda legislativa, occorre approfondire una seconda fase di studi sulla questione scioperistica, seguente a quella del '77, da cui scaturì un progetto di legge che, a differenza del precedente, giunse in Parlamento. Facendo qualche passo indietro, il 30 maggio del 1883, a cinque giorni dalla nascita del nuovo esecutivo, Depretis stesso presentava alla Camera due disegni di legge, il primo sull'istituzione dei collegi probivirali²⁶¹, il secondo sugli scioperi, proposta sulla quale si concentrerà l'attenzione. Nella breve introduzione che accompagnava il testo, venivano chiarite le intenzioni legislative:

“Il nostro legislatore non vieta in modo assoluto agli operai e agli industriali di esercitare collettivamente il diritto di dibattere la misura del salario, di offrire o ricusare il lavoro. Però, pei concerti determinati da ragionevoli cause, stabilisce una pena per le coalizioni che si attribuiscono a motivi irragionevoli. Questa distinzione, che non è

²⁵⁹ Ivi, p. 31.

²⁶⁰ La disposizione veniva solo trasferita, intatta, all'art. 306. Vedi *Progetto del codice penale del Regno d'Italia presentato dall'onorevole Savelli alla Camera dei deputati nella tornata del 26 novembre 1883 confrontato con le modificazioni proposte dal Ministro di Grazia e Giustizia (Pessina)*, Roma 1885, p. 72.

²⁶¹ Atti Del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XV Legislatura - Sessione 1882 - 1883 (07/05/1883 - 09/06/1883), Vol. IV, I Sessione dal 07/05/1883 al 09/06/1883, Roma 1883, p. 3342. La documentazione relativa al progetto è conservata all'Archivio storico della Camera dei deputati, Fondo «Disegni e proposte di legge e incarti delle Commissioni, 1848-1943», *Istituzione dei Probi-Viri*, 30.5.1883 – 23.5.1885, 373-430 cc. / volume 374.

conforme ai principi ormai universalmente accettati, può offendere la libertà del lavoro e non riesce a mettere un freno efficace agli accordi capricciosi o temerari”²⁶².

Il problema principale che si individuava nella legislazione vigente era quello di un criterio troppo vago al quale si legava la liceità penalistica delle condotte degli operai e degli industriali. Per i primi, il codice del '59 richiedeva la presenza della ragionevole causa, per i secondi, condotte non ingiuste o abusive. Tali definizioni parevano ormai superate, prodotto di altri tempi, idonee per l'appunto a “offendere la libertà del lavoro” che invece si intendeva tutelare. Il problema dell'individuazione in sede giudiziale della ragionevole causa era del resto non agevole per i magistrati che, solitamente digiuni di realtà industriale, difficilmente potevano comprenderne a pieno le dinamiche, con il risultato di poter facilmente scambiare cause ragionevoli per irragionevoli e viceversa²⁶³, rimarcando ancora una volta la stretta relazione che intercorreva tra questo disegno di legge e quello sulle magistrature industriali²⁶⁴. Dando conto del progetto di codice Zanardelli, che da poco aveva lasciato il Ministero, si asseriva di voler adeguare la nuova legislazione nazionale a quella degli altri stati europei, che dava piena libertà alle coalizioni, senza indagini sulla causa, purché non violente. Si sosteneva allo scopo il maggior dinamismo di una soluzione extra-codicistica, più dettagliata e di più agevole modificazione, data la rilevanza e la mutevolezza del fenomeno nell'epoca dell'industrializzazione, sulla scorta di vari modelli stranieri, tra cui spiccava quello inglese²⁶⁵. Venivano con ciò dichiarati i principi ispiratori cui doveva informarsi la disciplina:

“I criteri fondamentali che, sulle tracce delle proposte fatte dalla Commissione d'inchiesta sugli scioperi, ci hanno guidato nella compilazione del progetto sono i seguenti:

a) la coalizione è sempre un fatto non punibile, qualunque sia la pretesa che intende di far prevalere, abbia o no prodotto o mantenuto uno sciopero;

²⁶² Vedi *Disposizioni relative agli scioperi*, «Atti Parlamentari», Camera dei deputati, Legislatura XV, 1^a Sessione, Documenti, n. 114, p.1.

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ *Ivi*, p. 4

²⁶⁵ *Ivi*, p. 3

- b) deve essere efficacemente tutelata la libertà di ogni operaio e fabbricante in modo che ciascuno di essi possa sempre, impunemente, aggregarsi ad una coalizione o separarsene, fare od omettere una cosa, secondo che la reputi conforme o contraria al proprio interesse;
- c) per questo debbono essere puniti coloro che, isolatamente o collettivamente colla violenza o colla frode, inducono operai o fabbricanti a tenere una certa condotta o a subire una condizione imposta ad essi”²⁶⁶.

Che il punto dolente della vicenda risieda nel punto c) è piuttosto evidente; data la liceità dello sciopero in sé, veniva in rilievo l'intensità delle condotte di chi quello sciopero lo caldeggiava; è questo il problema dell'inquadramento giuridico del concetto di minaccia che si pose poi con molta più attualità soprattutto dopo l'emanazione del Codice Zanardelli e sul quale si tornerà più avanti²⁶⁷. Non è un caso che la principale preoccupazione del legislatore fosse legata al ruolo assunto dalle società di mutuo soccorso. Questa legge avrebbe dovuto giovare “al pacifico svolgimento dei rapporti tra capitale e lavoro”²⁶⁸ nella medesima ottica conciliativa già evidente nei lavori della Commissione del '77. Al raggiungimento dell'obiettivo, tuttavia, si contrapponeva la graduale trasformazione delle società di mutuo soccorso in società di resistenza, fenomeno nei fatti già in essere, il cui naturale seguito fu la nascita dei moderni sindacati dei lavoratori²⁶⁹. Rimaneva comunque impercorribile

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ Vedi *infra*, Cap. V, par. 3.1.

²⁶⁸ Vedi *Disposizioni relative agli scioperi*, cit. p. 4.

²⁶⁹ L'evoluzione delle società di mutuo soccorso nel corso del XIX secolo è un tema vastissimo che non può essere qui affrontato esaustivamente. Si vedano ampiamente A. Bonifazi, G. Salvarani, *Dalla parte dei lavoratori. Storia del movimento sindacale italiano*, vol. I (1860-1906: dalle Società di Mutuo Soccorso alla prima organizzazione unitaria dei lavoratori), Milano 1976; D. Marucco, *Mutualismo e sistema politico: il caso italiano, 1862-1904*, Milano 1981; P. Passaniti, *Tra repressione e tolleranza: diritto di associazione e dissenso politico tra Otto e Novecento*, in Gianni Bernardini, Alessandra Borghi, Veronica Fanciulli, Giovanna Luzzetti (curr.), *Scritti in ricordo di Luciana Fortina*, Firenze 2013, pp. 167-183; F. Tarozzi, *Le radici storiche del mutualismo e della cooperazione*, in A. Salfi, F. Tarozzi (curr.), *Dalle società di mutuo soccorso alle conquiste del welfare state*, Roma 2014, pp. 41-69; V. Torregiani, *Associazionismo, mutualismo e cooperativismo*, in G. Maifreda (cur.), *L'ottocento. Tradizione e modernità*, Roma 2018, pp. 310-349, in Fabio Fabbri (dir.) *Storia del lavoro in Italia* (2015-2018); G. Leone, *Coalizione e sciopero fra mutuo soccorso e associazionismo operaio: il codice Zanardelli*, cit.

l'idea di realizzare la libertà di coalizione impedendo al contempo l'azione di mutuo soccorso; in tal senso, quel rischio degenerativo paventato doveva essere tollerato, vigilando però su queste società, affinché la loro opera assistenziale non mutasse nell'attiva promozione e sovvenzione degli scioperi. L'attenzione che il legislatore riservava ai fenomeni di aggregazione operaia, tesa alla stretta sorveglianza dell'ordine pubblico, conflui poi in un'iniziativa di legge autonoma, ma finalisticamente collegata, sul riconoscimento giuridico delle società di mutuo soccorso, che divenne realtà con la legge 15 aprile 1886, n. 3818²⁷⁰.

Veniva perciò ripreso e dato in preliminare esame ai deputati il disegno di legge recante modificazioni alla legislazione sugli scioperi, in tutto e per tutto identico a quello elaborato dalla precedente commissione, fatta eccezione per la misura della pena che veniva significativamente aumentata; dalla detenzione compresa tra i sei giorni e i sei mesi, si passava a quattro e trenta mesi, in continuità con il progetto di codice lasciato da Zanardelli.

Dovette passare un altro anno di lavori, prima che il progetto di legge speciale, studiato da una nuova commissione, fosse nuovamente sottoposto all'attenzione della Camera. Nella seduta del 23 aprile 1884 venne infatti distribuito il nuovo testo, modificato e abbreviato, accompagnato dalla monografica relazione Di San Giuliano.

La relazione spazia nel tempo, fornendo una ricostruzione delle tappe evolutive del lavoro nella storia, dalle diverse articolazioni delle coalizioni nelle epoche precedenti fino allo sciopero come fenomeno che “che appartiene più specialmente all'ordinamento economico moderno”²⁷¹. Sin dal principio del discorso, del resto, il relatore Di San Giuliano mette in guardia il lettore dalla facile confusione, spesso riscontrata, nell'utilizzo dei termini sciopero e coalizione come sinonimi. Egli stesso afferma che il titolo del progetto presentato, *Disposizioni relative agli scioperi*, è in realtà improprio, giacché:

²⁷⁰ Cfr. P. Passaniti, *Il mutuo soccorso nell'ordine liberale. Il sotto-sistema della solidarietà: la legge 3818 del 15 aprile 1886*, in G. Silei (cur.), *Volontariato e mutua solidarietà. 150 anni di previdenza in Italia*, Manduria 2011.

²⁷¹ Vedi A. Di Sangiuliano, *Relazione*, p. 2.

“lungi dal regolarli e restringerne la libertà, o dal contenere provvedimenti di indole economica e sociale intorno ai medesimi, si limita da un canto a cancellare dal novero dei reati la coalizione [...] e dall'altro a punire ogni attentato al diritto che ha ciascun cittadino di provvedere, solo o d'accordo con altri, alla tutela dei propri interessi economici”²⁷².

È un'affermazione non di poco conto. La precisazione terminologica non è fine a sé stessa e denota una maturazione circa la comprensione sociale e giuridica del fenomeno che, anche solo nove anni prima, nella discussione senatoria degli articoli del progetto di codice Vigliani, non risultava così chiara, pur scorrendo intorno a un testo simile a questo. Non a caso, viene riportato un estratto del *Programma del corso di diritto criminale* di Francesco Carrara, in cui si trova esposto con comprensibile linearità il vero profilo penalistico, non consistente nella semplice inazione, di quel reato che sciopero non aveva alcuna ragione di chiamarsi²⁷³. Nella parte della relazione dedicata all'Italia, vengono riprese le parole di Luigi Luzzatti, che in un suo recente scritto aveva affermato, senza mezze misure, che il lavoro in Italia non fosse ancora libero, dal momento che il codice vigente, sanzionando le coalizioni, impediva agli operai di contrattare pacificamente il salario²⁷⁴. Era con ciò chiaro il voler ribadire la sostanziale differenza della nuova auspicata legislazione, che non si incentrava più sugli scioperi in quanto tali ma sulle violenze che avvenivano in quel contesto. Si passa così a ripercorrere le tappe fondamentali del dibattito italiano sullo sciopero, in cui si staglia ancora una volta la centralità della discussione senatoria del 1875, primo vero momento assembleare di riflessione giuridica sull'argomento, cui seguì la prima commissione d'inchiesta voluta da Crispi. La commissione di cui Di Sangiuliano è relatore si fece dunque erede di un percorso già avviato da tempo, ampliando e raffinando i lavori statistici sugli scioperi per il periodo '78-'84, mettendone in evidenza motivazioni, modalità di svolgimento ed esiti.

²⁷² Vedi A. Di Sangiuliano, *Relazione*, p. 1.

²⁷³ “Il delitto di sciopero non è dunque, esattamente parlando, un delitto odi semplice *inazione*. Il fatto si risolve nelle sue *conseguenze* in un'*inazione*, ma il substrato criminoso del medesimo è una serie di azioni esteriori con le quali siasi indotto altri ad accettare la determinazione di scioperare. Là onde il nome di sciopero non è perfettamente esatto, perché esprime il reato nelle sue conseguenze, anziché nel vero momento che può costituire la sua criminalità”. Vedi F. Carrara, *Programma del corso di diritto criminale*. Parte speciale, Vol. II, II ed., Lucca 1868, p. 467.

²⁷⁴ Vedi L. Luzzatti, *Previdenza libera*, cit., p. 93 e A. Di Sangiuliano, *Relazione*, cit., p. 35.

La sintesi di questi dati, più accurati di quelli raccolti in precedenza, era tesa a dimostrare la non violenza della maggior parte delle agitazioni, avvalorando l'opportunità della riforma che, tramite la piena legalizzazione dello strumento dello sciopero e ponendo sullo stesso piano padroni e operai, avrebbe avuto l'effetto di smorzare le tensioni in futuro, favorendo accordi transattivi convenienti da entrambi i lati. La logica del miglioramento delle condizioni generali, ottenibile con l'equilibrio tra le parti, si rende del tutto evidente anche nella parte più economica della relazione, dove si analizza il bene lavoro come merce di scambio *sui generis*²⁷⁵. Prestazioni pagate al minor prezzo possibile non rispondono a un ottimo, perché spingono i lavoratori a non prestare più la propria opera a quelle condizioni; tuttavia, un solo operaio che si renda indisponibile a lavorare è ben poca cosa di fronte all'abbondanza di mano d'opera disponibile per i padroni, il che aggraverebbe un rapporto tra capitale e forza lavoro del tutto sbilanciato a favore del primo fattore. Ne discende un'affermazione forte, la necessità economica per gli operai di coalizzarsi, per avere realmente voce nelle trattative contrattuali:

“Da ciò il diritto di coalizione e di sciopero, ove non si voglia ammettere che gli operai debbano essere abbandonati alla mercè degli imprenditori. Meno iniqui, infatti, erano i divieti dei concerti e degli scioperi in un'epoca, in cui si fissavano i salari ed i prezzi degli alimenti più necessari alla vita, ma l'odierna libertà di contratto si ridurrebbe al diritto del capitale d'opprimere il lavoro se a questo mancasse la facoltà di coalizione”

²⁷⁶.

Nell'opinione di chi scriveva queste parole, le ragioni delle due parti avrebbero così trovare un naturale punto di equilibrio, perché il mancato lavoro non era desiderabile da nessuno, portando gravi danni economici all'imprenditore, ma ancor

²⁷⁵ In un certo senso, questi aspetti sono alla base delle successive elaborazioni civilistiche intorno al contratto di lavoro, quello strumento di pacificazione sociale al quale ambivano gli operai per il miglioramento delle proprie condizioni salariali e che, per converso, poteva consentire agli imprenditori di ridurre le ingenti perdite di produzione che si verificavano nei casi di scioperi ricorrenti. Si veda *amplius*, Cap. V, par. 6.

²⁷⁶ Vedi A. Di Sangiuliano, *Relazione*, p. 59.

più danni all'operaio, che versando usualmente in condizioni di povertà, da quel salario faceva dipendere la vita stessa sua e della famiglia²⁷⁷.

In questo risiede la logica di non operare distinzioni tra le coalizioni dei padroni e degli operai, entrambi potendosi organizzare per promuovere le rispettive ragioni in quella che sembra delinearsi come una reciproca deterrenza ad alzare troppo le pretese; del resto, quel secolo così travagliato, segnato dalla Rivoluzione Francese e dall'industrializzazione, aveva dimostrato come neppure le legislazioni più repressive erano riuscite a contenere gli scontri, finendo per innescare tensioni ancor maggiori. Tale è la fermezza del ragionamento, che la Commissione nemmeno passò all'analisi sul dato economico puro, se gli scioperi portassero più benefici o più danni; lo sciopero, per quanto esposto sopra, doveva essere riconosciuto, nei suoi limiti, come diritto, in applicazione del brocardo *qui jure suo utitur, neminem ledit*²⁷⁸.

Il riconoscimento dello sciopero come diritto, tuttavia, non sgombrava ancora il campo dalle critiche. Comparivano infatti sulla scena politica nuove istanze dall'area dell'estrema sinistra storica, che, pur condividendo l'impostazione di massima della relazione, riteneva maturi i tempi per fare ancora un passo in più. Era presente nella Commissione il deputato Antonio Maffi²⁷⁹, primo operaio (nella specie, tipografo) eletto alla Camera, il quale avanzò una proposta ben più radicale della legge speciale in discussione: la totale abrogazione di ogni riferimento allo sciopero nel Codice penale, senza bisogno di ulteriori disposizioni.

Prima ancora di approfondire la posizione di Maffi, occorre riflettere sul significato della sua presenza in quella sede. Finora, le discussioni intorno allo sciopero analizzate, da quelle più brevi nei primi progetti di codice penale a quelle più corpose, con particolare riferimento alle tornate del Senato nell'aprile del 1875 e agli atti della Commissione d'inchiesta del 1877, gli interlocutori erano interamente esponenti delle classi elevate, protagonisti dello stato liberale che discorrevano del nuovo problema sociale che si espandeva a ritmo serrato, uno sguardo esterno volto

²⁷⁷ *Ibid.* [...] per l'intraprenditore la sospensione del lavoro può esser cagione di gravi perdite e talvolta di rovina e di fallimento, ma per l'operaio e per la sua famiglia può esser cagione di malattia e di morte.

²⁷⁸ *Ivi*, p. 60.

²⁷⁹ D. D'Alterio, *Maffi, Antonio*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. LXVII, Macchi – Malaspina, Roma 2006.

anzitutto al mantenimento dell'ordine. L'ingresso di deputati di diversa estrazione e orientamento politico creò inevitabilmente una crepa istituzionale che, negli anni seguenti, non poté fare altrimenti che allargarsi. Maffi è attore principale nella storia dei movimenti operai, venne eletto come indipendente nel 1882, mai formalmente dentro alcun partito, muovendo da iniziali posizioni radicali, per avvicinarsi, negli anni 'novanta, al socialismo milanese; insieme al socialista Andrea Costa²⁸⁰, eletto anch'egli nel 1882, fu apripista dello sbarco della sinistra extraparlamentare alla Camera negli anni a venire. Come emergerà ancor meglio nella discussione in Aula che seguì a questo disegno di legge, appare chiaro che, seppur ancora esigua, la presenza di deputati "estremisti" muta significativamente il contesto politico; si apriva così una lunga fase in cui, influenzati da vari fattori, si alternarono momenti di dialogo e di forte repressione tra liberali e socialisti.

Qui abbiamo uno dei primi punti di contatto tra queste forze politiche così diverse, un contatto dal quale emerge una netta contrapposizione ma anche di reciproco tentativo di dialogo. Maffi, che volle fosse dato conto della sua posizione minoritaria nella relazione finale, afferma senza mezzi termini che la sua prima reazione a questo disegno di legge governativo fu il "disgusto"²⁸¹, ma aggiunge poco dopo come la sua partecipazione ai lavori non fu del tutto inutile, avendo potuto constatare "con piacere che la maggioranza degli onorevoli colleghi ha cercato di arrotondare le angolosità della primitiva proposta"²⁸². Nonostante i tentativi di avvicinamento, la posizione di Maffi rimase minoritaria, censurando in particolare due aspetti della legge. In primo luogo egli critica la pericolosa uguaglianza formale tra operai e padroni alla quale il

²⁸⁰ Andrea Costa (Imola, 1851-1910) è considerabile tra i padri del socialismo italiano. Vicino all'anarchismo Bakuniniano in gioventù, fu protagonista al Congresso di Rimini del 1872, organizzando in Romagna il primo nucleo italiano dell'Internazionale. Maturata la convinzione socialista nei suoi complessi anni '70, espose il suo pensiero nella celebre lettera "Ai miei amici di Romagna", pubblicata il 27 luglio del 1879 sul giornale "La plebe" di Lodi, cui seguì, nell'agosto del 1881, la fondazione del Partito socialista rivoluzionario di Romagna. Era questo un momento significativo sia per la sua personale attività politica che per la futura nascita, a distanza di poco più di un decennio, del PSI, derivato idealmente dalla fusione tra il suo socialismo "romagnolo" e quello "milanese", di fabbrica, di Filippo Turati. Eletto alla Camera nel 1882, Costa fu il primo deputato socialista del Regno d'Italia, rimanendo in carica fino alla sua morte, nel 1910. Vedi A. De Clementi, *Costa, Andrea*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. XXX, Cosattini-Crispolto, Roma 1984.

²⁸¹ Vedi A. Di Sangiuliano, *Relazione*, p. 66.

²⁸² *Ibid.*

testo (come anche il futuro codice) si ispirava²⁸³; in buona sostanza gli strumenti di cui si servivano gli uni e gli altri per farsi vicendevoli pressioni non potevano che essere diversi, dacché l'imprenditore dalla sua aveva molti tipi di mezzi, più o meno evidenti, per rimanere in un rapporto di forza con gli operai, cui invece solo la coalizione (e lo sciopero) poteva servire come mossa utile a fini contrattuali. Si doveva perciò correttamente bilanciare la forza del capitale, che in sé portava la possibilità di dettare condizioni economiche e lavorative, di tenere chiuso lo stabilimento, di licenziare e riassumere, di fare cartello con altri industriali, con la sola forza del numero di cui gli operai disponevano, compattarsi e svolgere azioni comuni per avere sufficiente voce in capitolo. La realtà dei fatti presentava in maniera così evidente le differenze tra le due parti che, a detta di Maffi, sarebbe stato irrealistico e controproducente sancire un'equiparazione legale delle condotte²⁸⁴. In seconda battuta, e come naturale conseguenza del suo pensiero, il deputato riteneva che l'unica cosa realmente utile fosse il superamento di ogni disciplina volta a limitare la libertà dei lavoratori, ritenendo sufficiente il diritto penale comune a colpire gli autori delle condotte criminali eventualmente commesse durante lo sciopero:

“Si proclami senza restrizioni il libero esercizio del diritto di coalizione, e i conflitti fra capitale e lavoro diverranno meno aspri. Le *società di resistenza* cesseranno di essere tali e di verranno invece *società conciliatrici* quando la loro azione potrà svolgersi nell'orbita legale, e i rapporti fra industriali ed operai perderanno il loro carattere di lotta aspra ed infeconda, quando la libertà del lavoro e dell'offerta non saranno una parola vana. Per gli atti colpevoli, da qualunque fonte possano scaturire, basta la sanzione comune”²⁸⁵.

Del resto, pur non condividendo la posizione minoritaria del deputato tipografo, anche Di Sangiuliano, prima di replicare a nome della Commissione, spese

²⁸³ Per Maffi, la legge così fatta, pur riconoscendo formalmente incriminabili imprenditori e operai, finiva per punire le sole condotte dei secondi, avendo le due parti differenti modalità d'azione a sostegno delle proprie ragioni. Questo rilievo non veniva mosso per la prima volta, già nella discussione intorno al progetto Vigliani, infatti, il Senatore Tabarrini aveva fatto presente questa debolezza del testo, che non fu accolta dalla maggioranza. Vedi *supra*, p. 67, nota 156.

²⁸⁴ Vedi A. Di Sangiuliano, *Relazione*, p. 66.

²⁸⁵ *Ibid.* Corsivi dell'autore.

parole di elogio per il collega, “la cui intelligente ed assidua collaborazione le riuscì particolarmente gradita e preziosa”²⁸⁶.

La risposta punto su punto fu poi piuttosto breve, giacché il relatore riteneva che in realtà “tutta questa relazione [fosse] una risposta anticipata alle osservazioni dell’Onorevole Maffi”²⁸⁷. L’argomento della disuguaglianza tra padroni e operai veniva elegantemente ridotto a un non problema mediante un semplice ragionamento; Maffi affermava criticamente che “una legge per regolare i conflitti tra i due fattori della produzione non [potesse] basarsi sopra un’eguaglianza giuridica, dovendo essa colpire una disuguaglianza di un fatto naturale”, cosa sulla quale Di Sangiuliano ammetteva di essere d’accordo, ma al tempo stesso affermava come questa non fosse una legge per regolare i conflitti in parola, “bensì una legge, che ribadisce e completa la libertà degli interessati e punisce reati comuni, da *chiunque* commessi”²⁸⁸. L’uguaglianza che la legge voleva sancire, perciò, non stava nell’equiparare padroni e operai nelle dinamiche produttive, ma nell’eguale trattamento delle violenze, delle minacce e delle frodi, che “non mutano il loro carattere secondo la classe sociale cui il colpevole appartiene”²⁸⁹. Qui, a ben vedere, sembra davvero cogliersi un primo segno dello scambio dialettico tra liberali e radicali; vero è che la posizione di Maffi rimase minoritaria, ma le sue obiezioni portarono la Commissione a dover rispondere puntualmente, o quantomeno provare a farlo:

“Dice bene l’onorevole Maffi che nella lotta pel salario gl’industriali non hanno mestieri di ricorrere ai medesimi mezzi che gli operai, bastando un solo industriale a far fronte ad una coalizione di migliaia di operai. La Commissione è tanto convinta di ciò che ha proclamato nel modo più esplicito il diritto di coalizione, indicando tassativamente la soppressione degli articoli 385, 386, 387 e 388 del Codice penale. Non crede però la Commissione, e per fermo non crede neppure l’onorevole Maffi, che tra i mezzi di cui non han bisogno gli industriali, ma di cui possono aver bisogno gli operai, si debbano comprendere la violenza, la minaccia e la frode. La punizione di codesti

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ *Ibid.* Corsivo dell’autore.

²⁸⁹ *Ivi*, p. 61.

mezzi, da chiunque adoperati, sia industriale o operaio, non solamente non è una violazione, ma piuttosto una garanzia della libertà del lavoro”²⁹⁰.

In queste parole si possono cogliere due significati: da una parte, Di Sangiuliano ignora quello che probabilmente è il reale punto della posizione di Maffi, non tanto incentrato sulla legittimazione delle violenze, cosa che non risulta dalle sue parole, quanto sul trovare un modo legale di sanzionare le violenze subdole dei padroni, meno evidenti e perciò di fatto tutelate; dall’altro, però, risulta una significativa apertura di concetto, derivante dall’ammissione esplicita dello squilibrio esistente tra i due fattori della produzione e dall’affermazione netta del diritto di coalizione. Il proseguo della risposta è dello stesso tenore, il relatore dichiara di essere d’accordo con il collega in minoranza e poi ne riduce la posizione a mera incomprensione con la maggioranza, una sinuosa retorica che concede nel principio ma respinge fermamente nella pratica²⁹¹. L’unico punto di disaccordo, che poi era il cuore stesso dei lavori, rimaneva dunque il ricorso al diritto penale comune, cosa che per Maffi era sufficiente, non servendo una legge speciale, ritenuta invece necessaria dalla commissione, facendo particolare riferimento all’ambito di estensione dell’art. 626 del codice piemontese, sulla frode, che avrebbe lasciato alla magistratura un ambito di operatività troppo stretto per reprimere adeguatamente le fattispecie di reato in esame²⁹².

Pur rigettando la posizione radicale di Maffi, il progetto del ’77 venne licenziato dalla Commissione con importanti modifiche, con il dichiarato intento di conferirgli “la maggior possibile chiarezza” ed “evitare non solo il più lontano pericolo, ma eziandio la più lontana apparenza di mantenere una restrizione qualunque al diritto di coalizione e di sciopero”²⁹³.

Le più decisive modifiche intervenivano già sull’articolo 1, nel quale la Commissione cerca di racchiudere tutti i principi che ne avevano animato i lavori: “È punito colla detenzione *da sei giorni a trenta mesi, quando il fatto non costituisce reato*

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² *Ivi*, p. 67.

²⁹³ *Ivi*, p. 63.

più grave, chiunque usi violenze o minacce, contro le persone o le proprietà, o tragga scientemente altri in errore sorprendendo od ingannando la sua buona fede per costringere o per indurre [...]”.

La cornice edittale così ampia era intesa a conferire al giudice ampio spazio di apprezzamento in concreto sull'intensità con cui si compiva il reato, stanti questioni sociali alla base che potevano rendere di assai diversa qualificazione giuridica condotte pur astrattamente simili²⁹⁴. Venivano poi modificate le condotte punibili; le violenze e le minacce potevano essere rivolte alle persone quanto alle proprietà, in una formulazione più ampia che andava a ricomprendere il vecchio articolo 4 del progetto, di conseguenza soppresso, così come l'inserimento della clausola “quando il fatto non costituisce più grave reato” faceva cadere la necessità dell'articolo 6. Di rilievo è la rimozione di quella locuzione ambigua che tanto aveva fatto discutere in passato, i raggiri fraudolenti, concetto che viene qui dischiuso e reso con una perifrasi che, nelle intenzioni, doveva rispondere alle polemiche sollevate dagli ambienti operai sulla portata intrinsecamente restrittiva del criterio delle frodi. L'obiettivo era quello di sottrarre all'accusa uno strumento onnicomprensivo con cui far ricadere nella sfera della punibilità “ogni atto, anche immorale, che non implichi una volontaria menzogna relativa a circostanze di fatto”²⁹⁵.

È questa probabilmente la questione giuridica di maggiore interesse in questo disegno di legge, una sostanziale modifica in senso favorevole agli scioperanti che non si era vista in precedenza in alcun progetto, dove il ricorso ai raggiri fraudolenti o ai colpevoli artifici rimaneva sempre un punto oscuro. Di Sangiuliano passa poi a elencare punto per punto una serie di condotte non punibili in conseguenza della precisazione normativa, condotte che costituivano elementi naturali di un'agitazione operaia e che non potevano essere criminalizzati se davvero si voleva proclamare il diritto di coalizione e di sciopero; un esempio in particolare colpisce nel segno: “non

²⁹⁴ Senza dubbio è grave fallo attentare all'altrui libertà di lavoro, e troppi danni siffatti attentati arrecano alla società, perché questa non so ne difenda energicamente, ma bisogna puro tener conto dell'eccitazione degli animi, della frequente convinzione di sostenere una causa giusta e di un assieme di circostanze diverse, per le quali, se importa non disarmare la legge, mantenendo il massimo piuttosto alto di trenta mesi, importa altresì fornire all'intelligente prudenza del giudice il modo d'applicarla con equità e mitezza. *Ibid.*

²⁹⁵ *Ivi*, p. 64.

sarà perciò reato [...] l'indurli [gli operai] allo sciopero con declamatoria o artificiosa esposizione di erronee teorie economiche"²⁹⁶. Nessuna condotta, in conseguenza, sarebbe stata di automaticamente perseguibile penalmente in quest'ambito, attribuendo rilievo esclusivo al mezzo con cui questa veniva attuata: violenza, minacce, condotte realmente fraudolente, così come spiegate dalla Commissione.

Sia parlando delle minacce che delle frodi il relatore si sofferma a dare spiegazioni che egli stesso definisce "chiare, minute, particolareggiate e, diciamo pure, esagerate"²⁹⁷, al fine di convincere anche i più scettici delle reali benefiche intenzioni del progetto²⁹⁸. È evidente anche la volontà di riaffermare la centralità del legislatore su questa materia che tanto si era evoluta in quei decenni e che, per inerzia nella modifica del vecchio Codice penale, aveva naturalmente dato spazio "all'arbitrio, anche benigno, e certo onesto, dei magistrati"²⁹⁹. Le altre modifiche, pur di rilievo, occupano meno spazio nelle argomentazioni della Commissione. L'elencazione dei casi punibili, all'inglese, rimane intatta così come prevista nel '77, con la sola indicazione aggiuntiva di "operai urbani o rurali" che sostituiva l'art. 8. All'articolo 2 si sanzionavano, secondo il modello dell'art. 1, le condotte che potremmo definire corporative, come quelle messe in atto dai tipografi e illustrate dalla vecchia commissione³⁰⁰, su cui il relatore nulla aggiunge. È invece un *unicum* negli studi del periodo la soppressione dell'aggravante per gli istigatori, che la Commissione ritenne di eliminare in quanto antinamica con altre disposizioni generali del Codice penale (sia di quello vigente che di quello in corso di studi), non potendosi equiparare il ruolo svolto dall'istigatore con quello del mandante. In tal senso venivano fatte proprie le considerazioni espresse da Mancini nella relazione di accompagnamento al primo libro del codice presentato nel novembre del '76: "In alcuni progetti o Codici *gl'istigatori*

²⁹⁶ *Ibid.*

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ Gli atti, che noi puniamo, sono vere e proprie violazioni di diritto. Molti atti biasimevoli ed immorali si commettono e si possono commettere per costituire o mantenere una coalizione od uno sciopero, ma, quando non abbiano i caratteri da noi tassativamente indicati, sfuggono e devono sfuggire ad ogni sanzione penale. La morale ed il diritto sono due cerchi concentrici; tutta l'area del diritto rientra in quella della morale, ma una gran parte dell'area della morale è fuori della circonferenza del diritto. Non si possono varcare questi confini senza manomettere le più sacre garanzie della libertà individuale. *Ibid.*

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ Vedi *supra*, Cap. III, par. 5.

sono posti nella prima categoria al pari dei *mandanti*; ma questa classificazione non è da seguitarsi, dove si consideri che la istigazione per la sua natura ontologica non è causa *efficiente* ed intera del reato, come lo sono il mandato, il comando o la coazione, per la speciale influenza ed efficacia dei mezzi che si adoperano, ma soltanto causa *fortificatrice* del proposito di violare la legge”³⁰¹. Per ragioni di coerenza interna, venne eliminata anche l’anacronistica aggravante richiamata dall’art. 5, che prevedeva una pena maggiorata fino a due anni se i fatti punibili fossero stati compiuti a seguito di accordo. Trattasi di uno strascico di quel criterio del previo concerto che limitava fortemente la libertà di coalizione e della cui illogicità molto si era detto in passato e che, d’ora in avanti non sarà più riproposto; pareva infatti contraddittorio prevedere come aggravante un fatto di per sé lecito, non si parlava infatti qui del concerto nello svolgimento delle azioni criminose, ma di un mero accordo al fine di ottenere condizioni economiche migliori che, a prescindere da giudizi di valore, non poteva acquisire rilevanza penale.

Al termine di questo dettagliato lavoro di revisione del progetto, il testo risultava così ben più snello dell’originario, appena cinque articoli, di cui solo i primi due di rilievo sostanziale, limitandosi il terzo a sancire la procedibilità d’ufficio per questi reati, il quarto ad abrogare gli articoli 385-388 del codice vigente, nonché ogni altra disposizione confliggente con la nuova legge, e il quinto a dettare disposizioni transitorie di natura penitenziaria³⁰².

³⁰¹ Ivi, p. 5. Originariamente in *Progetto del Codice penale del Regno d'Italia. Lavori della commissione istituita con decreto del 18 maggio 1876 dal Ministro Guardasigilli (Mancini). Parte prima*, cit., p. 195.

³⁰² Art.1. È punito colla detenzione *da sei giorni a trenta mesi, quando il fatto non costituisce reato più grave*, chiunque usi violenze o minacce, *contro le persone o le proprietà, o tragga scientemente altri in errore sorprendendo od ingannando la sua buona fede* per costringere o per indurre:

1° Un intraprenditore, padrone e operaio, *urbano o rurale* ad entrare in un'associazione o coalizione transitoria o permanente; a persistervi, *a separarsene*, ovvero ad astenersi dal parteciparvi;

2° Un intraprenditore, padrone o operaio, *urbano o rurale*, a pagare o rifiutare tasse, multe od ammende, imposte da un'associazione o coalizione permanente o transitoria;

3° Un intraprenditore o padrone *urbano o rurale a prendere, ritenere* o licenziare uno o più operai, a dare o rifiutare loro il lavoro o a non offrirlo che sotto determinate condizioni, o a chiudere *o tenere aperta* la fabbrica;

4° Uno o più operai *urbani o rurali* ad assumere, *continuare* o lasciare il lavoro, o a non accettarlo che sotto determinate condizioni, a lavorare o non lavorare in certi giorni ed oltre *o meno* d'un certo tempo e d'una certa misura;

Non si può ignorare, fosse anche solo per la rigorosa precisione delle spiegazioni offerte dal relatore, una certa influenza di Maffi nei lavori della Commissione. Il suo “estremismo”, pur contestato, spinse a fornire risposte nel merito, e seppure con tecniche legislative diverse, nelle parole del Di Sangiuliano sembra davvero intravedersi una concreta volontà mediatrice, tanto da sostenere che “la Commissione [avesse] soddisfatto tutti i desideri espressi dall'onorevole Maffi, nei limiti della propria competenza”³⁰³.

Se pure si può mantenere un certo riserbo nell’aderire pienamente a questa affermazione, non si può negare che lo sforzo di avvicinamento alle istanze del mondo operaio ci fu; in diversi passaggi il relatore sottolinea la differenza tra morale e diritto, aprendo al fatto che alcune condotte, pur non ben viste da certi ambienti, non potevano essere legalmente represses se non offendevano realmente alcun bene giuridico, dovendosi punire solo quei fatti che fossero “vere e proprie violazioni di diritto”³⁰⁴, che è poi lo stesso assunto che animò Maffi nel richiedere che ci si limitasse a

5° un intraprenditore o padrone, *urbano o rurale*, a mantenere o cambiare il modo di esercizio della sua industria, il numero o la qualità delle persone occupate nella medesima;

6° Uno o più operai *urbani o rurali* ad accettare o rifiutare l'altrui cooperazione.

Art. 2. Nella stessa pena incorre, *quando il fatto non costituisce reato più grave*, chiunque usi violenze o minacce, *contro le persone o le proprietà, o tragga scientemente altri in errore sorprendendo od ingannando la sua buona fede*, per impedire:

a) ad un operaio *urbano o rurale* estraneo al paese nel quale si esercita un'industria di fare ivi ricerca di lavoro o di accettarvi il lavoro offertogli;

b) ad un intraprenditore o padrone *urbano o rurale*, di chiamare operai di fuori e di dar ad essi lavoro;

e) ad un operaio *urbano o rurale*, di accettare apprendisti, o ad una persona qualunque di intraprendere o continuare il tirocinio.

Art. 3. L'azione penale pei reati previsti dalla presente legge sarà sempre esercitata d'ufficio.

Art. 4. Sono soppressi gli articoli 385} 386, 387 e 388 del Codice penale del Regno d'Italia, nonché tutte le disposizioni dei Codici penali vigenti nelle parti regolate dalla presente legge.

Art. 5 *Disposizioni transitorie*

Finché rimarranno in vigore nel regno il Codice penale sardo del 1859 ed il Codice penale toscano del 1853, alla pena della detenzione comminata dalla presente legge sarà sostituita la pena del carcere entro i limiti dalla legge stessa determinati.

Corsivi dell'autore. Il progetto di legge della commissione, messo a confronto con l'originale presentato dal Ministero, è riportato in A. Di San Giuliano, Relazione, cit., pp. 69-71.

³⁰³ Ivi, p. 67.

³⁰⁴ Ivi, p. 65.

richiamare il diritto comune per la repressione di certe condotte. La lunga relazione si chiude con l'auspicio che davvero gli operai cogliessero la bontà di questa legge e che ciò servisse - e qui ritorna l'ordine pubblico - a disinnescare uno dei principali argomenti dell'estrema sinistra, che animava le classi inferiori allo scontro; e in quest'ottica si può definitivamente leggere la relazione, perfettamente inserita nel solco delle politiche del tempo, ossia il tentativo, particolarmente caro a quella sinistra storica, di recuperare il ritardo legislativo con altri paesi europei, convincendo a un tempo le masse dell'idoneità delle politiche liberali e allo stesso modo allontanando il pericolo che quegli schieramenti, per il momento ancora in formazione, entrassero attivamente nella vita politica del Paese:

“Noi abbiamo perciò fondata speranza che gli operai ed i veri amici loro saluteranno con gioia o con riconoscenza l'importante riforma, cui siamo alteri d'aver potuto specialmente concorrere, eliminandone tutto quello che poteva. scemarne i benefici effetti politici e sociali. La libertà di coalizione e di sciopero sarà uno dei titoli di benemeranza e di gloria della decima quinta legislatura, e gioverà grandemente ad infondere e fortificare nella mente e nel cuore degli operai italiani quei convincimenti e quei sentimenti, che costituiscono la più salda garanzia di pacifico ed ordinato progresso e l'arra più sicura dell'ulteriore e continuo miglioramento delle loro condizioni. Sopprimendo una importante cagione di legittimo malcontento, qual è il divieto dei pacifici concerti economici, noi toglieremo un'arma formidabile dalle mani di chi vuole eccitare le classi lavoratrici italiane contro i presenti ordini politici e sociali, e dimostreremo una volta di più come le riforme saviamente liberali siano eziandio efficacemente conservatrici”³⁰⁵.

4. La discussione parlamentare del febbraio 1886

La discussione sul disegno di legge occupò la Camera per quattro giorni, dal 17 al 20 febbraio, dove fu sottoposto a critiche serrate dalle diverse aree politiche, da chi ne sottolineava i tratti ancora repressivi, a chi, per converso, vedeva delle eccessive concessioni.

³⁰⁵ Ivi, p. 67.

Primo iscritto per prendere parola contro la proposta governativa sugli scioperi fu Carlo Italo Panattoni³⁰⁶. Panattoni era un avvocato toscano di rilievo nazionale, deputato dal '72 e aderente alla Sinistra storica, con posizioni che, soprattutto in giovane età, lo collocavano nell'ala più estrema del suo schieramento. Sostenitore del Codice penale toscano e aderente alla linea di pensiero di Carrara, sposò quasi in pieno, rilanciandole e avvalorandone l'argomentazione giuridica, le censure mosse al progetto dal collega Maffi, in sede di commissione. Ciò che rileva è che, se Maffi era un operaio, totalmente estraneo alla classe politica da decenni al potere, Panattoni aveva dalla sua uno spessore istituzionale e professionale ben maggiore, che diede una certa eco alle sue parole. Ciò che in particolare veniva contestato dall'avvocato toscano era una pessima tecnica legislativa, che nei fatti tradiva le intenzioni liberali e lasciava diversi punti oscuri nella materia; non deve perciò affatto stupire come nell'art. 1 si schierò convintamente a difesa delle ragioni degli operai, che uscivano a suo dire meno tutelati che dal codice piemontese con questa riforma, e nell'art. 2, per gli stessi motivi di lamentata indeterminatezza del testo legale, sostenne senza remore gli industriali³⁰⁷. Non fu infatti, la sua, un'opposizione politica, ma una compiuta riflessione giuridica, improntata certo a un liberalismo progressivo, sul miglior interesse della legislazione italiana. Esordì dunque con ogni elogio alla Commissione per le giuste intenzioni che ne animarono i lavori, ma ne censurò immediatamente i cattivi risultati:

“mentre la Commissione presume avere assicurata quella che essa chiamò *libertà di coalizione*, a me pare che all'operaio si minaccino sanzioni sempre più restrittive. Io dubito molto che essa sia nel proprio intento riescita”³⁰⁸.

Se nella relazione accompagnatrice del progetto, Di Sangiuliano credeva di aver dato risposta al collega Maffi, archiviandone le preoccupazioni, qui quegli stessi argomenti tornarono in forma ben più delineata. La demolizione del testo è completa, dal riferimento alla parola “scioperi”, ritenuto filologicamente un errore, si passava

³⁰⁶ Vedi Atti Del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XV Legislatura - Sessione 1882 - 1886 (06/02/1886 - 16/03/1886), Vol. XVI, I Sessione dal 06/02/1886 al 16/03/1886 Roma 1886, pp. 16856.

³⁰⁷ L'art. 2 veniva discusso nella tornata del 19 febbraio. Ivi, p. 16937.

³⁰⁸ Ivi, p. 16856. Corsivo dell'autore.

subito a criticare ciò che per la Commissione era stato simbolo di coerenza. Si proponeva un reato comune, “chiunque” in cui si equiparavano le condotte di operai e industriali, cosa di cui Panattoni (al contrario di Maffi) riconosce l’opportunità, eliminandosi quella che, nelle disposizioni codicistiche, realizzava “una aristocrazia del reato”³⁰⁹, ma tolto ciò, un’attenta analisi della norma rivelava un peggioramento rispetto al Codice. Egli vedeva non di buon grado il mancato richiamo al concerto, perché, così posta la legge, sarebbe stata punibile anche la condotta di un singolo. Il Codice richiedeva tre condizioni, concerto, per l’appunto, illegittimità della causa e principio di esecuzione; se il nuovo reato toglieva ogni riferimento alla ragionevolezza della causa e ogni peso al previo concerto, il suo scopo rimaneva quello di sanzionare violenze, minacce e frodi, che di per sé già erano condotte colpevoli sanzionate dal diritto penale comune, commesse con il particolare intento di alterare la pacifica contrattazione delle condizioni individuali di lavoro, di cui all’elenco riportato nei sei punti dell’art. 1. Veniva a mancare l’utilità di questa legge speciale che, invece di ricomporre, inaspriva il conflitto sociale, mantenendo un’apposita sfera di criminalità per fatti già pienamente rientranti in altre disposizioni codicistiche (si vedano gli artt. 139-140 del Progetto Savelli), per giunta qui con pene affatto miti nel massimo e con una cornice edittale tanto ampia da essere definita da Panattoni “miracolo vero di elasticità”³¹⁰. Nel sostenere la tesi per cui, a suo giudizio, la riforma in discussione avrebbe peggiorato la condizione degli operai, egli fece riferimento ai recenti orientamenti interpretativi della magistratura sugli articoli 385-388 del Codice, che, adattando il dettato codicistico alla mutata realtà dei tempi, già aveva di molto ampliato la legittimità della causa dietro le azioni degli operai, portando a supporto una massima della Corte d’appello di Milano del 1879:

“Lo sciopero può divenire, a un momento dato, una necessità, e può rendersi necessario chiarire con un concerto e con un fatto la resistenza comune alle contrarie, ingiustificabili, abusive pretese di coloro che forniscono il lavoro”³¹¹.

³⁰⁹ Ivi, p. 16857.

³¹⁰ *Ibid.*

³¹¹ Ivi, p. 16858.

È evidente uno scontro sul metodo giuridico con la Commissione. Di Sangiuliano, infatti, citando nella relazione “l’arbitrio, benché benigno, e certo onesto, dei magistrati”, non ignorava di certo la dimensione del diritto vivente, come le maglie di quella “ragionevole causa” si fossero aperte e ammorbidite nei decenni di vigenza del codice sardo-italiano. Non ammetteva, tuttavia, che la materia fosse scientemente lasciata dal legislatore alla magistratura, preferendo cristallizzare quelle evoluzioni in un testo normativo; Panattoni, allo stesso tempo, che pure auspicava leggi penali chiare e non soggette a pericolosa interpretabilità, giudicava evidentemente mal riuscito questo tentativo di adeguamento normativo, che finiva invece, magari inconsapevolmente, per inasprire la disciplina³¹².

Ribadendo dunque la propria intenzione di voto contraria, egli aderiva esplicitamente ai rilievi critici dell’On. Maffi e auspicava, se davvero si fosse voluto innovare la disciplina, che si attendesse la discussione per il nuovo codice penale, e alla “ingannevole panacea di leggi speciali” ritenne auspicabile anteporre “l’educazione popolare”, come strumento di progresso sociale che avrebbe favorito la trasformazione della mutualità operaia da attività di resistenza a quella di conciliazione³¹³.

Rispose puntualmente alle critiche l’On. Vincenzo Demaria, anch’egli avvocato, il quale, dichiarando il proprio voto favorevole, pur ammettendo la possibilità di valutare³¹⁴ emendamenti, esaltava gli aspetti migliorativi della legge speciale rispetto alle disposizioni codicistiche vigenti. Ricorrente è lo scontro sul ruolo della magistratura: Panattoni le aveva attribuito i meriti per le interpretazioni evolutive date al concetto di ragionevole causa; i favorevoli al progetto, a partire dal relatore, passando per Demaria, la cui posizione riassume quella di diversi suoi colleghi, contestavano invece la pericolosità di una norma così interpretabile, che sfuggiva a criteri di più facile apprezzabilità, come la violenza, e che non lasciava alcuna certezza

³¹² *Ibid.*

³¹³ Ivi, p. 16859.

³¹⁴ “In alcune di queste censure posso anche concordare; ma allora tutte potranno essere seriamente discusse, esaminate e giudicate, quando si tratterà di vedere quali modificazioni debbano avere gli articoli che compongono questo disegno di legge”. Ivi, p. 16861

in ottica futura circa la piena affermazione del diritto di sciopero³¹⁵. Vale la pena notare come, nel corso di questa discussione, tutti gli intervenuti, da una parte e dall'altra, si dichiarassero a vario titolo amici degli operai, sostenendo di divergere nei modi più che nelle intenzioni, tirando per versi opposti il significato delle parole nel testo. Così, ciò che Panattoni vedeva come un peggioramento, ossia l'omissione di riferimenti al concerto, che rendeva il reato individuale, con quel "chiunque" che, nei fatti, era l'operaio³¹⁶, veniva ben accolto da Demaria, che ne vedeva la piena coerenza con il cambio d'impostazione del reato, che non puniva più il "fine" ma il "mezzo ingiusto":

"Non è un regresso; è un progresso; è una necessità logica delle mutate condizioni del fatto penale: perché il Codice antico punisce la pura manifestazione di una idea, e, naturalmente, la punisce quando questa manifestazione si fa mediante un concerto di persone; il disegno di legge punisce il fatto di violenze, di minacce, quando questo fatto è individuale, e chiunque sia che lo perpetri. Si comprende come in questo fatto si concentrino gli elementi della punibilità: perché, dato che si punisca il fatto materiale di colui che non soltanto voglia disporre liberamente dell'opera propria, ma voglia violare la libertà altrui ed imporre ad altri, con violenze e con le minacce, le proprie idee, non si saprebbe comprendere come, per la punibilità di questo fatto, si richieda il concerto, mentre appunto il reato si consuma con la violenza, sia esso effetto di una o più persone"³¹⁷.

Il tono della discussione si accese ulteriormente quando, dai problemi giuridici sin qui trattati, si passò a un inedito scontro sociale e politico tra il socialista Musini, supportato dal radicale Maffi, e Pietro Sbarbaro, che ottenne con le sue parole un vivo consenso nella destra parlamentare. Così Musini sdoganò alla Camera termini

³¹⁵ Così Demaria: "Quando il Codice con una formula così elastica come quella dell'articolo 386 deferisce al giudizio del magistrato la decisione intorno alla causa di uno sciopero, e fa dipendere da questa decisione, sulla ragionevolezza delle cause stesse, la decisione intorno al punto di diritto e di fatto in ordine all'esistenza o no di un reato, e fa dipendere da questa decisione il giudicare se il cittadino abbia commesso un fatto per cui meriti di essere condannato, con pena che lo segni tra gli autori dei delitti, è un Codice che difetta, è un Codice che urta con la ragione giuridica, è un Codice che in questa parte ha bisogno di una immediata modificazione". Ivi, p. 16860.

³¹⁶ Ivi, p. 16857. Questa posizione è ribadita con ancor più forza Maffi, intervenuto nel proseguo della discussione, che affermò: "chiunque qui si sa che sono gli operai". Ivi, p. 16866.

³¹⁷ Ivi, p. 16861.

solitamente estranei a quei luoghi, attaccando “gli interessi della classe borghese”³¹⁸, denunciando l’oppressione dei lavoratori, da cui discendeva il loro diritto a ribellarsi³¹⁹, e affermando che lo sciopero avrebbe cessato di avere ragion d’essere solo quando gli operai avessero ottenuto il controllo dei mezzi di produzione³²⁰. Allo stesso modo, accusò il Senato di fare ostruzione sulle pur imperfette leggi di carattere sociale approvate dalla Camera, non calendarizzando il voto, come nel recente caso delle leggi sugli infortuni e quella sul lavoro delle donne e dei bambini³²¹, un intervento di fuoco che gli valse richiami all’ordine da parte del Presidente dell’Aula e vive contestazione di una buona parte dell’emiciclo, con parole d’elogio dai pochi deputati che sedevano all’estrema sinistra. Gli fece eco l’ormai noto Maffi, che denunciò a sua volta le inerzie della Camera elettiva, per sua natura conservatrice, parlando apertamente di operai che morivano ogni giorno in attesa di leggi a tutela che tardavano ad arrivare³²², criticando con tono sarcastico la portata di questa legge sugli scioperi che sortiva l’unico effetto di inasprire le pene, operando un raffronto con il codice vigente: “La Commissione invece eleva il minimo a sei giorni ed il massimo a trenta mesi... Grazie tanto del regalo! Sono ventisette mesi di più!”³²³

Alle considerazioni critiche esposte da Maffi e Musini, non tardò a seguire durissima risposta di Sbarbaro, che, rivendicando con fierezza le proprie modeste

³¹⁸ Ivi, p. 16862.

³¹⁹ *Ibid.*

³²⁰ Ivi, p. 16863.

³²¹ Ivi, p. 16862. Era diffuso convincimento tra i banchi dell’estrema sinistra che il Senato, per sua naturale composizione, operasse sistematicamente per ostacolare ogni tentativo di miglioramento delle condizioni operaie. In tal senso, con amara ironia, Antonio Maffi, prendendo la parola dopo l’apprezzato e dotto intervento del collega Panattoni, stigmatizzò con una battuta quello che per lui era il vero spirito della classe dirigente liberale: “Se l’Onorevole Panattoni fosse riuscito a persuadere la Camera che il disegno di legge che ci sta davanti è peggiore delle disposizioni che ora sono in vigore ne avrebbe assicurata l’approvazione da parte del Senato”. Ivi, pp. 16864-16865. Qualche minuto dopo l’attacco fu ancora più diretto: Ritengo poi inutile ogni proposta porche anche ai più innocui ardori di liberalismo, di una parte del potere legislativo, l’altra parte del potere stesso, il Senato, sa a tempo e luogo esercitare le funzioni di pompieri. Alle velleità non legislative rispondono i freni dei ministri; per le velleità nostre ci è la doccia fredda del Senato”. Ivi, p. 16867.

³²² Ivi, p. 16865.

³²³ Ivi, p. 16866.

origini³²⁴, espose all'Aula una visione pragmatica della società, dove la vicinanza alle classi lavoratrici si doveva esprimere tramite una tutela effettiva, quale che ne fosse la forma, con parole che meritano qui integrale trascrizione:

“Io sarei lieto di salutare quel giorno fortunato per l'umanità in cui non vi fosse bisogno di tutela, né di tutori; ma una tutela è sempre necessaria, ed un governo, anche sotto la forma più libera, deve sempre esercitare un'alta tutela, nel tempo istesso che deve essere un grande educatore. Dunque, è anche necessaria questa tutela sulle classi che soffrono e che lavorano, dalle quali sono uscito, e per le quali io ho sempre nutrito fin dalla mia infanzia tanto affetto quanto ne possano sentire gli uomini che mi stanno dirimpetto. Questa tutela una volta era esercitata dalla religione, era esercitata da un complesso di credenze che ora tramontano, ed al posto delle quali non vedo che cosa si

³²⁴ L'eclettica figura di Pietro Sbarbaro merita un sommario approfondimento. Nato a Savona il 20 aprile del 1838, figlio di un commerciante di vele e cordami nautici, mostrò sin da giovanissimo interessi letterari, sociali e politici. Di professione giornalista, si laureò poi in giurisprudenza a Pisa nel 1864, il che lo portò negli anni seguenti ad occupare, tra gli incarichi principali, le cattedre di economia politica presso l'Università di Modena e di filosofia politica a Macerata, parallelamente alla sua proficua e precoce carriera giornalistica. Particolarmente rilevante il suo rapporto con il mondo dell'associazionismo operaio, principale stimolo ai suoi interessi di politica economica. Già dal 1855 partecipava attivamente alla vita delle società di mutuo soccorso piemontesi; nel 1860 era segretario della società operaia di Pisa e l'anno dopo, in un congresso a Firenze, sostenne alacramente il carattere apolitico delle realtà associative operaie, dovendosi queste concentrare sul carattere mutualistico e previdenziale. In quei primi anni Sessanta consolidò il proprio convincimento economico di matrice liberista e fisiocratica, posizione minoritaria nel campo della mutualità operaia. Allo stesso tempo, Sbarbaro non lesinava critiche nemmeno alla politica di governo, criticandone la corruzione ed entrando più volte in polemica con diversi illustri esponenti della classe dirigente, transcendendo in condotte che gli valsero condanne penali e fama di carattere instabile; prese in lui forza la convinzione che, per bilanciare la deriva parlamentarista, occorresse ampliare le prerogative regie, unico argine ai malcostumi del Paese, anticipando i contenuti del celebre *Torniamo allo Statuto*, pubblicato da Sidney Sonnino nel 1897. La sua sferzante vena critica trovò massima eco dal 1884, quando fu posto dall'editore Angelo Sommaruga alla direzione del settimanale *Le Forche Caudine*. Fu solo grazie all'elezione a deputato, nel 1886, che riuscì a evitare i due anni di detenzione ai quali era stato condannato. Nella sua esperienza parlamentare sedette all'estrema destra, sfoggiando indubbia forza argomentativa a sostegno delle sue tesi, come risulta evidente anche nella discussione intorno al progetto di legge Di Sangiuliano, rispetto al quale era favorevole, ma cogliendo l'occasione per esporre tutta la sua riprovazione verso l'ideologia socialista. Fu rieletto nel 1889, ma, finito nel frattempo in carcere, non poté uscirne fino al 1891. Trascorse i suoi ultimi anni in povertà, ma continuò il suo impegno da pubblicista indipendente fino a poco prima della sua morte, giunta a Roma, il 1° dicembre del 1893, ottenendo pubblici riconoscimenti nella sua natale Savona per l'instancabile attività pubblica durata tutta una vita. Vedi F. Conti, Sbarbaro, Pietro, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. XCI, Savoia – Semeria, Roma 2018.

sostituisca. Non parlo della tutela esercitata colle manette e coi gendarmi, parlo della tutela esercitata da quelle influenze che naturalmente si determinano in una società organica. Ora, finché noi non siamo nella condizione di questa società organica, giacché disgraziatamente siamo nella condizione di una società che si può dire inorganica”³²⁵.

L'intervento mise in luce, e non di certo per la prima volta, il reale terreno di scontro sull'argomento; il controllo di queste masse che, pur rispettabili, dovevano essere controllate. Il richiamo all'allentamento del vincolo religioso si trovava già nella Relazione Bonasi³²⁶, il rammarico per una società che aveva certo le sue iniquità non è nemmeno cosa nuova, ma un controllo, per una parte nutrita del Parlamento, doveva pur esserci. Il deputato Sbarbaro, pur confermando il proprio favore verso il disegno di legge in discussione, si confessò perplesso circa l'opportunità del momento in cui si proponeva questa riforma, di cui condivideva “il principio santo di libertà”³²⁷, ma del quale temeva le conseguenze, data la portata degli interventi della sinistra che lo avevano preceduto³²⁸. Giuridicamente, egli intravedeva il pericolo che la nuova legge creasse un vuoto, affermando: “Ora me tormenta il dubbio e me affatica il sospetto che a questa tutela, finora esercitata, più o meno felicemente, dallo Stato sopra le classi lavoratrici, non si sostituisca nulla che ad essa corrisponda”³²⁹, chiosando con parole che non ammettono interpretazione: “Una tutela delle classi operaie, inferiori di intelligenza e di educazione civile alle altre, sarà sempre necessaria”³³⁰. A tali parole seguì, inevitabilmente, viva contestazione tra l'estrema sinistra, ma anche aperti gesti d'assenso tra le fila della destra³³¹. Il suo intervento è tanto più incisivo se si analizza

³²⁵ Vedi Atti Del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XV Legislatura - Sessione 1882 - 1886 (06/02/1886 - 16/03/1886), Vol. XVI, cit., p. 16868.

³²⁶ Vedi F. Bonasi, *Relazione*, cit., p. 27.

³²⁷ Ivi, p. 16867.

³²⁸ Criticissimo nei confronti del socialismo, che vedeva come utopico, si rivolse personalmente a quei banchi: Onorevole Musini, con la libertà del lavoro, di cui questa legge non è che una manifestazione, manifestazione che io approvo e sanziono col mio suffragio, si risolveranno quei problemi che coi Vostro metodo e coi vostri procedimenti si ingarbuglierebbero; testimone la storia, poiché con le idee dei vostri amici il problema sociale non ha mai fatto un passo, mentre lo ha fatto negli altri paesi, con disegni di legge a questo somiglianti. Questo è il mio convincimento. Ivi, p. 16869.

³²⁹ Ivi, p. 16867.

³³⁰ Ivi, p. 16868.

³³¹ *Ibid.*

la biografia dell'uomo che, ben lungi dal poter essere annoverato tra i reazionari delle classi più abbienti, aveva vissuto dall'interno l'associazionismo operaio, pur sostenendone la non politicizzazione³³², e che ora sedeva tra i banchi dell'estrema destra (certo non da intendere nell'accezione attuale comune), ribadendo come a quel posto corrispondessero le sue "antiche convinzioni"³³³. Il dibattito, che si era spostato su istanze sociali, allontanandosi dalle questioni giuridiche di Panattoni e Demaria, ruotava attorno a questo ambiguo termine la "tutela", che veniva invocata da alcuni nell'accezione di difesa degli operai contro le iniquità dello stato borghese, da altri con il significato di controllo, per il loro bene, di quelle classi sociali svantaggiate che non con le illusioni si sarebbero emancipate. In tal senso, Sbarbaro, chiudendo il suo lungo intervento, riprendeva un iconico motto socialista, attribuendogli però un senso nuovo, che ne sintetizza il pensiero: "Sì, sorgerete, o razze oppresse, ma non per la via della violenza, non per la via dell'abuso dello sciopero, ma col sapiente esercizio di quel diritto che la Camera italiana oggi vi riconosce"³³⁴. Un diritto, sì, ma nei limiti riconosciuti dalla legge, che doveva rimanere vigile sugli esercizi abusivi dello stesso.

Emerge in maniera chiara il clima di incertezza politica in cui avveniva la discussione, in un momento storico in cui al trasformismo tipico dei governi Depretis, che aveva ormai di molto sfumato le vecchie distinzioni tra destra e sinistra storica, si aggiungeva la polarizzazione in corso tra le due estremità dell'emicielo, geografiche ed ideologiche; così il disegno di legge trovava consensi tra la destra, ma sfavori tra la sinistra di governo, dalla quale proveniva, senza che fosse facilmente tracciabile una linea di demarcazione visibile tra gli schieramenti alla Camera³³⁵. La discussione tornò in ranghi maggiormente istituzionali con gli interventi a sostegno del progetto del Ministro della giustizia Tajani e del relatore Di Sangiuliano, che intrattenne un botta e risposta con Panattoni, il quale, insistendo sulle questioni poste in principio, preannunciò emendamenti, ai quali il Governo, in linea di principio, non si dichiarava aprioristicamente contrario. Simili istanze vennero sia dai contrari che dai favorevoli,

³³² Vedi *supra*, p. 134, nota 324.

³³³ *Ivi*, p. 16869.

³³⁴ *Ibid.*

³³⁵ Vedi L. Valiani, *L'Italia dal 1876 al 1915: la lotta sociale e l'avvento della democrazia*, in N. Valeri (dir.), *Storia d'Italia*, Torino 1960, pp. 459-463; G. Neppi Modona, *Sciopero*, cit., p. 55.

i primi chiedendo assicurazioni sul fatto che, nel tempo, questa apertura verso gli operai non creasse pericoli per il Paese, i secondi chiedendo maggiore chiarezza espressiva, al fine di sgomberare il campo dal dubbio che la legge in questione non portasse a un regresso rispetto al Codice penale vigente. Sul versante giuridico, riprese centralità il ragionamento intorno al criterio dei “raggiri fraudolenti” la cui sostituzione con la locuzione “tragga scientemente altri in errore sorprendendo od ingannando la sua buona fede”, aveva creato, tra alcuni dei sostenitori del progetto, il timore che la disposizione perdesse di ogni cogenza, lasciando “indifesa la società e gli operai stessi contro quegli abili artifici, di cui nei maggiori casi sogliono essere vittime inconsapevoli”³³⁶. Tale era stato, tra gli altri, l’avviso dell’On. Fili-Astolfone, che tale rilievo l’aveva mosso già in sede di commissione, riprendendo quel tema di discussione che era stato assoluto protagonista nella discussione senatoria del 1875. La questione era di massimo rilievo e il relatore Di Sangiuliano, pur aprendo alla valutazione dei molti emendamenti che sarebbero arrivati di lì a breve, tenne a precisare il perché della modifica sui raggiri fraudolenti, con una lunga disamina storica al termine della quale richiamava l’attenzione della Camera sull’effettività di quel diritto intorno al quale si discorreva:

“La coalizione e lo sciopero, per la Commissione, sono mezzi perfettamente legittimi di far valere le proprie ragioni; e, se altri si serve di tutti quegli espedienti che l’Onorevole Cuccia ha citato, leggendo un brano della mia relazione, noi riteniamo che non possa essere per questo condannato, perché, se voi non volete permettere questi espedienti, è come se non concedeste la libertà di coalizione e di sciopero.

Quindi noi, facendo questa riforma, dobbiamo sapere seriamente quello che vogliamo e quello che facciamo; noi, introducendo nella nostra legislazione questa riforma, diamo un’arma, ed un’arma seria ed importante nelle mani delle classi lavoratrici, perché facciano valere le loro ragioni, siano giuste od ingiuste; sia che abbiano ragione o torto, noi, con questa legge, intendiamo di mettere gli operai nella stessa condizione in cui si trova qualsiasi possessore di una mercanzia qualunque. [...] Quindi noi intendiamo che agli operai, i quali vogliono ordinarsi in coalizione e servirsi

³³⁶ Vedi Atti Del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XV Legislatura - Sessione 1882 - 1886 (06/02/1886 - 16/03/1886), Vol. XVI, cit., p. 16879.

dello sciopero, non siano tolti in alcun modo quei mezzi, senza dei quali sarebbe vano il credere che essi potrebbero profittare di questa libertà”³³⁷.

Simile argomentazione veniva poi usata in risposta ai dubbi di chi lamentava la mancata previsione di un’aggravante per gli istigatori; riprendendo e ampliando quanto già illustrato nella relazione³³⁸, si ribadiva che quest’aggravante aveva senso fin quando, come nel codice vigente, lo sciopero era un reato, ma che nel momento in cui si fosse affermata la liceità di queste condotte, coloro che ne avessero preso l’iniziativa potevano sì commettere degli atti immorali, ma non per questo illegali, non sempre coincidendo i due piani valoriali.

Al termine di una tornata in cui il progetto era stato messo sotto accusa da più fronti e per opposti motivi, si rese evidente che, senza compromessi, il disegno di legge non avrebbe avuto possibilità di superare la votazione. Le proposte d’emendamento, che naturalmente seguirono nelle due giornate seguenti, furono molte e non gioverebbe qui darne conto nel dettaglio, avendone già ripercorso i principi ispiratori in queste pagine. La discussione preliminare del 17 febbraio aveva per l'appunto messo in luce che il progetto, così com’era, scontentava tutti e, come logica conseguenza, questo trovò riflesso in emendamenti che ne modificavano o ne demolivano l’intenzione originale.

Da vari esponenti dell’estrema sinistra, (che, giova ribadirlo, in quel momento era espressione di posizioni molto variegate), a prima firma dell’Avv. Napoleone Perelli, provenne la proposta più radicale, un controprogetto, interamente sostitutivo del disegno di legge governativo, che non faceva alcun riferimento a sciopero e coalizione, ma mirava a reprimere con maggiore severità ogni reato posto in essere con minacce o violenza³³⁹, ispirandosi espressamente all’art. 139 del progetto Savelli

³³⁷ Ivi, p. 16881. Il relatore fa riferimento al precedente intervento dell’On. Cuccia, in cui quest’ultimo si era detto particolarmente preoccupato intorno alle possibili derive sovversive che questa legge avrebbe permesso alle organizzazioni resistenziali: “[...] dato che un agente nazionale od estero spargesse danaro tra le classi operaie allo scopo di nuocere ad un’industria, di offendere anche l’ordine pubblico, se ciò costituisse o no reato; ebbene la Commissione formalmente dichiara che questi fatti non saranno giammai punibili”. Ivi, p. 16876.

³³⁸ Vedi *supra*, p. 125.

³³⁹ Si riporta il testo del controprogetto: “Chiunque usi violenze o minacce per costringere taluno a fare, tollerare od omettere qualche cosa contro il proprio diritto, è punito, quando il fatto non costituisca reato

del codice penale, analogo all'attuale reato di violenza privata (art. 610 c.p.). Questo approccio alla discussione fu giudicato dal Guardasigilli Tajani "inaccettabile"³⁴⁰, ritenendo che il controprogetto "[fosse stato] presentato dai suoi autori meno per la speranza che [potesse] essere accolto, quanto per avere uno dei mezzi per intromettersi nella discussione"³⁴¹.

Pur apertamente osteggiata dalla maggioranza di governo, tale proposta, pretestuosa o meno, riscontrò diversi favori tra coloro i quali avevano espresso dubbi circa l'opportunità di voler affermare il pieno diritto di sciopero mediante l'approvazione di una legislazione speciale, che lasciava la sensazione di particolare emergenza del problema. In più, si poneva la questione circa la tassatività o meno dell'elenco di condotte sanzionabili previste dall'art. 1 (nel frattempo divenuto art. 2)³⁴², sollevata dall'On. Adriano Boneschi, avvocato anch'egli, sostenitore del controprogetto, alla quale Di Sangiuliano rispose asserendo che, per la maggioranza della Commissione, l'enumerazione dovesse intendersi solo come "dimostrativa", non potendo prevedere tutti i casi possibili nelle contese tra capitale e lavoro e non volendo vincolare oltremodo l'interpretazione della magistratura³⁴³. Fu questo un nodo di particolare rilievo per gli avversari a sinistra del progetto, preoccupati dall'eccezionalità indefinita delle deroghe al diritto comune, il che suscitò una dura indignazione nel relatore³⁴⁴. Il controprogetto non fu approvato, come del resto molti altri emendamenti di portata minore, ma sostanziali modifiche provennero in senso opposto, per una legge che mantenesse un certo grado di controllo sulle condotte ingannatorie; è questo il caso dei raggiri fraudolenti, che la Commissione aveva voluto

più grave, colla detenzione sino ad un anno, e se ha raggiunto l'intento, la pena non potrà essere applicata nel minimo. Se il colpevole ha usato le violenze o le minacce valendosi di armi, è punito colla detenzione fino ad anni due, e se ha raggiunto l'intento, la pena non potrà essere applicata nel minimo". Tornata del 19 febbraio, *ivi*, p. 16935.

³⁴⁰ *Ivi*, p. 16922

³⁴¹ *Ibid.*

³⁴² *Ivi*, pp. 16937-16938.

³⁴³ *Ivi*, p. 16937. Minoritario il parere del deputato Franchetti, già membro della commissione, che riteneva di non poter intendere l'articolo che in senso tassativo. *Ivi*, p. 16943.

³⁴⁴ "In seguito a questa dichiarazione potranno l'onorevole Perelli ed i suoi amici votare contro la legge, ma sappiano che voteranno contro una riforma liberale, e non sarà né la prima, né forse l'ultima volta che accadrà questo ai propugnatori delle idee più avanzate. *Ivi*, p. 16938

differentemente connotare e che ora, nel tentativo di ottenere l'approvazione dalla Camera, furono reinseriti in una nuova formulazione dell'articolo. D'intesa tra Commissione e Governo, anticipando probabili emendamenti sul punto, alla locuzione “tragga *scientemente* altri in errore sorprendendo od ingannando la sua buona fede” si sostituiva la nuova (ma in realtà vecchia) “tragga *con raggiri fraudolenti* altri in errore sorprendendo ed ingannando la sua buona fede”. Tra i contrari a questo nuovo cambio d'impostazione spiccò il dotto intervento del giurista Antonio Rinaldi, pienamente iscrivibile nelle fila della sinistra storica liberale, il quale, riepilogando i passaggi chiave della legislazione sugli scioperi, dai progetti di codice penale alla proposta di legge speciale, e ricordando quante volte si era passati dal richiamare gli artifici colpevoli, passando per altre locuzioni, fino a tornare nuovamente al tanto critico riferimento ai raggiri fraudolenti, censurò questa continua equivocità d'atteggiamento nei confronti della materia, ponendo un preciso interrogativo ai proponenti: “Ma che vuol dir mai questo continuo mutare di frasi, e questo perenne cangiamento di formole, se non la incertezza dei principii, sui quali riposa il problema che s'imprende a risolvere?”³⁴⁵

Un problema, dunque, di certezza del diritto, al quale il legislatore, nel corso degli ultimi due decenni, non aveva ancora saputo dare una chiara risposta. Sempre Rinaldi richiamava poi il disegno di legge sull'istituzione dei probiviri, caduto in uno stato di quiescenza del quale si rammaricava, sostenendo che solo quel tipo di istituzione conciliatrice avrebbe potuto migliorare la situazione, dando gli strumenti agli operai per riconoscere autonomamente i propositi costruttivi da quelli ingannevoli:

“Signori, con questo mezzo soltanto voi potete ottenere l'intento che vi proponete, di proteggere la buona fede degli scioperanti; la bugia si combatte soltanto con la verità, non col carcere!”³⁴⁶

Non ebbe con ciò miglior sorte un emendamento dell'On. Marziale Capo, che proponeva la soppressione, senza nuove aggiunte, dell'espressione “tragga con raggiri

³⁴⁵ Tornata del 18 febbraio, ivi, p. 16895.

³⁴⁶ Ivi, p. 16896.

fraudolenti altri in errore sorprendendo ed ingannando la sua buona fede”, ritenendola un forte limite all’attuazione del presunto diritto di sciopero e coalizione, ritrovando, solo esposta diversamente, la medesima logica della vecchia “ragionevole causa”, contenuta in una disposizione codicistica additata comunemente come antiliberale. Così formulata, la nuova legge, a giudizio del deputato Capo e non solo, non poteva raggiungere gli scopi ribaditi con tanta forza da Di Sangiuliano, al quale veniva chiesto: “Questa legge ha lo scopo di proclamare la libertà della coalizione e dello sciopero, e di punire semplicemente le coalizioni, e gli scioperi che provengono da minaccia o da violenza, o ha invece il carattere di una vera legge di pubblica sicurezza?”³⁴⁷ Il relatore, da par suo, esplicitamente sollecitato sul motivo per cui, dalla sera precedente alla mattina, avesse accettato di reinserire i raggiri fraudolenti nell’articolo, si limitò dapprima ad affermare nuovamente, non dissimulando una certa irritazione, “nel modo più formale, più esplicito, che la Commissione e il Governo intendono sopprimere assolutamente, incondizionatamente, in qualunque caso, il reato di coalizione e di sciopero. Essi però intendono che qualora, in occasione di coalizioni o di scioperi, alcuno commetta violenze, minacce o frodi, quest'uno sia punito”³⁴⁸, per tornare sul punto poco dopo, spiegando come quelle parole, ora meglio inserite nel contesto, avevano assunto un nuovo e migliore significato, contribuendo a rendere l’ambito applicativo della norma, come egli auspicava, ancora più puntuale:

“Ora, onorevole Capo, la ragione è semplicissima; ho combattuto le parole *raggiri fraudolenti*, quando stavano sole, ma, messe insieme a tutte quelle della nuova redazione dell'articolo, è chiaro che esse non hanno altro effetto che quello di dare all'articolo una portata più restrittiva di quella che aveva prima; e quindi, siccome l'intendimento mio, che non ho mai dissimulato, né nella relazione, né nella discussione, è quello, di restringere il più possibile la portata delle disposizioni penali che sono indispensabili in questa legge, così le parole *raggiri fraudolenti*, aggiunte ad una frase che non esisteva nel primitivo disegno di legge ministeriale e sostituite all'avverbio *scientemente*, non potevano che essere per me le ben venute”³⁴⁹.

³⁴⁷ Ivi, p. 16908.

³⁴⁸ Ivi, p. 16909.

³⁴⁹ Ivi, p. 16911. Corsivi dell’autore.

L'opposizione alla deriva repressiva presa dal progetto, tuttavia, non proveniva solo dall'estrema sinistra, ma anche da deputati "della vecchia scuola"³⁵⁰; oltre a un nuovo intervento di Panattoni contro l'indeterminatezza di questa legge, in cui dichiarava ormai la sua definitiva contrarietà³⁵¹, vive proteste vennero dall'Onorevole Luigi Indelli, magistrato napoletano, già alla sua quarta legislatura. Giurista di chiara fama in campo penale, egli redarguì esplicitamente il relatore per la mancanza di capacità di scendere a compromessi anche con quella nutrita schiera di parlamentari che avrebbero preferito un semplice richiamo alle norme di diritto comune, o quantomeno un ammorbidimento di questo progetto, se veramente si voleva riconoscere il diritto di sciopero³⁵².

Allo stesso modo, non ebbe fortuna l'emendamento dell'On. Severi circa la reintroduzione della plurisoggettività del reato, "in tre o più persone"³⁵³, modifica che, per il proponente, avrebbe bilanciato l'eccezionalità della legge con la tutela delle libertà personali; l'introduzione di un reato sanzionato più gravemente rispetto a simili fattispecie già previste dal diritto comune, in sintesi, si sarebbe giustificata proprio nella forza del numero degli agenti di una coalizione non pacifica, risultando altrimenti non necessaria e sproporzionata³⁵⁴. Veniva invece accolta la richiesta dell'On. Simone Cuccia, avvocato ed eminente sociologo criminale, di reinserire, in un nuovo articolo 4, un'aggravante per gli istigatori, con lievi modifiche all'articolo 2³⁵⁵, un sostanziale cambiamento rispetto alla proposta originaria della Commissione, che Di Sangiuliano giustificò spiegando che tale emendamento "non [avesse] già per iscopo di punire i sobillatori e gl'istigatori agli scioperi, poiché sarebbe [stato] assurdo punire

³⁵⁰ Così si definiva l'On. Luigi Indelli, nella tornata del 19 febbraio. Ivi, p. 16933.

³⁵¹ "Ma a che più insistere? Ogni vostro argomento nuovo non fa che sempre più porre a nudo i vizi di questa legge. Vano è tentare di migliorarla. Non gioveranno queste nostre triduane cure ortopediche. Non si raddrizzano così presto i rachitici. Una legge così deforme non si discute, non si vota: ma, seguendo il rito degli Spartani, la si getta giù dal Taigete!" Parole che non necessitano di ulteriore commento. Ivi, p. 16937.

³⁵² Ivi, p. 16933.

³⁵³ Ivi, p. 16935.

³⁵⁴ Per le minacce e per le violenze individuali provvedono già ad esuberanza il Codice penale italiano e quello toscano e non vi è necessità di venire oggi a stabilire una disposizione speciale per punire quei fatti. Qui mi pare soltanto che si debba punire ciò che crea un disordine maggiore sociale, vale a dire la violenza e la minaccia in quanto acquistano gravità per il numero delle persone. Ivi, p. 16929.

³⁵⁵ Ivi, p. 16943.

l'istigazione a far ciò che non è reato, ma unicamente e semplicemente di punire più gravemente gli istigatori ai reati previsti dal disegno di legge”³⁵⁶.

Di rilievo solo tecnico, infine, la proposta del deputato Pietro Nocito, accettata da Governo e Commissione, riguardo la soppressione dell’articolo 5, sulla procedibilità d’ufficio del reato, specificazione ritenuta “perfettamente inutile [...], perché la regola generale è che pei reati si procede d’ufficio, e soltanto per eccezione si procede ad istanza della parte lesa; e quando si avvera questa eccezione, allora la legge tassativamente lo dice [...]. Dal momento che si debbono fare di queste leggi, facciamole almeno con un po’ di coerenza col Codice di procedura penale”³⁵⁷.

Dopo tre giorni di discussione accesa su ogni aspetto della legge, la votazione finale avveniva su un testo radicalmente modificato³⁵⁸, approvato nei singoli articoli, nonostante le nette avversioni trasversali di molti deputati.

³⁵⁶ Ivi, p. 16927.

³⁵⁷ Ivi, p. 16943.

³⁵⁸ “Art. 1: Sono abrogati gli articoli 385, 386, 387, 388 del Codice penale del regno d’Italia, e 203 del Codice penale toscano.

Art. 2: È punito colla detenzione da sei giorni a trenta mesi, senza pregiudizio delle maggiori pene nel caso di reato più grave, chiunque usi violenze e minacce o rechi danni o guasti all’altrui proprietà o tragga con raggiri fraudolenti altri in errore sorprendendo ed ingannando la sua buona fede per costringere:

1° Un intraprenditore, padrone o operaio ad entrare in un’associazione o coalizione transitoria o permanente, a persistervi, a separarsene ovvero ad astenersi dal parteciparvi;

2° Un intraprenditore, padrone o operaio a pagare o rifiutare tasse, multe od ammende, imposte da un’associazione o coalizione permanente o transitoria;

3° Un intraprenditore o padrone a prendere, ritenere o licenziare uno o più operai, a dare o rifiutare loro il lavoro o a non offrirlo che sotto determinate condizioni, o a chiudere o tenere aperta la fabbrica;

4° Uno o più operai ad assumere, continuare o lasciare il lavoro, o a non accettarlo che sotto determinate condizioni, a lavorare o non lavorare in certi giorni ed oltre o meno d’un certo tempo o d’una certa misura;

5° Un intraprenditore o padrone a mantenere o cambiare il modo di esercizio della sua industria, il numero o la qualità delle persone occupate nella medesima;

6° Uno o più operai ad accettare o rifiutare l’altrui cooperazione”.

Art. 3: Nella stessa pena incorre, senza pregiudizio delle maggiori pene nel caso di reato più grave, chiunque usi violenze e minacce o rechi danni o guasti all’altrui proprietà o tragga con raggiri fraudolenti altri in errore sorprendendo ed ingannando la sua buona fede per impedire:

a) ad un operaio estraneo al paese nel quale si eserciti un’industria di fare ivi ricerca di lavoro o di accettarvi il lavoro offertogli;

b) ad un intraprenditore o padrone di chiamare operai di fuori e di dare ad essi lavoro;

Il giorno seguente, a scrutinio segreto, il disegno di legge sugli scioperi veniva messo ai voti nella sua interezza, e, nell'incertissimo clima politico emerso dalla discussione dei tre giorni precedenti, l'esito fu sfavorevole, con i contrari che prevalsero per due soli voti³⁵⁹. La sconfitta, in ogni modo, non minò la stabilità dell'Esecutivo Depretis VII, rimasto in carica fino all'aprile del 1887, segno probabile della non centralità del progetto nell'agenda di governo³⁶⁰. Restava invece prioritaria la questione codicistica, nella quale, tramontata l'ipotesi della legge speciale, rientrava ormai anche il discorso relativo alla regolamentazione degli scioperi.

La stagione di Depretis volgeva ormai al termine; il suo ottavo governo, fondato sul compromesso interno alla sinistra storica, che riportò al Ministero dell'intero Crispi e al Ministero di grazia e giustizia Zanardelli, durò poco più di tre mesi, a causa della morte del Presidente del Consiglio, ma preparò il terreno per i successivi esecutivi guidati da Crispi, di cui Zanardelli rimaneva Guardasigilli, in un clima di stabilità e continuità politica idoneo a portare a termine il codice penale. Nella tornata della Camera del 23 aprile 1887, l'On. Maffi riprendeva il tema della libertà di sciopero, lamentando l'incertezza sui tempi del nuovo Codice e l'indeterminatezza delle disposizioni che ivi sarebbero state contenute sulla materia, che a detta del Ministro avrebbero risolto il problema, una situazione di attesa nella quale continuavano a vigere le vecchie disposizioni del codice sardo³⁶¹. Zanardelli aveva già assicurato che il nuovo codice sarebbe stato conforme alle legislazioni moderne più

c) ad un operaio di accettare apprendisti o ad una persona qualunque di intraprendere o continuare il tirocinio.

Art. 4: Ferme restando le regole generali scritte nei Codici penali in vigore in ordine alla complicità nei reati previsti dalla presente legge, potranno i giudici in ordine ai mandanti od istigatori dei reati suddetti, aggiungere alla pena stabilita in questa legge, quella del confine o dell'esilio locale per tempo non maggiore di un anno.

Art. 5: Finché rimarranno in vigore nel regno il Codice penale del regno d'Italia ed il Codice penale toscano del 1853, alla pena della detenzione, comminata dalla presente legge, sarà sostituita la pena del carcere entro i limiti dalla legge stessa determinati."

³⁵⁹ Vedi Atti Del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XV Legislatura - Sessione 1882 - 1886 (06/02/1886 - 16/03/1886), Vol. XVI, cit.; tornata del 20 febbraio, p. 16977.

³⁶⁰ Vedi L. Valiani, *L'Italia dal 1876 al 1915*, cit., pp. 459-463; G. Neppi Modona, *Sciopero*, cit., p. 55.

³⁶¹ Atti Del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XVI Legislatura - Sessione 1886 - 1887 (11/01/1887 - 26/04/1887), Vol. II, I Sessione dal 11/01/1887 al 26/04/1887 Roma 1887, p. 2374.

liberali, esprimendo la totale indisponibilità a proporre leggi speciali sull'argomento, che non doveva essere distratto dalla "sede naturale, che è quella del Codice penale"³⁶². Il tema della legge speciale tornò strettamente attuale quando, il 7 giugno, i deputati dell'estrema sinistra Andrea Costa, Antonio Maffi, Valentino Armirotti e Alcibiade Moneta annunciarono la presentazione di un disegno di legge per la semplice abrogazione degli articoli dal 385 al 388 del Codice penale vigente, con conseguente naturale rimando, per ogni condotta penalmente rilevante legata agli scioperi, al diritto comune, in coerenza con quanto costantemente richiesto in quegli anni³⁶³. La breve discussione intorno a tale iniziativa avvenne pochi giorni dopo, il 13 giugno³⁶⁴, alla presenza di Zanardelli, il quale, ribadendo la posizione già chiaramente espressa nemmeno due mesi prima, espresse netta contrarietà sia nel merito, non credendo opportuno un completo silenzio della legge penale in merito allo sciopero, ma soprattutto nel metodo, rassicurando i proponenti sul buono stato d'avanzamento del nuovo Codice, che presto avrebbero potuto discutere³⁶⁵. La Camera, in linea con la linea di governo, deliberò di non prendere in considerazione la proposta dell'estrema sinistra, che non ebbe così ulteriore seguito³⁶⁶.

Era questo l'ultimo fallimentare tentativo di provvedere al diritto di sciopero anticipando l'avvento del nuovo Codice penale, un tentativo radicale che si poneva nei fatti come mera affermazione di principio, mancando del tutto le condizioni per sperare in una miglior fortuna. Dell'ultimo decennio di inchieste e proposte sugli scioperi, tuttavia, non rimaneva solo il fumo. La questione aveva assunto centralità politica, si erano raccolti e pubblicati per la prima volta dati statistici che toglievano il velo su fatti fino a quel momento prevalentemente trascurati. Dal punto di vista giuridico, erano emersi punti nodali che rappresentarono la bussola con cui Zanardelli delineò l'assetto finale delle disposizioni codicistiche, orientate a un non eccessivo distacco dalle norme di diritto comune e con la soppressione definitiva del tanto criticato

³⁶² Ivi, p. 2373.

³⁶³ Atti Del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XVI Legislatura - Sessione 1886 - 1887 (02/05/1887 - 13/06/1887), Vol. III, I Sessione dal 02/05/1887 al 13/06/1887 Roma 1887, pp. 3293-3294.

³⁶⁴ Ivi, pp. 3500-3504.

³⁶⁵ Ivi, p. 3502.

³⁶⁶ Ivi, p. 3504.

richiamo ai raggiri fraudolenti, una svolta liberale che, al netto delle critiche ³⁶⁷, non può nemmeno essere sminuita a un nulla di fatto, e sulla quale si tratterà diffusamente nel prossimo capitolo.

5. Il Codice Zanardelli

Quest'ultima parte della trentennale questione codicistica fu particolarmente rapida, un nodo rimasto tanto a lungo insoluto e che si risolse poi in appena due anni, un successo storico del Ministro Zanardelli. Tale rapidità fu resa possibile sia dall'esperienza in precedenza maturata dal Guardasigilli, che al progetto si era già dedicato dall'81 all'83, sia dalla volontà di non disperdere i lavori nel frattempo portati

³⁶⁷ Tra le più note voci critiche intorno alla nuova legislazione sugli scioperi, contenuta nel Codice Zanardelli, figura Guido Neppi Modona, che nel suo volume *Sciopero, potere politico e magistratura. 1870/1922*, ne mette ampiamente in luce gli aspetti repressivi, dando risalto a molte controverse decisioni giurisprudenziali nei vent'anni successivi che avevano minato le fragili conquiste del 1889. Non mancano tuttavia opinioni discordi. La tesi del *continuum* repressivo trovò autorevole critica in G. Pera, *Il pensiero di F. Carrara su diritto di sciopero* in AA. VV., *Nel centenario della morte di Francesco Carrara (1888-1988)*, Lucca 1988, p. 156; per quello che è considerato uno dei maggiori giuslavoristi italiani, il giudizio netto di Neppi Modona ignora le molte sfumature, del quale il diritto si compone, in cui si rinviene la liberalizzazione Zanardelliana, che non può essere ridotta a riforma gattopardesca. Similmente, si veda anche L. Castelvetti, *Dalla repressione alla liceità penale dello sciopero: una svolta nell'ordinamento giuridico liberale*, «Rivista italiana di diritto del lavoro», 1989 (I), pp. 442-493, in cui si critica l'Autore di aver trascurato "l'articolata realtà del dibattito, pur facendo ad esso frequenti rinvii [mettendone] a fuoco, di volta in volta, singoli frammenti solo a prima vista univoci nel segnalare la natura mistificante della legislazione liberale", ivi, p. 475. Sul punto, P. Passaniti, *Il pendolo dello sciopero e la pentola dell'agitazione contadina*, in «Studi Senesi», 2010, CXXII (III serie, LIX) fasc. 2, pp. 314-349, compiendo un'ampia analisi sul significato delle norme del Codice Zanardelli inserite nel proprio tempo, si riavvicina alla posizione di Neppi Modona, ma riconosce anche i valori liberali di un codice che consentì al lavoro "di fare il suo primo paradossale ingresso nella città della codificazione" (ivi, p. 343); del resto, non basta affrontare la questione dello sciopero dal solo punto di vista del penale, mancando ancora le tutele civilistiche tali da rendere effettiva una qualunque forma di sciopero pacifico, rendendolo un ossimoro, soprattutto nel panorama ottocentesco, socialmente molto diverso dal nostro, in cui lo sciopero "è un'arma selvaggia che cerca di bloccare traumaticamente l'ingranaggio di una macchina industriale non meno selvaggia nel suo funzionamento sociale", ivi, p. 339. Tratteggiato il contesto, "la soluzione zanardelliana certo appare tranquillizzante, pacificatoria se la leggiamo alla luce dello sciopero contemporaneo, ma un po' meno liberale se inserita in un sistema caratterizzato dalla pura lotta che si autoregola", ivi, p. 344. L'atteggiamento del Codice Zanardelli sullo sciopero starebbe dunque a cavallo di una linea immaginaria, consente spazi di liceità nei quali il socialismo istituzionale mosse i suoi primi passi, ma, privo della stampella civilistica, non incide fino in fondo sul clima repressivo intorno alle lotte operaie, che troveranno una reale cittadinanza nell'ordinamento solo con la Costituzione repubblicana.

avanti in quel periodo di mezzo, tanto che, il 22 novembre del 1877, a pochi mesi dal suo nuovo insediamento, alla Camera veniva già distribuito il testo stampato dell'intero codice, accompagnato dalla relazione ministeriale, annunciando l'avanzatissimo stato di revisione del progetto da parte della Commissione parlamentare, nominata dalla Camera stessa l'anno precedente³⁶⁸. I colpi di scena erano finiti, la discussione in Aula cominciava il 26 maggio seguente e si protrasse fino al 9 giugno, tempi relativamente rapidi, data l'importanza campale dell'ordine del giorno³⁶⁹. Le disposizioni inerenti allo sciopero mantenevano l'impostazione strutturale ormai consolidata sin dal progetto Vigliani così come uscito dalla discussione senatoria del 1875, il che si traduce, in termini pratici, nell'abbandono di quel modello "inglese" di elencazione delle condotte punibili, un'elencazione di cui, del resto, nel corso della discussione sul disegno di legge speciale, nemmeno si capì con certezza la natura tassativa o dimostrativa³⁷⁰. Il capo VI del Titolo II, Libro II, del Codice Zanardelli, nasce già nella sua prima versione nettamente improntato su concetti liberali che inquadrano il lavoro come una merce, che, come tale, può essere messa a disposizione o meno ed essere oggetto di trattative contrattuali, fin quando questo naturale dinamica del mercato non leda i diritti altrui³⁷¹. In tal senso siamo ben lontani da una legislazione giuslavorista, che riconosca gli operai quali soggetti deboli del rapporto di lavoro; siamo più che altro in un momento di passaggio in cui lo Stato cerca di porsi in una posizione di equidistanza dalle parti, come verrà poi ben più solennemente affermato un decennio più tardi da Giolitti in Parlamento, dopo i

³⁶⁸ Atti Del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XVI Legislatura - Sessione 1887 - 1888 (16/11/1887 - 31/01/1888), Vol. I, II Sessione dal 16/11/1887 al 31/01/1888 Roma 1888, pp. 33-46.

³⁶⁹ Il codice non fu discusso articolo per articolo, veniva infatti formalmente messa in votazione una legge delega che autorizzava il governo a pubblicare il nuovo codice penale, un decreto legislativo ante litteram non privo di contestazioni, ma che abbreviò di molto i lavori in Aula. Quanto avvenuto alla Camera in quelle due settimane è contenuto nel volume *Lavori parlamentari del nuovo Codice penale italiano. Discussioni della Camera dei deputati (dal 26 maggio al 9 giugno 1888)*, Roma-Torino-Napoli 1888.

³⁷⁰ Vedi *supra*, par. 4.

³⁷¹ Fino all'elaborazione barassiana del lavoro come locazione di opere, su cui si tornerà più avanti (v. *infra*, cap. V, par. 6), la teoria del lavoro come compravendita di una merce, la forza lavoro, era ampiamente diffusa nella scienza economica e giuridica.

tumultuosi avvenimenti della crisi di fine secolo³⁷². La legge vigente puniva il concerto operaio in sé, per la sola (ampiamente interpretabile) mancanza di ragionevole causa, e quello dei padroni, in maniera più mite, solo in caso di abusività o ingiustizia delle condotte; quella ventura avrebbe dovuto rimuovere questa iniquità e dichiarare totalmente libero il ricorso a questi mezzi di pressione contrattuale, allo sciopero degli uni come alla serrata degli altri, purché pacifici, e lo faceva operando una piena parificazione giuridica tra le parti, senza entrare nel merito dei reali rapporti di forza economici, che pure più volte erano stati messi in luce negli studi di quegli anni. Se da una parte il Codice innova la materia, non può certo ignorarsi come ancora si resti nel campo delle libertà, mancando nell'ordinamento previsioni idonee all'affermazione di un più ampio complesso di diritti dei lavoratori. Se non altro, il Codice Zanardelli è, tra le molte proposte legislative provenute in quegli sia dalla destra che dalla sinistra storica, l'unico testo normativo in cui le condotte relative allo sciopero risultano sanzionabili solo se commesse con violenza o minaccia, eliminando ogni riferimento ai raggiri fraudolenti, variamente nominati in quei decenni. Tale scelta veniva motivata sia in senso comparatistico³⁷³ sia per ragioni di coerenza sistematica, evidenziandosi l'indeterminatezza di un'espressione che avrebbe ampliato pericolosamente l'interpretabilità della disposizione³⁷⁴. In particolare, veniva accolto da Zanardelli il timore, già paventato nella discussione dell'86 da alcuni deputati, che i raggiri fraudolenti potessero reintrodurre sotto altre forme l'ormai censurato criterio della ragionevole causa, vanificando in tal modo l'obiettivo della riforma. Si riconosceva poi che una legge che avesse contemplato i raggiri fraudolenti sarebbe stata meno liberale di quella vigente in Toscana, dove l'art. 203, tra i primi esempi in Europa, si era già informato al solo criterio della violenza³⁷⁵, pur sanzionando le sole condotte degli operai e non dei padroni, per tale motivo bisognoso di essere aggiornato

³⁷² G. Giolitti, *Nuovo indirizzo della politica liberale, discorso tenuto alla Camera dei deputati nella tornata del 4 febbraio 1901*, in Id., *Discorsi parlamentari*, vol. II, Roma 1953, p. 628. Vedi *infra*, Cap. V, par. 4.

³⁷³ Vedi *Progetto del Codice penale per il Regno d'Italia e disegno di legge che ne autorizza la pubblicazione presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti (Zanardelli)*, Vol. II, Relazione Ministeriale (libri secondo e terzo), Roma 1887, p. 57.

³⁷⁴ Ivi, p. 60.

³⁷⁵ Da intendersi anche come minaccia, nel Codice toscano, per espressa previsione dell'art. 108.

anch'esso³⁷⁶. Cambiando la natura del reato rispetto al Codice sardo, cambiava di conseguenza anche l'entità della pena; il reato propriamente di sciopero, condotta punibile per il solo fatto di essere irragionevole, veniva blandamente punito fino a tre mesi, mentre con la nuova legislazione, che dunque non puniva lo sciopero in sé ma le condotte violente o minacciose, la pena si estendeva fino a venti mesi. Per stessa ammissione del Guardasigilli, era questo un reato strutturato sul modello della violenza privata, e che, offendendo un bene giuridico di maggior rilievo, come l'autodeterminazione del singolo anziché la continuità della produzione, rispondeva a pene più alte³⁷⁷. Lo sciopero violento, anzi, veniva punito, nel massimo, anche più severamente della violenza privata non aggravata, venti mesi contro dodici, giustificandosi tale trattamento in una condotta avente caratteri di specialità rispetto alla previsione generale, caratterizzata dalla costrizione di pochi su molti per la forza del capitale, o di molti su pochi per la forza intimidatrice del numero³⁷⁸; la stessa ragione, a detta del ministro, spiegava anche il motivo per cui non si era ritenuto opportuno rimandare questa materia speciale al diritto comune³⁷⁹.

Rispetto a quanto accaduto in passato, le disposizioni in argomento furono assai meno oggetto di appunti sia nelle diverse commissioni in cui il testo passò³⁸⁰, sia nelle

³⁷⁶ Vedi *Progetto*, cit., p.61.

³⁷⁷ Ivi, p. 62. Il massimo edittale di venti mesi era comunque sensibilmente più basso sia dei ventiquattro del progetto Vigliani che degli addirittura trenta del progetto di legge speciale Di Sangiuliano.

³⁷⁸ *Ibid.*

³⁷⁹ Ivi, p. 63.

³⁸⁰ È opportuno ripercorrere rapidamente le tappe che il progetto Zanardelli attraversò prima di divenire legge; la successiva esposizione è frutto di ricostruzione diretta tramite le fonti, consistenti in lavori parlamentari e verbali delle commissioni. La commissione che aveva analizzato la sola parte generale del codice fu eletta dalla Camera nella seduta del 29 novembre 1886, quando al Ministero c'era ancora Tajani e il progetto era quello Savelli-Pessina. Presieduta da Mancini e Villa, ne facevano parte Chimirri, Cuccia, Righi, Barazzuoli, Pelosini, Spirito, Demaria, Baccelli, Fortis, Curcio, Parpaglia, Vestarini-Cresi, Marcora, Nocito, Fili-Astolfone, Giordano, Indelli. Questa stessa commissione fu integrata il 22 aprile 1887, nominati Tajani e Chiaves in sostituzione di Zanardelli e Crispi, ora ministri dell'ultimo esecutivo Depretis. Alla commissione fu mandata anche la parte speciale nelle settimane seguenti (nel frattempo, il 13 giugno, la camera aveva respinto la proposta di abrogazione degli artt. 385-388 del codice sardo, non c'era più spazio per leggi speciali). Nella seduta del 22 novembre 1887, Zanardelli presentava alla Camera l'intero progetto di Codice in tre libri, allegato al disegno di legge che autorizza il governo a pubblicare il nuovo codice penale, rimandando alla Commissione per ulteriore revisione. La discussione alla Camera sul progetto definitivo iniziava il 26 maggio e si concludeva il 9 giugno, con approvazione ad ampia maggioranza. Con le stesse modalità, la legge autorizzativa, con allegato il progetto, veniva trasmessa al Senato il 14 giugno; si nominava così una commissione senatoria di 15

discussioni alla Camera e al Senato. Rispetto al progetto di legge speciale respinto poco tempo prima, lo studio dell'intero codice penale portò inevitabilmente i soggetti coinvolti a doversi concentrare su moltissime questioni, sia di parte generale che di parte speciale, rendendo impossibile una minuta disquisizione su ogni reato. Del resto, l'impostazione liberale in tema di scioperi aveva ormai raggiunto un buon grado di maturità e i principi che ne ispiravano la disciplina erano in massima parte condivisi: inadeguatezza del rimando al diritto comune, richiamo ai soli criteri di violenza e minaccia, parità formale di trattamento delle parti in causa; un'impostazione che, pur lasciando scontenta l'estrema sinistra, trovava ormai ampio consenso nel resto dell'emiciclo.

Né nella revisione del testo ministeriale operata dalla Commissione costituita in seno alla Camera, né in quella della Commissione senatoria, i cui lavori avvennero dopo che già il testo era stato discusso nell'altro ramo del Parlamento, il capo relativo ai delitti contro la libertà del lavoro fu oggetto di particolare attenzione³⁸¹. I limitati suggerimenti che vennero avanzati, di mera natura terminologica dalla commissione camerale, un lieve aumento del massimo edittale, riportato a ventiquattro mesi, dalla commissione senatoria, non furono accolti dal Ministro.

membri il giorno 18 seguente, che ultimò i suoi lavori il 22 ottobre; tale commissione era presieduta da Vigliani e Ghiglieri, nonché composta da Puccioni, Auriti, Bargoni, Calenda, Canonico, Costa, Deodati, Errante, Eula, Majorana-Calatabiano, Manfredi, Paoli, Pessina. La discussione al senato si apriva così l'8 di novembre e si chiudeva, anche qui con approvazione a larga maggioranza, il 17 dello stesso mese. Con legge del 22 novembre, si autorizzava dunque il governo a pubblicare il nuovo codice penale, tenuto conto delle modifiche proposte dal Parlamento. Rimaneva il delicato compito, perciò, di rivedere definitivamente il testo, prima che divenisse legge, e, a tale scopo, una commissione composta da parlamentari, magistrati, avvocati, professori universitari, fu istituita per r.d. il 13 dicembre portò a termine il lavoro nel giro di pochi mesi; i lavori furono presieduti personalmente da Zanardelli, coadiuvato da Vigliani, Mancini, con la partecipazione di Auriti, Calenda, Canonico, Costa, Eula, Pessina, Puccioni, Chiaves, Cuccia, Curcio, Demaria, Marcora, Nocito, Villa, Arabia, Ellero, Inghilterri, Marchesini, Brusa, Faranda, Lucchini, Tolomei, Cosenza, De' Negri, Sighele, Travaglia, Impallomeni, Perla, Pincherle. Il Codice, dopo un impervio cammino trentennale, veniva così presentato da Zanardelli al Re nell'udienza del 30 giugno 1889, che lo promulgava con Regio Decreto, fissandone l'entrata in vigore per il primo gennaio seguente, cui seguì, il primo dicembre, l'r.d. n. 6509 contenente le disposizioni attuative.

³⁸¹ Cfr. *Progetto del Codice penale. Relazione della commissione della Camera dei deputati (Villa)*, Roma 1888, pp. 146-147; *Relazione della Commissione speciale composta dei senatori [...] sul disegno di legge che autorizza il Governo del Re a pubblicare il Codice penale per il Regno d'Italia già approvato dalla Camera dei deputati a presentato al Senato dal ministro di grazia e giustizia (Zanardelli) nella tornata del 14 giugno 1888*, pp. 121-122.

Allo stesso modo, durante la discussione generale alla Camera non si ebbe che la cenere degli infuocati interventi del febbraio del 1886, e, va precisato, non per un minore interesse intorno alla materia, giacché molti dei deputati allora presenti ancora occupavano i loro scranni, quando per le modalità di discussione del progetto voluta dal Governo. Per l'occasione, infatti, fu presentato un disegno di legge che autorizzava l'Esecutivo alla pubblicazione del nuovo Codice, disegno composto da appena quattro articoli e al quale era allegato il testo per intero. In tal modo, il codice si presentava al Parlamento come un monolite, non emendabile per le vie ordinarie della discussione camerale, né perciò era possibile analizzarlo nella sede plenaria articolo per articolo, come invece era avvenuto nel 1875 al Senato con il progetto Vigliani. Tale impostazione, ampiamente criticata da molti deputati, non precludeva la possibilità per ciascuno dei presenti di intervenire e presentare osservazioni sui singoli articoli³⁸², ma tutte le proposte approvate non sarebbero state automaticamente accolte nel testo, solo prese dal Ministro come raccomandazioni da tenere in conto nella revisione finale del codice prima che questo fosse promulgato³⁸³. Ne derivò una discussione sì ampia, due settimane, ma contenuta rispetto a quanto avvenne in Senato oltre un decennio prima, dove i lavori parlamentari si protrassero per cento giorni; agli intervenienti, nello spazio del proprio discorso, si chiedeva di fatto un compendio delle proprie posizioni, imponendo una scelta sui temi ritenuti di maggior rilievo sopra i quali indugiare maggiormente. Di sciopero, dunque, si parlò ma non troppo; lo toccò nel suo intervento, dai banchi d'opposizione della destra storica, Giuseppe Toscanelli, il quale sosteneva, in senso critico, che il Codice si era lasciato ispirare solo dalla tutela della libertà individuale, trascurando l'interesse generale³⁸⁴. Si faceva il tal senso l'esempio dei fornai che lasciano la città senza pane, o gli operai del gas che la lasciano al buio, o i macchinisti che bloccano la rete ferroviaria. È questo in realtà un aspetto non secondario, giacché, al contrario delle previsioni di Toscanelli, il codice non permetteva lo sciopero a tutti; l'astensione collettiva del lavoro era, infatti, sanzionata dall'art. 181, disposizione nella quale, letta congiuntamente all'art. 207, rientravano,

³⁸² Vedi, *Lavori parlamentari del nuovo Codice penale*, cit., pp. 1-2.

³⁸³ *Ibid.*

³⁸⁴ *Ivi*, p. 21.

tra gli altri, anche i ferrovieri, un tema destinato a diventare di stretta attualità tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX³⁸⁵.

Critiche, ma in senso opposto, all'articolo, provennero anche da Enrico Ferri³⁸⁶, da poco entrato in Parlamento, tra le fila dei socialisti, sull'onda del successo che gli aveva procurato il patrocinio agli operai del mantovano in un celebre processo che si era tenuto a Venezia nell'inverno 1885-86³⁸⁷. La sua esperienza diretta della materia, acquisita in veste d'avvocato, lo portò a ritenere eccessivo il trattamento sanzionatorio di queste disposizioni, le cui pene risultavano superiori a quelle di molti altri stati europei. Cogliendo ancor più nel pratico, avvalorando l'esperienza del mantovano, riteneva impossibile che "fra due o trecento operai o contadini scioperanti non [dovesse] esserci un'alzata di voce, un grido di viva e di morte, degli spintoni e che so io"³⁸⁸, invitando il Ministro a che almeno l'articolo facesse riferimento a violenze e minacce "gravi"³⁸⁹, rendendo più circostanziata la condotta punibile³⁹⁰. Di condotte maggiormente circostanziate, intorno allo sciopero e non solo, poco più

³⁸⁵ Vedi *infra*, Cap. V, par. 4.

³⁸⁶ Vedi, *Lavori parlamentari del nuovo Codice penale*, cit., pp. 50-53.

³⁸⁷ Il processo ebbe grande risalto mediatico nelle cronache nell'epoca; tra i vari cronachisti, a seguirne gli sviluppi, per *Il Messaggero*, c'era anche il socialista Andrea Costa. Ai contadini si contestava lo sciopero sotto la vigenza del codice sardo, ma l'impianto accusatorio si mostrò subito debole. Il processo si concluse con l'assoluzione degli imputati, con assoluto protagonista l'avvocato Enrico Ferri, che sfruttò questo caso giudiziario come trampolino per la sua ascesa politica nell'area socialista, entrando in Parlamento pochi mesi dopo. Egli stesso traspose le sue arringhe in E. Ferri, *Difese penali. Studi di giurisprudenza penale. Arringhe civili*, vol. I (*Difese penali*), (III ed.), Torino 1925, pp. 155-156. Per la ricostruzione degli atti del processo si veda R. Salvadori, *Documenti su "La boje!" e sul processo di Venezia*, in *La boje! ipotesi di ricerca*, Mantova 1983, pp. 171-229. Il resoconto della vicenda giudiziaria e del contorno sociale è riportato in P. Passaniti, *Diritto, lavoro e sciopero. Il processo ai contadini mantovani de «La Boje!»*, in F. Colao, L. Lacchè, C. Storti (curr.), *Processo penale e opinione pubblica in Italia tra Otto e Novecento*, Bologna 2008, pp. 343-376, nonché Id., *Il pendolo*, cit., pp. 329-336. Per un approfondimento sul pensiero penalistico di Enrico Ferri si veda il recente volume di C. Latini, *Storia di un giurista 'eretico'. Diritto e processo penale nel pensiero di Enrico Ferri*, Napoli 2018.

³⁸⁸ Vedi, *Lavori parlamentari del nuovo Codice penale*, cit., p. 53.

³⁸⁹ *Ibid.*

³⁹⁰ Ferri fa anche riferimento alla differenza con il Codice toscano, criticando Zanardelli per aver voluto includere le minacce oltre alla violenza; questa critica, tuttavia, appartiene strettamente all'"avvocato" Ferri, non rispondendo di fatto al vero, dal momento che, come già segnalato, l'art. 108 di quel codice parificava alla violenza anche il concetto di minaccia.

avanti parlò anche Antonio Pellegrini, repubblicano, ritenendo “intollerabile”³⁹¹ con quanta poca chiarezza il codice individuasse i fatti che intendeva punire, lamentando un’indeterminatezza gravissima per la materia penale³⁹². Semplicemente in sostegno della disposizione codicistica, infine, l’intervento di Pietro Nocito, che lodò il testo per la tutela, allo stesso tempo, della libertà positiva e negativa di scegliere se lavorare o meno, rendendo la scelta dello sciopero pacifico una insindacabile scelta economica³⁹³. Si esaurisce così il tema dello sciopero all’interno del progetto di codice, presente negli interventi di appena quattro deputati e per non più di poche battute, con il solo Ferri a spendere qualche argomento in più, tra l’altro, per i motivi personali sopra accennati.

Ciò che avvenne al Senato, invece, è ancor più semplice da commentare; la discussione generale durò appena dieci giorni e di sciopero non si parlò mai, trovandolo menzionato dal solo Zanardelli nel suo intervento di riepilogo intorno agli aspetti principali del codice precedente all’apertura della votazione³⁹⁴.

Con l’approvazione della Camera giunta il 9 giugno e quella del Senato il successivo 17 novembre, il Ministro aveva ricevuto il via libero definitivo del Parlamento in appena un anno e mezzo dal suo insediamento, risolvendo in maniera sorprendentemente rapida l’annosa questione codicistica e, al suo interno, realizzando anche la tanto auspicata riforma della disciplina sugli scioperi, della cui portata si dirà poi più diffusamente nel prossimo capitolo. L’ultima occasione di revisione del testo fu nelle mani della commissione incaricata di dare forma definitiva al codice, istituita il 13 dicembre, che avrebbe dovuto tenere conto delle osservazioni emerse nelle due camere e sollevare residue questioni in ordine alla coerenza sistematica delle disposizioni nel complesso. Anche questi lavori procedettero in maniera assai rapida e, per quello che qui rileva, intorno al capo relativo alla libertà del lavoro, il relatore Lucchini, riportando il pensiero della Commissione, propose che fosse meglio individuato il momento consumativo del reato, differenziando con lievi modifiche

³⁹¹ Ivi, p. 63.

³⁹² *Ibid.*

³⁹³ Ivi, p. 177.

³⁹⁴ Cfr. Atti parlamentari del Senato, Discussioni, XVI legislatura, tornata dall’8 novembre al 17 novembre 188, Roma 1888, pp. 2161 – 2454.

terminologiche le disposizioni degli artt. 156-157 (futuri 165-166), diminuendo il massimo edittale della turbata libertà dell'industria e del commercio a 18 mesi e alzandolo a due anni per lo sciopero violento, condotta ritenuta di maggior disvalore rispetto a quella dell'articolo precedente³⁹⁵.

Di quel poco che fu rappresentato dal Parlamento e dalle commissioni sullo sciopero, nulla venne ripreso da Zanardelli nel testo che sottopose al Re Umberto I per la firma, nell'udienza del 30 giugno 1889, cambiando solo la numerazione. A decorrere dal primo gennaio 1890, l'Italia si dotava per la prima volta di un Codice penale unitario e, per quel che qui interessa, superava l'anacronistica disciplina del codice sardo, nei fatti adeguando il diffusamente lodato modello toscano. Il capo VI, "Dei delitti contro la libertà del lavoro", chiudeva il Titolo II, "Dei delitti contro la libertà", del Libro II, dedicato ai delitti, e constava dei seguenti tre articoli:

"Art. 165: Chiunque, con violenza o minaccia, restringe o impedisce in qualsiasi modo la libertà dell'industria o del commercio è punito con la detenzione sino a venti mesi e con la multa da lire cento a tremila.

Art. 166: Chiunque, con violenza o minaccia, cagiona o fa perdurare una cessazione o sospensione di lavoro, per imporre, sia ad operai, sia a padroni o imprenditori, una diminuzione od un aumento di salari, ovvero patti diversi da quelli precedentemente consentiti, è punito con la detenzione sino a venti mesi.

Art. 167: Quando vi siano capi o promotori dei fatti preveduti negli articoli precedenti, la pena per essi è della detenzione da tre mesi a tre anni e della multa da lire cinquecento a cinquemila".

³⁹⁵ Vedi *Verbali della Commissione istituita con regio decreto 13 dicembre 1888 allegati alla relazione con la quale il ministro guardasigilli (Zanardelli) presenta il Codice penale a S.M. il Re nell'udienza del 30 giugno 1889*, Roma 1889, p. 349.

Capitolo V

Sciopero e conflitto sociale nel crepuscolo dell'evo liberale

1. I lavoratori e il diritto

Capire quanto ampi fossero i contorni della libertà di sciopero a seguito della novità codicistica non è cosa agevole, interrogativo intorno al quale potrà meglio argomentarsi al termine di queste pagine, cercando di far sì, se possibile, che la risposta venga da sé. Di certo è opportuna una valutazione complessiva della materia, che alle risposte certe volte oscure del Codice metta in relazione l'applicazione pratica che ne diede la giurisprudenza; da ultimo, si dovrà poi chiudere la porta del diritto penale, con suggestioni finali intorno alla comparsa sulla scena, a lungo attesa, del diritto civile. La nascente giuslavoristica, in maniera affatto lineare, iniziò a ritagliarsi degli spazi nel panorama giuridico che, per i temi qui d'interesse, segnava le prime crepe nelle solide mura dell'Ottocento proprietario; la tutela dei lavoratori subordinati, che prendevano coscienza di essere tali, era parte integrante di quel movimento per la legislazione sociale che, inevitabilmente, si interseca con il presente lavoro. Il grande protagonista delle rivendicazioni socialiste, il contratto di lavoro, era la punta di diamante che metteva in crisi gli inadeguati schemi romanistici, non più al passo con i tempi. Questo conflitto interclasse, ormai conclamato, manifestava la debolezza di una politica liberale che il Novecento faticava a vederlo arrivare, come sarà poi tragicamente evidente di lì a qualche tempo, ma a tutto questo si arrivò per gradi, traumatici e inconsapevoli. Abbandonare troppo presto la via del diritto penale, tuttavia, lascerebbe incompiuta una storia che ha ancora molto da raccontare, conducendo a conclusioni premature; dalle leggi degli stati preunitari, all'illuminante esempio toscano, passando per il codice sardo, lo sciopero era giunto al Codice Zanardelli rinnovato nella comprensione giuridica e sociale. Va però aggiunto che, quello stesso codice, se con una mano apriva concreti spiragli di liberalità, con l'altra teneva ben saldi gli strumenti per chiuderli, prestandosi a interpretazioni contrastanti ora in ottica garantista ora in ottica repressiva a seconda del clima sociale nel quale

veniva calato. Sarebbe ancor più errato considerare l'approccio del Codice allo sciopero, e più in generale alle questioni operaie, guardando solo l'art. 166, dal momento in cui questa disposizione, pur privata dei superati richiami alla ragionevole causa o agli ambigui raggiri fraudolenti, manteneva altre scomode parentele codicistiche con norme che, lette nell'insieme, costituivano un efficace scudo repressivo da rispolverare alla bisogna³⁹⁶.

2. Lo sciopero in relazione ad altre disposizioni codicistiche

La primaria questione da affrontare sta nella distinzione tra gli artt. 165 e 166; tale operazione non doveva essere di così agevole risoluzione, se già Luigi Lucchini, relatore della Commissione di revisione finale del codice, del dicembre 1888, palesava la necessità che meglio se ne precisassero i contorni³⁹⁷. Entrambi i reati, nella formulazione originale e in quella poi definitiva, prevedevano infatti la punibilità per il fatto compiuto: “chiunque, con violenza o minaccia” poneva in essere la condotta incriminata, che fosse la restrizione della libertà dell'industria o del commercio, art. 165, o cagionasse la sospensione del lavoro per imporre patti diversi da quelli convenuti, art. 166. Pur non potendosi negare il legame tra le due figure di reato, di cui a breve si dirà di più, se ne chiedeva una differenziazione tra i momenti consumativi. Nella proposta di modifica, l'art. 166 rimaneva così com'era, dovendosi effettivamente realizzare la sospensione del lavoro, ma per l'art. 165 quel momento consumativo andava retrocesso ad un momento precedente, mediante l'espressione “chiunque usa violenza o minaccia per impedire”, ritenendosi sufficiente che l'uso di quei mezzi coattivi, la potenzialità dell'evento dannoso, a prescindere dal suo effettivo compimento.

Tale argomentazione, pur provenendo da autorevoli giureconsulti, non veniva però accolta dal Ministro, che, lasciando immutate le disposizioni in riferimento, volle che per entrambi i casi la piena concretizzazione della condotta di reato. Quel che

³⁹⁶ Sulle diverse forme che assunse la repressione nel periodo che va dall'entrata in vigore al 1915, preziosi sono le riflessioni di M. Sbriccoli, *Dissenso politico e diritto penale in Italia tra Otto e Novecento*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 1973 (2), pp. 609 e ss.

³⁹⁷ Vedi supra, Cap. IV, par. 5, p. 149.

rende più oscura la ricostruzione di questo capo del Codice è che anche nella relazione del Guardasigilli ben poco si dice dell'art. 165 e l'attenzione viene integralmente spostata sul 166, vista la centralità che lo sciopero (ma, ogni tanto giova ribadirlo, qui si puniva anche la serrata), aveva assunto nel dibattito di quegli anni.

L'analisi del rapporto tra i due reati deve dunque spostarsi dal momento consumativo alla distinzione del fine³⁹⁸. In maniera concorde³⁹⁹, le disposizioni del nuovo Codice furono già allora inserite in un rapporto concentrico, dove lo sciopero figurava come una specificazione del più generale reato di turbata libertà del lavoro. L'art. 166 trovava la sua specificità nell'intenzione, da parte di chi poneva in essere la medesima condotta dell'articolo precedente, di modificare violentemente le condizioni d'opera pattuite, un fine specifico rispetto alla generica interruzione dell'attività produttiva, la quale era punita a prescindere, se intervenivano violenze o minacce, senza ulteriori indagini sullo scopo. È anche per tale motivo che la stessa Commissione sopra menzionata, di cui Lucchini fu relatore, propose anche che le due condotte fossero diversificate sul piano sanzionatorio (18 mesi contro 24), istanza poi non accolta. I reati previsti dalle due disposizioni in commento erano ugualmente puniti con una pena di 20 mesi di detenzione (con l'esclusione della multa accessoria per lo sciopero), rendendo assai meno necessaria la presenza dell'art. 166 in un'ottica di sistema. Su questo punto, tutti i progetti di codice precedenti prevedevano la punibilità delle diverse condotte, sempre riferendosi al modello toscano; vigeva però, in quel codice, un fattore che, a quella specialità, attribuiva un significato.

La generica turbata libertà del lavoro puniva “coloro che, in tre o più persone”, mentre lo sciopero puniva solo le condotte degli operai, trascurando i padroni. Pur tecnicamente valido lo stesso discorso fatto per il Codice Zanardelli, si trovavano nel testo toscano due elementi di specialità, solo l'art. 201 era reato comune, mentre il 203 era proprio; in più bisogna porre la norma nel suo contesto storico, la metà del XIX secolo, dove la libertà di sciopero pacifico era una conquista pionieristica e

³⁹⁸ In tal senso, L. Majno, *Commento al Codice penale italiano*, Vol. II, Torino 1912, p. 186

³⁹⁹ Quest'impostazione è diffusa nelle opere intorno sullo sciopero del primo Novecento, si prenda a riferimento M. Cevolotto, *I delitti contro la libertà del lavoro*, cit., p. 99, ma in senso analogo vanno anche gli scritti, tra i vari, di P. Arena, *Dei delitti contro la libertà del lavoro*, cit., R. Laschi, *I delitti contro la libertà del lavoro*, cit., F. Marconcini, *La genesi storica del diritto di associazione e del diritto di sciopero*, cit.

l'evoluzione del movimento operaio era assai lontana da quella degli anni '80, in cui poteva giustificarsi una previsione di reato speciale in ottica di tutela, per dirla alla toscana, della pubblica tranquillità. Il Codice Zanardelli, pur ereditandone i principi, non li elevava a quel grado di maturazione che il mezzo secolo trascorso poteva favorire. La prima discutibile operazione sta nella previsione di due reati comuni, "chiunque", rendendo possibile che quello che chiamiamo comunemente sciopero violento fosse condotto anche da soggetti esterni all'industria; questo elemento assumeva assoluto rilievo pratico, in considerazione del ruolo svolto dai movimenti politici e sindacali nell'organizzazione di scioperi sempre più strutturati, forme di associazionismo proletario alle quali il codice schiudeva la porta con diffidenza⁴⁰⁰. Nella disposizione dell'art. 166 si compiva poi la tanto auspicata parificazione tra le condotte degli operai e dei padroni, per cui veniva meno anche la logica di prevedere una speciale disposizione a sanzione degli operai nell'ottica di tutela dell'ordine pubblico, per la loro generica, e troppe volte ripetuta, insita pericolosità, derivante dalle misere condizioni di vita; del resto, si è qui in presenza di reati contro la turbata libertà del lavoro, capo che il codice toscano non contemplava. Spariva perciò ogni specialità delle condotte in relazione ai soggetti attivi; non speciali disposizioni punitive per gli operai, due identici reati comuni che si distaccavano per il solo fine, al quale il legislatore nemmeno attribuiva un diverso disvalore, data l'identità della pena. Tutto lascia pensare a un mantenimento politico della disposizione in oggetto, intento pur mai dichiarato, ma dai segni manifesti. Veniva ritenuto inaccettabile, e lo si è visto più volte nelle ormai passate discussioni parlamentari, un vuoto nominale in relazione allo sciopero, che pure poteva essere sanzionato, se presenti violenza e minacce, non solo a norma dell'art. 165, di cui ugualmente, in estrema sintesi, i commentatori critici ravvisavano l'inutilità, ma anche a norma dell'art. 154, relativo alla violenza privata.

⁴⁰⁰ Questa tensione irrisolta tra le parti è messa in luce da P. Passaniti, *Da Ricasoli a Giolitti: la zona grigia del diritto di associazione nell'Italia liberale*, in F. Colao, L. Lacchè, C. Storti, C. Valsecchi (curr.), *Perpetue appendici e codicilli alle leggi italiane. Le circolari ministeriali, il potere regolamentare e la politica del diritto in Italia tra Otto e Novecento*, Macerata 2011, p. 493: "Non si può tollerare il diritto di associazione nella sua pienezza, ma neanche farne a meno, dunque. Il quadro è complicato proprio dal collegamento che si viene a creare tra mutualità e resistenza, nella tendenza alla sindacalizzazione del fenomeno associativo".

Giova ricordare infatti come gli attentati contro la libertà del lavoro, a qualunque titolo commessi, erano specifiche manifestazioni della più generale categoria dei delitti contro la libertà, per cui nessuna condotta rispondente ai criteri di violenza o minaccia contro la persona o i suoi beni, a prescindere dal fine, poteva trovare uno spazio grigio di liceità nel nostro apparato codicistico.

Tuttavia, la relazione artt. 165 e 166 con il 154 trovava il suo momento di maggior criticità nell'applicazione del secondo comma di quest'ultimo, che prevedeva una pena ben più grave, da due a cinque anni, "se la violenza ovvero la minaccia [fosse stata] commessa con armi, o da persona travisata, o da più persone riunite, o con scritto anonimo, o in modo simbolico, o valendosi della forza intimidatrice derivante da segrete associazioni, esistenti o supposte", adoperando una terminologia comprensiva di una vasta gamma di casi e facilmente trasportabile nel contesto operaio di allora⁴⁰¹. Il rapporto tra attentato contro la libertà del lavoro e violenza privata assumeva dunque contorni paradossali; a lungo gli oppositori a sinistra della posizione del Codice Zanardelli sullo sciopero avevano invocato la totale soppressione di ogni riferimento a tali condotte nel testo, asserendo che già la violenza privata bastasse a reprimere gli eccessi compiuti da taluno nelle more di un'agitazione. Tuttavia, nella crescente situazione di tensione sociale che si ebbe in Italia dall'ultimo decennio dell'Ottocento, l'applicabilità degli artt. 165 e 166 costituiva in qualche modo un argine⁴⁰² alle ben più rigorose pene del 154 capoverso, argine che fu trincea di scontri in quegli anni tra molta parte della dottrina che insisteva sulla specialità della penalità sugli scioperi, e tentativi giurisprudenziali, seguiti con attenzione dall'Esecutivo, almeno fino ai primi del Novecento, volti alla ricerca dei più severi strumenti di repressione che il nuovo Codice forniva⁴⁰³. Nell'analizzare dettagliatamente gli aspetti potenzialmente repressivi del nuovo codice, non si vuole aderire senza riserve alla tesi per cui nella

⁴⁰¹ Si consideri che, con lo scioglimento delle organizzazioni socialiste, avvenuto il 22 ottobre del 1894, le stesse continuarono ad operare in clandestinità, in un clima di forte sospetto, tratto caratteristico della crisi di fine secolo. S'intende come, in un simile contesto storico, ben potesse risultare applicabile la disposizione in commento, decisamente più restrittiva sia del reato non aggravato che degli artt. 165-166.

⁴⁰² Vedi F. Arcà, *Legislazione sociale*, in V.E. Orlando (cur.), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo*, vol. VI, I, Milano 1930, pp. 293-295; L. Castelvetti, *Dalla repressione alla liceità penale dello sciopero*, cit., p. 464.

⁴⁰³ Vedi *infra*, par. 4.

legislazione Zanardelliana non vi fosse alcuna svolta liberale⁴⁰⁴, ma si vuole piuttosto evidenziare come il testo offrisse il fianco a distorte interpretazioni che finivano con il neutralizzare il pur innegabile cambiamento rispetto al codice sardo. L'apporto della giurisprudenza, di cui si darà conto, non risiede ad ogni modo nella sola distinzione tra attentato contro la libertà del lavoro e violenza privata; lo sguardo va infatti necessariamente allargato anche a un'altra disposizione del codice dalla portata non certo trascurabile, in un Paese che iniziava seriamente a conoscere le moderne declinazioni del conflitto sociale, ossia "l'incitamento all'odio fra le varie classi" di cui all'art. 247⁴⁰⁵.

2.1 La rilevanza penale dell'odio di classe

È questa una novità codicistica figlia dei tempi, assente nel precedente codice sardo, così come in quello toscano, mutuata dall'art. 24 dell'editto sulla stampa del 1848⁴⁰⁶. Che fosse questa una norma di non poco significato lo conferma lo scetticismo che sin dai lavori preparatori del codice le aleggiò attorno, la durezza con cui fu accolta dai commentatori dell'epoca e, per converso, l'agile uso che ne fece la giurisprudenza, anche alla luce delle leggi anti-anarchiche del 1894, che, promulgate nel pieno degli anni della repressione crispina, ne aggravarono la portata⁴⁰⁷.

A sollevare la criticità di questo articolo fu, in sede di commissione di revisione del testo, il radicale Giuseppe Marcora, che tornò sul punto incidentalmente, nelle more della discussione sulle limitazioni alla concessione della libertà provvisoria⁴⁰⁸. A stupire maggiormente il deputato era anzitutto l'inspiegabile presenza di questo

⁴⁰⁴ Vedi *supra*, Cap. IV, par. 4, p. 141.

⁴⁰⁵ Art. 247: "Chiunque, pubblicamente, fa l'apologia di un fatto che la legge prevede come delitto, o incita alla disobbedienza della legge, ovvero incita all'odio fra le varie classi sociali in modo pericoloso per la pubblica tranquillità, è punito con la detenzione da tre mesi ad un anno e con la multa da lire cinquanta a mille".

⁴⁰⁶ Art. 24 dell'editto numero 695 del 26 marzo 1848: Qualunque offesa contro la inviolabilità del diritto di proprietà, la santità del giuramento, il rispetto dovuto alle leggi, ogni apologia di fatti qualificati crimini o delitti dalla legge penale, ogni provocazione all'odio fra le varie condizioni sociali, e contro l'ordinamento della famiglia sarà punita colle pene di cui all'art. 17.

⁴⁰⁷ Su questo si tornerà *infra*, par. 4.

⁴⁰⁸ Vedi *Verbali della Commissione istituita con regio decreto 13 dicembre 1888*, cit., p. 167.

articolo, giacché su suo impulso, seguito da deliberazione della commissione istituita alla Camera l'anno precedente, lo stesso era stato soppresso, salvo poi riemergere, senza spiegazioni, nel testo ministeriale quasi definitivo⁴⁰⁹. Argomentando in particolare sull'art. 251, che istituiva una nuova specie di associazione a delinquere, quella volta alla commissione dei reati di cui all'art. 247 (tra cui, appunto, l'incitamento all'odio di classe), colpivano particolarmente nel segno le sue parole: “quella figura di reato è un'arma a doppio taglio, poiché un giorno potrà essere ritenuto associazione per delinquere quello che oggi non è considerato tale”⁴¹⁰. Ciò che preoccupava era l'indeterminatezza di una disposizione assai interpretabile, necessariamente, a seconda del clima sociale del periodo, prestandosi a essere usata per scopi non preventivabili. Che fosse poi una disposizione precisamente pensata per il contrasto alla diffusione di ideali ritenuti sovversivi, lo conferma il lapidario commento del Senatore Pietro Ellero, insigne penalista, al quale non seguirono repliche in senso contrario: “Quell'articolo è diretto contro gl'internazionalisti”⁴¹¹.

Il tema degli “internazionalisti”, del resto, non è la prima volta che interseca queste pagine⁴¹², ricordandoci la stretta attinenza tra alcuni indirizzi di politica criminale e l'attenzione ad un'inedita evoluzione della società. Dure reazioni socialiste non tardarono ad arrivare; su tutte, si prenda a riferimento quella di Leonida Bissolati, il quale, all'interno di un'ampia critica alle ipocrisie del nuovo codice, comparsa sulle pagine della neonata *Critica sociale* di Filippo Turati, nel 1891, mise in luce il dirompente impatto di questa disposizione sulla pur fragile libertà di sciopero che con il codice si era voluto affermare:

“se fra gli scioperanti sorge alcuno a parlare additando nella costituzione sociale le cause della miseria dei lavoratori e inculcando la necessità che questi abbiano riunirsi in lotta contro lo sfruttamento capitalista, tutti i buoni procuratori regi e tutti i buoni giudici troveranno che si incita all'odio le classi sociali in modo pericoloso per la

⁴⁰⁹ *Ibid.*

⁴¹⁰ *Ibid.*

⁴¹¹ *Ibid.* Sulla pericolosa diffusione del socialismo, Ellero si era già duramente espresso dieci anni prima nel suo scritto, cfr. P. Ellero, *La tirannide borghese*, Bologna 1879, pp. 483-505.

⁴¹² Vedi *supra*, Cap. III, par. 3.

pubblica tranquillità, e interverranno con la forza; mettendo la cuffia agli imprudenti parlatori, e regolando essi coi carabinieri libero esercizio del diritto di sciopero”⁴¹³.

Ciò che avvenne di lì a breve, del resto, non fece che confermare certi timori. A dare attualità alle considerazioni di Marcora, sulla non prevedibile applicabilità di questa disposizione, intervenne l’art. 2 della legge n. 315 del 19 luglio 1894, nel contesto delle menzionate leggi anti-anarchiche, specificando che il reato previsto dall’art. 247, se commesso a mezzo di stampa, fosse più severamente punito con la pena codicistica aumentata della metà, abrogando implicitamente il precedente art. 24 dell’editto sulla stampa che, per espressa previsione normativa⁴¹⁴, era rimasto in vigore anche con la promulgazione del Codice. Con tale inasprimento normativo⁴¹⁵, si forniva alla giurisprudenza, dagli approcci spesso rigoristici sulla materia, uno strumento sanzionatorio perfezionato che non tardò ad avere riscontri pratici nelle aule dei tribunali⁴¹⁶.

Una nitida ricostruzione di questo fenomeno si trova nel *Commento al Codice penale*, del socialista Luigi Majno, in cui si richiamano i limiti, esplicitamente previsti dal testo e spesso ignorati, originariamente previsti per quel reato.

L’articolo puniva infatti chi avesse incitato all’odio fra le varie classi sociali “in modo pericoloso per la pubblica tranquillità”, locuzione voluta dal Guardasigilli per mitigare la portata potenzialmente smisurata della disposizione. Nella relazione preliminare del 1887, infatti, si legge:

“L’incitamento all’odio tra le diverse classi sociali, espresso in modo così assoluto, mi pareva troppo generico e pericoloso, non essendo difficile ravvisare gli

⁴¹³ Vedi L. Bissolati, *La ipocrisia del nuovo Codice penale*, in «Critica Sociale», 1891, I, p. 11. Sull’argomento cfr. anche G. Leone, *Coalizione*, cit, pp. 76 e ss.

⁴¹⁴ Si fa riferimento all’art. 4 legge 22 novembre 1888, n. 5801, “con la quale il Governo del Re è autorizzato a pubblicare l’allegato Codice penale per il Regno d’Italia”.

⁴¹⁵ La pena prevista dall’art. 24 dell’editto del 1848 era di massimo un anno, coerentemente con la successiva previsione del reato codicistico di cui all’art. 247, con il quale coesisteva. Con la modifica del 1894, la pena per l’incitamento all’odio a mezzo stampa veniva aumentata della metà rispetto a quanto previsto dal Codice, potendo spingersi, nel massimo, fino a diciotto mesi; di fatto, l’utilizzo della stampa diveniva un’aggravante.

⁴¹⁶ Vedi *infra*, par. 2.2.

estremi del reato in una semplice espressione di sentimenti avversi ad una determinata classe di cittadini, quale può essere fatta in pubblico discorso ispirato da uno scopo di riforme legislative o sociali. Laonde credetti opportuno di precisar meglio ed indicare espressamente quello che già doveasi ritenere implicito nel concetto della legge, che cioè si abbia a perseguire penalmente chi eccita all'odio tra le varie classi sociali, sol quando se ne consegua un perturbamento nella opinione della generale sicurezza, ossia quando il fatto sia commesso in modo pericoloso alla pubblica tranquillità”⁴¹⁷.

Majno, richiama l'originaria *ratio* di questa norma affinché non se ne aggravasse l'uso quale strumento politico, un'interpretazione errata che pure si rinviene in un filone di pronunce degli anni '90 che si posero in totale contrasto con l'*intentio legis*, lasciata nell'oblio dei lavori preparatori, e con palese noncuranza di quelle parole, “in modo pericoloso per la pubblica tranquillità”, che per Zanardelli avrebbero dovuto rendere chiaro l'ambito applicativo della norma⁴¹⁸. La frattura appena descritta tra le parole del Ministro a suo tempo e l'evoluzione futura nel contesto applicativo, sembra ben sintetizzare il dibattito intorno alla natura di quel codice che per alcuni fu liberale e per altri repressivo; probabilmente non fu l'uno né l'altro ed entrambi allo stesso modo, in base a che lo si guardi nel suo momento genetico o nell'uso che se ne poté fare in reazione alla complessa realtà sociale che seguì.

2.2. La giurisprudenza alle prese con la questione sociale

Come si è cercato di illustrare nelle pagine precedenti, in questa fase storica, il tema dello sciopero non può essere scisso dalla questione politica e sociale, di cui il tema operaio è una derivazione. Giovi solo ricordare come, al momento della sua costituzione genovese, nel 1892, il partito che diede comune dimora alle idee socialiste, da almeno due decenni circolanti in Italia, prese il nome di Partito dei

⁴¹⁷ *Progetto del Codice penale per il Regno d'Italia e disegno di legge che ne autorizza la pubblicazione presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti (Zanardelli)*, Vol. II, cit., p. 162.

⁴¹⁸ L. Majno, *Commento al Codice penale italiano*, Vol. III, cit., pp. 8-9.

Lavoratori Italiani, prima ancora di dirsi “socialista”⁴¹⁹. È perciò opportuno cercare di condurre una ricognizione giurisprudenziale ad ampio spettro, che non si concentri sulle sole pronunce relative allo sciopero, muovendo anzi i primi passi proprio da alcune significative sentenze in ordine al reato di incitamento all’odio fra le varie classi sociali.

Si è già detto quanto, nei fatti, ci si discostò da quella che doveva essere la ben più contenuta portata normativa dell’art. 247. Zanardelli stesso, sintetizzando le sue parole, affermò come questa disposizione non dovesse trasformarsi in un reato d’opinione, eppure, ciò avvenne. Lo si può affermare senza troppo indugio perché è autorevole Cassazione a darne testimonianza, basterebbe citarne una, che in una breve massima spazza via il testo della legge e le parole equilibrate dell’allora Guardasigilli.

Cassazione, 9 aprile 1895, *Bertesi e altri*: “Per aversi incitamento all’odio di classe non si richiedono fatti che abbiano realmente turbato la pubblica tranquillità”⁴²⁰.

Erano passati appena sei anni dalla promulgazione del Codice; in mezzo, anche grazie alle aperture ivi contenute, i movimenti operai si erano strutturati, si erano fatti partito, un partito che prendeva coscienza della distanza ideologica con gli anarchici, fatto trascurabile agli occhi di un Esecutivo che, in reazione all’attentato al Presidente Crispi del 16 giugno 1894, giunto all’apice di un periodo di crescenti tensioni⁴²¹, avviò una dura stagione repressiva che trovò validissima sponda nell’autorità giudiziaria.

⁴¹⁹ Si rimanda ai già citati G. Manacorda, *Il movimento operaio italiano attraverso i suoi congressi: dalle origini alla formazione del Partito socialista (1853-1892)*, cit.; Z. Ciuffoletti, M. Degl’Innocenti, G. Sabbatucci, *Storia del PSI. Vol. 1: Le origini e l’Età giolittiana*, cit.

⁴²⁰ La massima è riportata in *La legislazione penale italiana illustrata con la giurisprudenza e la dottrina del decennio 1886-95 e anni seguenti. Repertorio della Rivista penale*. Parte I, Torino 1896-98, p. 245.

⁴²¹ L’attentato fu solo la punta dell’iceberg. Tornato al governo il 15 dicembre 1893, Crispi, sconfessando l’approccio tollerante di Giolitti, aveva da subito affrontato in maniera intransigente la questione dei fasci siciliani, dati i disordini che sempre più si erano verificati negli anni precedenti. Tra dicembre e gennaio il movimento fu represso con l’intervento dell’esercito, con l’isola proclamata in stato d’assedio e strascichi sanguinosi che ebbero eco nazionale. In reazione ai fatti siciliani, si ebbero risposte di solidarietà diffuse anche in altre regioni, tra cui, particolarmente importanti, furono i moti della Lunigiana, del gennaio 1894, repressi anch’essi violentemente, facendo ancora ricorso allo stato d’assedio. L’attentato compiuto dall’anarchico Paolo Lega avvenne in quel *climax* di violenze che aveva esasperato la misura dello scontro. Crispi ne uscì illeso e rafforzato politicamente; inoltre, pochi giorni dopo, il 24 giugno, un altro anarchico italiano, Sante Caserio, aveva assassinato il Presidente della Repubblica Francese Sadi Carnot, dove si sperimentavano in quel tempo tensioni simili a quelle del nostro Paese. I due fatti, combinati, spianarono la strada alla rapida approvazione di misure anti-

In quei mesi, anche prima dell'attentato, sia dal Ministero di Grazie e Giustizia ai Procuratori Generali, sia dal Ministero dell'Interno ai Prefetti del Regno, giungevano preoccupate circolari circa le agitazioni operaie, con particolare riferimento al rigoroso atteggiamento da tenere in relazione alla diffusione "del noto 'Inno dei Lavoratori' scritto dall'Avv. Filippo Turati di Milano"⁴²². La linea doveva essere chiara; le copie circolanti del testo dovevano essere sequestrate "ai sensi degli artt. 24 della Legge sulla stampa e 247 del Codice penale"⁴²³, richiamando l'Autorità giudiziaria a conformarsi ad alcune ordinanze degli anni precedenti⁴²⁴. Ancor più fermo doveva essere il trattamento di chi quell'inno l'avesse cantato in pubblico, dovendosi "procedere all'arresto dei colpevoli e loro denuncia [...] onde si proceda ai sensi dell'art. 247 del Codice penale, avendo già varie sentenze riconosciuto il concetto generale cui l'Inno si informa, quello è dell'apologia di delitti e di eccitamento all'odio fra le classi sociali"⁴²⁵.

Quanto fosse marcata l'impronta repressiva in quegli anni, lo testimoniano ancor di più le righe seguenti di questa circolare del Ministero dell'Interno, appena un mese prima dell'attentato a Crispi. Era ormai pienamente in atto il tentativo di aggirare come possibile quello scomodo richiamo alla pericolosità per la pubblica tranquillità, che rendeva quel reato non di semplice opinione e perciò suscettibile di valutazioni in concreto caso per caso. Si suggeriva perciò ai Prefetti, nei casi in cui non avessero ritenuto opportuno procedere alla denuncia, mancando questo elemento per le circostanze di fatto in cui il canto era avvenuto, di provvedere comunque alla contravvenzione di cui all'art. 3 della Legge di Pubblica Sicurezza, riguardo le grida e

anarchiche per la tutela dell'ordine pubblico, colpendo ogni movimento ritenuto sovversivo, tra cui il neonato Partito dei Lavoratori Italiani (di lì a breve PSI), favorendo un clima politico di repressione e sospetti perdurante fino alla fine del secolo.

⁴²² Vedi *Circolare riservata dal Ministro di Grazia e Giustizia Calenda di Tavani ai Procuratori Generali. Oggetto: "Circa al sequestro dell'Inno dei Lavoratori di Filippo Turati"*, Roma, 17 giugno 1894, conservata in originare presso l'Archivio della Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Torino e trascritta in G. Neppi Modona, *Sciopero*, cit., appendice, pp. 374-375.

⁴²³ Vedi *Circolare riservata n. 5013 da Ministero dell'Interno ai Prefetti del Regno, trasmessa per conoscenza ai Procuratori Generali dal Ministro di Grazia e Giustizia Calenda di Tavani. Oggetto: Inno dei Lavoratori. Stampati – Canto – Musica*. Roma, 10 maggio 1894. *Ibid.*

⁴²⁴ *Ibid.*

⁴²⁵ *Ibid.*

le manifestazioni sediziose emesse nelle riunioni o negli assembramenti in pubblico, fatto aggravati, ai sensi dell'art. 457 del Codice penale, qualora i canti in questione fossero avvenuti di notte⁴²⁶.

In parallelo all'aggravarsi del conflitto sociale nel corso degli anni 'novanta, sembra affermarsi, pur gradualmente, un costante inasprimento sanzionatorio. Così, sintomaticamente, si prenda come punto di partenza una pronuncia della Corte d'Appello di Napoli del 3 luglio 1890, *Bergamasco, Lombardi e altri*: "L'appello al popolo, mediante scritti e discorsi pubblici a partecipare a una dimostrazione intesa a proclamare in modo solenne e concorde la rivendicazione dei diritti dei lavoratori, non costituisce incitamento all'odio fra le classi sociali"⁴²⁷. Tale sentenza, dalla quale si può desumere un'interpretazione della legge in linea con quella esposta da Zanardelli pochi anni prima, appare però del tutto isolata nel panorama circostante. Già poco tempo dopo, con Cassazione del 14 dicembre 1891, si afferma: "Gli anarchici che, passeggiando riuniti in pubblica via, più o meno popolata, cantino l'inno così detto "dell'associazione internazionale dei lavoratori" commettono il delitto d'incitamento all'odio fra le classi sociali. [...] Né può esimersi da responsabilità quegli di loro che assicuri di non aver cantato e che in fatto non siasi dal giudice di merito ritenuto per accertato che avesse cantato"⁴²⁸. Ciò che risalta è anzitutto l'approssimazione intorno ai movimenti ritenuti estremisti; anarchici e socialisti vengono inquadrati alla stessa maniera, giudicati in base a una presunta (quasi assoluta) pericolosità sociale. Si veda ancora che la sentenza parla di "anarchici" che cantano, non si riferisce a "chiunque canti", con ciò lasciando intendere che l'elemento del pericolo per la pubblica tranquillità si trovasse in questi casi non tanto nelle modalità della condotta, quanto nelle qualità personali del soggetto agente; è con ciò nemmeno troppo rilevante l'indagine intorno al dove o al come certi fatti fossero avvenuti, tanto che si parla di pubblica via "più o meno popolata".

Ancora, pienamente conforme, Cassazione del 20 agosto 1892, *Esposito*, in cui, anzi, si stringono ancor più le possibilità di difesa dalla contestazione del reato: "Non

⁴²⁶ *Ibid.*

⁴²⁷ Vedi *La legislazione penale italiana illustrata con la giurisprudenza e la dottrina del decennio 1886-95 e anni seguenti. Repertorio della Rivista penale*, cit. p. 247.

⁴²⁸ *Ivi*, p. 246.

è di ostacolo che possa penalmente procedersi contro chi va cantando fra le plebi una canzone stampata contenente apologia di delitti e incitamento all'odio fra le classi sociali, il fatto di non esserne stata incriminata la pubblicazione. [...] E che il contenuto sia realmente tale da esaurire gli estremi del delitto preveduto nell'art. 247 è apprezzamento di fatto incensurabile in Cassazione”⁴²⁹.

Di amplissima portata, merita menzione una sentenza che colpiva direttamente gli aderenti a qualsiasi associazione facente capo al Partito Socialista dei Lavoratori, per il solo e semplice fatto di farne parte; in questo caso, la decisione fu della Corte d'Appello di Modena, 7 febbraio 1894, *Bertesi e altri*: “È colpevole del reato di eccitamento alla disobbedienza della legge e all'incitamento all'odio fra le varie classi sociali in modo pericoloso per la pubblica tranquillità chi fa parte di un'associazione socialista, la quale abbia aderito al programma dei lavoratori italiani e ne abbia accettato lo statuto deliberato nel Congresso di Reggio Emilia nel settembre del '93”⁴³⁰.

È questo un passaggio importante in quanto la soglia di punibilità viene abbassata al punto tale da investire condotte esternamente quasi non apprezzabili; non

⁴²⁹ *Ibid.*

⁴³⁰ *Ibid.* Questa sentenza d'appello è relativa alla stessa vicenda giudiziaria poi conclusasi con la Cassazione del 9 aprile 1895, in cui si affermava che “Per aversi incitamento all'odio di classe non si richiedono fatti che abbiano realmente turbato la pubblica tranquillità” (vedi *supra*, p. 160). Si noti, non da meno, che ad essere colpito direttamente dalla condanna a cinque mesi di detenzione fu Alfredo Bertesi, figura cardine del mutualismo e del socialismo italiano; la sua carriera politica decollò con la prima elezione alla Camera nel 1896 e culminò con la nomina a senatore nel 1920, pochi anni prima della morte. In mezzo, tante decisive pagine di attivismo politico, dapprima nella corrente turatiana del PSI, del quale fu anche segretario nazionale per qualche mese tra il 1898 e il 1899, e, dal 1912, con il Partito Socialista Riformista Italiano. Cfr. F. Contini Somenzi, *Bertesi, Alfredo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. IX, Berengario – Biagini, Roma 1967. La sentenza Bertesi non fu peraltro isolata; il tema dell'automatica incriminabilità per l'aderenza ad associazioni socialiste fu molto criticato dalla dottrina penalistica, non potendosi prescindere da un apprezzamento in concreto caso per caso; si veda in particolare V. Marchetti, *Intorno all'incriminabilità delle associazioni socialiste (articoli 247 e 251)*, in «Supplemento alla Rivista penale», Studi illustrativi del Codice penale italiano pubblicati sotto la direzione di Luigi Lucchini. Vol. III, fasc. I, Torino 1894, pp. 292-300. Censurando una sentenza simile al caso Bertesi, (Tribunale di Milano, 31 dicembre 1894, in «Rivista penale», vol. XLI, p. 239), l'Autore esponeva una dettagliata disamina, concludendo: “non è a priori che possa stabilirsi questa pericolosità, desumendola dalla possibilità che le associazioni socialiste, in un determinato momento, discendano all'effettuazione dei mezzi violenti, alle vie di fatto, alla lotta armata mano; ma è nel modo con cui ciascuna associazione svolge la propria azione che la pericolosità va ricercata, e quindi offre materia, caso per caso, ad un apprezzamento di fatto”. Ivi, p. 300.

si trattava di propaganda, affissione di manifesti, canti e simili, assumeva rilevanza penale la mera adesione a un programma politico senza che dovesse poi concretamente seguire alcun'altra azione.

In quei mesi, tra la repressione dei moti in Sicilia e in Lunigiana e l'attentato a Crispi, la sensibilità nei confronti di condotte astrattamente catalogabili sotto la specie di quelle ex art. 247 aumentò, così che per giungersi a condanna, ad esempio, non si richiedeva più che, in pubblico, si facessero espliciti riferimenti alla rivoluzione⁴³¹ o alla morte "dell'odiato borghese"⁴³², risultando sufficienti slanci oratori assai più generici; Cassazione 21 novembre 1894, *Franceschini e altri*: "Le parole, evidentemente insidiose, "abbasso la borghesia" costituiscono incitamento all'odio fra le classi sociali, quando vi sia pericolo di turbamento per la pubblica tranquillità. [...] Né ad eliminare la possibilità di tale pericolo vale addurre il carattere serio della popolazione. [...] Del resto, è apprezzamento di fatto incensurabile in Cassazione quello relativo a una tale possibilità"⁴³³.

Sempre in un filone di generalizzazione delle condotte punibili, con Cassazione del 17 dicembre 1894, *Carandino*, ultima di una consolidata serie di pronunce conformi nello stesso anno, si ribadisce che: "Il canto dell'Inno dei Lavoratori del Turati, tanto nel suo insieme, quanto nelle sue singole strofe, costituisce pure il delitto di cui sopra [incitamento all'odio fra le varie classi sociali]"⁴³⁴; il che si pone totalmente in linea con le circolari ministeriali di quello stesso anno in cui i Ministri dell'Interno e della Giustizia chiedevano la massima attenzione ai prefetti e alla magistratura intorno a questi avvenimenti⁴³⁵. Ancor più rigida fu la linea adottata rispetto all'incitamento all'odio di classe commesso a mezzo stampa; alla legge anti-anarchica del 19 luglio 1894, che con l'art. 2 rendeva aggravato il reato di cui all'art. 247 del Codice, se commesso secondo tali modalità, seguiva rapidissimo il riscontro giurisprudenziale, con Cassazione del 6 agosto 1894, *Falanchia*, in cui si specificava

⁴³¹ Cfr. Cassazione 6 dicembre 1893, *Damerini*, in *La legislazione penale italiana illustrata con la giurisprudenza e la dottrina del decennio 1886-95 e anni seguenti. Repertorio della Rivista penale*, cit. p. 245.

⁴³² *Ibid.* Cfr. Cassazione 26 aprile 1894, *Talamone e altri*.

⁴³³ *Ibid.*

⁴³⁴ *Ivi*, p. 246.

⁴³⁵ Vedi *supra*, p. 161.

che: “Commette del pari il delitto dell’art. 247 cod. pen., e non quello dell’art. 24 dell’editto sulla stampa, chi distribuisce e diffonde manifesti sovversivi in modo pericoloso alla pubblica tranquillità. [...] La pericolosità si desume dall’indole anarchica di quei manifesti”⁴³⁶.

A rendere, infine, particolarmente evidente l’agile ricorso alla contestazione di questo reato che si fece negli anni della risposta anti-anarchica, alcune sentenze basate su celebri fatti di cronaca. La Cassazione 5 gennaio 1895, *De Paoli*, stabiliva che “Commette il delitto dell’art. 247 chi grida in teatro: ‘viva De Felice e i condannati di Palermo coi quali siamo solidali; morte alle spie’”⁴³⁷, seguita da Cassazione 9 gennaio 1895, *Juliano-Benincasa e Oliva*: “L’addurre in pubbliche concioni l’esempio delle rivolte in Sicilia, incitando il popolo a imitarlo e a scendere in piazza per fare man bassa dei ricchi e dei proprietari non è una semplice apologia dei fatti di Sicilia, ma costituisce incitamento all’odio fra le classi sociali”⁴³⁸.

E se tali pronunce interessavano i sanguinosi fatti siciliani, intorno ai quali era massima l’attenzione delle istituzioni, lo stesso esito avevano incitamenti antiborghesi che pure facevano riferimento a questioni ben diverse, come nel caso di Cassazione 29 dicembre 1895, con evidenti riferimenti allo scandalo della Banca Romana: “Risponde del pari di incitamento all’odio fra le classi sociali in modo pericoloso alla pubblica tranquillità chi, in un discorso a un pubblico banchetto, parli di ricchi che sfruttano i poveri e di governo che fa assolvere i banchieri e condannare i ladri da burla, e invita gli operai a far man bassa su tutti i borghesi”⁴³⁹.

L’elenco potrebbe essere ancor più vasto, si sono scelte qui le questioni che meglio riassumono l’approccio giurisprudenziale al reato di incitamento all’odio di classe in relazione al crescente clima di scontro tra Stato e movimenti *latu senso*

⁴³⁶ Ivi, p. 245. In più, con Appello Torino 17 luglio 1895, *Oggero e Spandré*, si affermava che, in questi casi, fosse imputabile come correo anche il tipografo che conoscesse la natura sovversiva degli stampati. Data la flessibilità di questa “natura sovversiva”, criterio amplificabile fino a ricomprende condotte all’apparenza innocue, simili sentenze non facevano che acuire un già grave clima di diffidenza generale. Ivi, p. 246.

⁴³⁷ Ivi, p. 245.

⁴³⁸ *Ibid.*

⁴³⁹ *Ibid.*

estremisti che prendevano forma in quegli anni⁴⁴⁰. L'attinenza di queste pronunce con la questione operaia è, del resto, autoevidente. Come sosteneva Bissolati nella sua critica al Codice⁴⁴¹, la possibilità di contestazione di questo reato costituiva un limite nemmeno troppo nascosto alla libertà di sciopero; l'ampia casistica esposta, tanto erano elastici i criteri secondo i quali la contestazione poteva avvenire, suggerisce che assai facilmente si potessero aversi esempi di questo genere in concomitanza di uno sciopero, pur pacifico nelle forme. Oltre alle alterne interpretazioni degli artt. 165 e 166 e i tentativi di richiamo al 154 capoverso, l'ordinamento penale, specie in quegli anni, offriva strumenti anche più agili per reprimere, senza particolare attenzione a oneri probatori, condotte altrimenti depenalizzate, strumenti capaci di colpire non solo gli autori degli scioperi, ma, ben più generalmente, i componenti *tout court* delle associazioni a carattere socialista o anarchico.

⁴⁴⁰ In questa fase più che mai, si pone attuale il “paradosso della libertà”, descritto magistralmente da Mario Sbriccoli, all'interno del suo notissimo scritto sulla penalistica civile: “Le associazioni libere, la stampa libera, le libere opinioni dei dissenzienti e organizzate potevano essere usate contro il governo, o magari per minacciare lo Stato. Che fare allora del delitto politico? Il vecchio sistema dei crimini di maestà andava interamente smantellato o solo aggiornato? E fino a che punto si poteva lasciar correre il dissenso? La libertà, cardine costituzionale dello Stato, poteva trasformarsi in una trappola capace di distruggerlo. Del resto, la contraddizione non si presentava soltanto al livello della salvaguardia istituzionale. Tipico è il conflitto tra ordine e libertà, che attraversa tutta la riflessione penalistica ottocentesca. Esso mette un *bene politico* – la sicurezza dei cittadini, la tranquillità della società – contro l'inalienabile *diritto del singolo* alla sua inviolabile libertà. La prevalenza del primo nelle pratiche (specie in quelle di polizia) e i continui tentativi di riscossa del secondo faranno discutere per decenni sia i giuristi che i parlamenti. La partita si giocherà tra prevenzione e repressione, tra codici penali liberali e leggi di polizia autoritarie, tra norme garantiste e pratiche illegali. Il sospetto, la presunzione di pericolosità, gli istituti di polizia preventiva, la carcerazione in attesa di giudizio, la violazione tollerata dei diritti dei più deboli giocheranno dalla parte della sicurezza e ne assicureranno la vittoria”. Vedi M. Sbriccoli, *La penalistica civile. Teorie e ideologie del diritto penale nell'Italia unita*, in A. Schiavone (cur.), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma-Bari 1990 ora in M. Sbriccoli, *Storia del diritto penale e della giustizia: scritti editi e inediti (1972-2007)*, Milano 2009, p. 501. Sul delitto politico, necessario il rimando, *passim*, a F. Colao, *Il delitto politico tra Ottocento e Novecento. Da «Delitto fittizio» a «Nemico dello Stato»*, Milano 1986.

⁴⁴¹ Vedi *supra*, p. 162.

3. Lo sciopero disvelato nelle riflessioni dottrinali e giurisprudenziali

Quanto sin qui detto dovrebbe già suggerire come il rapporto della giurisprudenza con lo sciopero non fu, a ridosso tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX, orientato a miti interpretazioni della legge. Del resto, il Codice, pur nato sotto dichiarati auspici di libertà, si trovava ora alla prova di anni complessi; il legislatore, a suo tempo, non aveva voluto cogliere le più radicali proposte di un totale silenzio codicistico intorno alle agitazioni operaie, lasciando in vita disposizioni che, a dispetto delle intenzioni, ben si prestavano a essere interpretate al modo da poter ancora utilmente svolgere il ruolo di controllo su ciò che avveniva nelle fabbriche e nei campi. Tolto perciò il discorso intorno all'odio di classe, che già di per sé costituiva un validissimo argine al dilagare dei disordini, dall'ultimo decennio dell'Ottocento si osserva l'interessante risposta giurisprudenziale su diverse questioni normative cui il Codice non aveva dato risposta certa. Seguendo infatti la concreta evoluzione che presero le lotte operaie, si ponevano dirimenti questioni sintomatiche: di primaria importanza era stabilire, nella vaghezza della legge, se le violenze potessero essere esercitate solo sulle persone o anche sulle cose, il che si rifletteva nella possibilità di ascrivere tra gli attentati contro la libertà del lavoro fatti quali il sabotaggio; occorreva, del pari, stabilire quale intensità dovessero avere le minacce, derivando da ciò la liceità o meno del picchettamento; ciò confinava anche con le riflessioni intorno alla violenza morale, alla rilevanza del numero di aderenti a uno sciopero, a un minimo di esteriorità delle condotte intimidatrici affinché assumessero rilevanza penale, con particolare riferimento al boicottaggio e al rapporto con il reato di violenza privata, cui si legava lo sciopero di solidarietà, laddove, al pur tipico fatto dell'astensione del lavoro, non sempre si associava il tradizionale fine economico, condizione necessaria prevista dall'art. 166. Come appare evidente, non mancavano argomenti per aprire una nuovissima stagione di studi sullo sciopero, intorno al quale, come mai prima, si concentrava l'interesse politico e sociale, dottrinale e giurisprudenziale.

3.1 Riflessioni sul concetto di violenza

Sin dai primi anni successivi all'entrata in vigore del codice, centrale fu l'interpretazione intorno ai concetti di violenza e di minaccia. Sul versante dell'oggetto

di queste condotte, non passò inosservata una sentenza della Cassazione dell'11 giugno 1891, *Montagna e altri*, consolidatasi come maggioritaria, che, per quanto riguarda l'estensione della violenza, ricomprendeva sia quella adoperata sulle persone che sulle cose⁴⁴². Fu questa una ricostruzione di incerto accoglimento nell'apparato codicistico, giacché la violenza sulle cose risultava espressamente citata nel solo caso dell'art. 235, sull'esercizio arbitrario delle proprie ragioni, reato che presentava più di qualche affinità con quello in commento⁴⁴³, e dove il legislatore aveva espressamente voluto ricomprendere anche quel tipo di violenza sulle cose. L'interpretazione estensiva del concetto di violenza all'interno dei reati contro la libertà del lavoro dava nuovo significato penale a condotte che, in alternativa, avrebbero potuto assumere minor rilievo solo in qualità "danneggiamento"⁴⁴⁴ (art. 424), con potenziali implicazioni intorno alla punibilità del sabotaggio come figura sintomatica dello sciopero violento. Tale concezione estesa di violenza in questo ambito rimase, come testimoniano le cronache giudiziarie del tempo, costante nel tempo; ancora nel 1913, la Corte d'Appello di Bologna⁴⁴⁵ ritenne integrati gli estremi delittuosi dell'art. 166 in un caso di sabotaggio agrario, laddove alcuni contadini scioperanti, per costringere all'inoperatività i compagni ancora a lavoro, avevano reso temporaneamente inservibile una falciatrice ponendo ostacoli nel terreno. Coerentemente con un'impostazione ventennale, in motivazione si leggeva che:

“Quando, come nel caso di sabotaggio, le violenze sulle cose importano necessariamente l'annientamento delle libere volontà contrarie, ridotte all'impotenza dalla manomissione degli arnesi stessi del lavoro, allora anche la violenza reale diventa elemento integratore dell'attentato alla libertà del lavoro. Colpendo, in codesto caso, la violenza pel

⁴⁴² Vedi in «Rivista Penale», XXXV, 1892, p. 118, presa a spunto da L. Majno, Commento, cit., vol. II, p. 185. Conforme una sentenza del Pretore di Terranova di Sicilia, 12 ottobre 1893, *Bruno e altri*, in «Rivista Penale», XXIX, 1893, pp. 153 e ss., riportata anche da G. Neppi Modona, *Sciopero*, cit., p. 72, nella quale si riconoscono integrati gli estremi dell'art. 266 per avere dei contadini sottratto gli strumenti di lavoro al fine di impedirne lo svolgimento, senza che fosse intervenuta alcuna violenza sui compagni. Il principio, come si vedrà nelle pagine che seguono, rimarrà fermo almeno fino agli anni della prima guerra mondiale.

⁴⁴³ Vedi AA. VV., *Il codice penale illustrato*, cit., p. 161.

⁴⁴⁴ Cfr. C. Canetta, *Il reato di sciopero*, in «Il Filangieri», XIV, 1889, p. 817.

⁴⁴⁵ App. Bologna 13 ottobre 1913, Trevisani e Pulgrossi, in AA. VV., *Il codice penale illustrato*, cit., p. 223.

titolo di danneggiamento, si farebbe dipendere la scelta della ipotesi delittuosa, invece che dal fine del colpevole e dal risultato dell'azione e dall'indole del diritto aggredito, da una semplicistica constatazione dei mezzi adoperati»⁴⁴⁶.

Non era poi da sottovalutare la differente procedibilità dei reati, visto che il danneggiamento, in quanto reato contro la proprietà, se non aggravato, era punibile a querela dell'interessato; oltre alla misura della pena, era perciò assai più agevole per le autorità la repressione di queste condotte se considerate come attentato contro la libertà del lavoro⁴⁴⁷. Pur da alcuni sostenuta⁴⁴⁸, rimase senza dubbio minoritaria la teoria dell'estraneità della violenza sulle cose al novero delle condotte punibili a norma dell'art. 166, ritenendosi che la lesione del bene giuridico della proprietà, materialmente offesa, venisse assorbita dalla più grave lesione della libertà individuale di lavorare. In tal senso, perfettamente logica risulta la conferma in Cassazione delle condanne l'anno seguente⁴⁴⁹, in cui si ribadiva l'ormai consolidato principio di diritto sul concetto di violenza.

Dibattito ancor più vivo si ebbe intorno alla violenza morale, di cui tra l'altro affatto pacifica era l'equiparazione alla minaccia⁴⁵⁰; in particolare, si poneva la questione della punibilità di quelle condotte intimidatorie, che pure il codice aveva rifiutato di sanzionare⁴⁵¹. Comunemente infatti, nello sciopero, per la sola presenza di un gran numero di operai in agitazione, si veniva a creare un percepibile clima di tensione tra le parti in conflitto; se questo fosse idoneo a interferire sulla capacità di autodeterminazione, fu oggetto di vivo interesse nel panorama giuridico coevo.

⁴⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁴⁸ P. Tuozzi, *Corso di diritto penale secondo il nuovo codice d'Italia esposto nell'università di Napoli*, vol. IV, Napoli 1893, p. 66.

⁴⁴⁹ Cassazione 9 febbraio 1914, *Trevisani e Pulgrossi*: «la violenza negli attentati alla libertà del lavoro [è] da intendersi nell'esteso concetto di violenza contro la persona e sulle cose» in AA. VV., *Il codice penale illustrato articolo per articolo con la dottrina e la giurisprudenza di tutti gli scrittori e i magistrati italiani*, in «Primo supplemento alla Rivista penale», XXIII, 1914, p. 222.

⁴⁵⁰ Vedi R. Laschi, *I delitti*, cit., p. 53; P. Nocito, *Corso di diritto penale. I reati contro il diritto politico*, Roma 1901, p. 616.

⁴⁵¹ Vedi le considerazioni di L. Majno, *Commento*, cit., vol. II, p. 192. Il tema era di ovvio interesse socialista, si veda in tal senso F. Turati, *La violenza morale nello sciopero*, in «Critica sociale», I, 1891, pp. 29-30.

Può riscontrarsi in dottrina ampia coesione intorno alla tesi dell'irrelevanza penale della violenza morale, quando non si concretasse in minacce tangibili, credibili nel contesto nelle quali erano state paventate⁴⁵²; su questo si può constatare, almeno nei primi anni, convergenza anche della giurisprudenza di legittimità, parlando di violenze e di minacce “serie ed importanti”⁴⁵³. Era timore di quei commentatori che un'accezione lata di violenza morale finisse inevitabilmente per inglobare anche quegli estremi di condotta che per decenni avevano accompagnato i vari progetti di legislazione, quei raggiri fraudolenti che restituivano al giudice uno strumento di più invasiva indagine sulle intenzioni dei soggetti agenti, una crepa, dunque, che in buona sintesi avrebbe del tutto mortificato il contenuto della fragile conquista zanardelliana. È secondo questo ragionamento che viene dai più nettamente respinta l'incriminabilità di azioni di mera presenza di aderenti a società di resistenza in presidio davanti al luogo di lavoro, il cosiddetto “picchettamento”⁴⁵⁴, fatto invece ritenuto penalmente rilevante da Luigi Ordine, che si fa esponente dell'opposta tesi della sussistenza di una concreta violenza, nella specie morale, sussistente in uno spontaneo timore ingenerato dalla compatta schiera degli scioperanti in quei pochi compagni dissenzienti⁴⁵⁵.

Tale argomento, però, rimaneva minoritario, in virtù del principio della tutela delle lecite rimostranze operaie che, ai più, pareva indiscutibile corollario del Codice. Veniva perciò difeso il diritto degli operai alla propaganda dello sciopero, anche se fatta da un gran numero di persone, in quanto, con parole dell'Avv. Enrico Valdata⁴⁵⁶,

⁴⁵² Cfr., *ex multis*, P. Arena, *Dei delitti*, cit., p. 189; M. Cevolotto, *I delitti*, cit., p. 78; R. Laschi, *I delitti*, cit., p. 53.

⁴⁵³ Vedi Cassazione 28 luglio 1890, *Marzocchini*, seguita da varie conformi, in *La legislazione penale italiana illustrata*, cit., p. 163.

⁴⁵⁴ Vedi F. Arcà, *Legislazione sociale*, cit., p. 270, 296.

⁴⁵⁵ Vedi L. Ordine, *I delitti contro la libertà del lavoro*, in «Supplemento alla Rivista penale», Studi illustrativi del Codice penale italiano pubblicati sotto la direzione di Luigi Lucchini. Vol. II, fasc. VI, Torino 1894, p. 199. Dello stesso avviso anche V. Gregoraci, *Scioperi e serrate nel diritto penale*, Torino 1908.

⁴⁵⁶ Non sono moltissime le informazioni sul suo conto; nato nel 1858, è stato un avvocato noto nel panorama milanese, vicino al socialismo e stretto conoscente di Filippo Turati e Anna Kuliscioff, dei quali seguì anche alcune vicende giudiziarie. Sembra rispondere alla descrizione data da M. Sbriccoli, *Il diritto penale sociale (1883-1912)*, in AA. VV., *Il “Socialismo giuridico”. Ipotesi e letture*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 1975, I, p. 587, di quei “giuristi militanti” la cui “opera più significativa [...] è senza dubbio quella che essi svolgono nei tribunali, in difesa di dirigenti del partito di lavoratori colpiti dalla repressione in conseguenza delle lotte politiche

“lecita per lo spirito e per la lettera della legge, finché non è accompagnata da violenze materiali. [...] La violenza morale del numero è un gioco di parole od è una trappola di malizia”⁴⁵⁷. Così, del pari, nel suo *Commentario*, Luigi Majno escludeva categoricamente che, nel nuovo sistema penale, “la violenza [possa] farsi consistere nella pressione naturalmente inerente alla coalizione e allo sciopero”⁴⁵⁸, rigettando le critiche d’ipocrisia che Bissolati aveva mosso al Codice, laddove aveva sostenuto che nel novero delle violenze e delle minacce potesse rientrare anche “la semplice violenza morale esercitata da una società di resistenza”⁴⁵⁹.

Non si tornerà qui sulle considerazioni anzi espresse intorno al reato di incitamento all’odio fra le varie classi sociali, che pure si è visto come ben si adattasse a certe condotte di propaganda operaia, senza dover scomodare la violenza morale nello sciopero⁴⁶⁰. Più opportuno dare conto di alcune significative pronunce giurisprudenziali, dove l’interpretazione di questa *species* del *genus* violenza appare meno pacifica. Un primo orientamento della Cassazione, risalente al 1890, in ossequio al dettato codicistico che depenalizzava lo sciopero pacifico, ribadiva che “la violenza, o la minaccia, [dovesse] essere effettiva”⁴⁶¹.

Se ancora a metà degli anni Novanta tale interpretazione risultava del tutto pacifica, primi contrasti si registrarono sul finire del secolo. Così, il 26 marzo 1898, il Tribunale di Biella, in causa *Masserano*, pronunciò una sentenza di condanna nella quale si faceva rientrare il vilipendio nelle figure di violenza e minaccia, una decisione definita da Majno “illegale” e dallo stesso riportata solo “a titolo di singolarità”⁴⁶². E, limitando lo sguardo al 1898, sembra potersi concordare con l’Autore; nello stesso anno si trovano due simili decisioni della Corte d’Appello di Brescia, una del 19 agosto

che li avevano visti come protagonisti”. Dal gennaio 1898 fu direttore de *I Tribunali: giornale di cronaca e critica giudiziaria*, in stampa a Milano tra il 1896 e il 1912, in cui, oltre alla giurisprudenza, si dava spazio anche ad approfondimenti dottrinali in materia di diritto e procedura penale, storia del diritto, procedura civile e sociologia. Le informazioni essenziali sul giornale sono riportate in C. Mansuino (cur.), *Periodici giuridici italiani (1850-1900). Repertorio*, Milano 1994, p. 286.

⁴⁵⁷ Vedi E. Valdata, *Ci vuole una cattedra!*, in «I tribunali», V, 23 giugno 1901.

⁴⁵⁸ Vedi L. Majno, *Commento*, cit., p. 193.

⁴⁵⁹ Vedi L. Bissolati, *La ipocrisia*, cit., p. 11.

⁴⁶⁰ Vedi *supra*, par. 2.2.

⁴⁶¹ Vedi Cassazione 28 luglio 1890, *Marzocchini*, in «Rivista Penale», XXXIII, 1891, p. 109

⁴⁶² Così L. Majno, *Commento*, cit., p. 192.

e una del 1° dicembre, nelle quali si ritennero lecite le condotte degli operai riuniti che incitavano i compagni alla solidarietà, stabilendo non esserci violenza senza coartazione della volontà⁴⁶³.

Tali principi di diritto, con ogni evidenza, non erano tuttavia inattaccabili, visto che pochi anni più tardi, nel 1902, tre sentenze della Cassazione andarono in direzione recisamente opposta; con decisione del 2 maggio, si sconfessava il principio dell'effettività⁴⁶⁴, asserendo al contrario che “a conseguire l'estremo della minaccia non è necessario che il male minacciato [fosse] realmente effettivo”, mentre con due ulteriori pronunce, rispettivamente del 2 e del 22 dicembre, si affermò quella stessa interpretazione che nel 1898 veniva riportata solo “a titolo di singolarità”, ossia la rilevanza di generiche intimidazioni, desumibili non solo dalle parole ma anche dal solo “contegno minaccioso”⁴⁶⁵, restringendo grandemente lo spazio di liceità dello sciopero che il Codice aveva inteso affermare.

L'aspetto della violenza morale assumeva poi autonomo rilievo come espediente per far assumere al boicottaggio i contorni dell'attentato contro la libertà del lavoro. L'andamento della storia riprende quanto detto finora in termini generali; più di preciso, si può sostenere che, il percorso argomentativo che portò la Cassazione, nel 1908, a sancire la punibilità del boicottaggio⁴⁶⁶, strumento di pressione pur ritenuto assolutamente lecito dalla dottrina coeva⁴⁶⁷, riprende e prosegue da dove si era rimasti nel 1902. Il *leitmotiv* è sempre lo stesso: una determinata attività cambia volto se considerata in una dimensione individuale o collettiva. È proprio questo il caso del boicottaggio, adoperato da un gruppo coeso negli interessi per indurre indirettamente altri ad agire in un certo modo, condotta sufficiente, se integrata da un congruo numero, a costituire una diminuzione della capacità di autodeterminarsi. Emerge qui con forza lo scontro ideologico e giuridico su una diversa concezione della società, l'individualismo proprietario che confligge apertamente con l'emersione, a quel tempo

⁴⁶³ Vedi P. Arena, *Dei delitti*, cit., p. 198.

⁴⁶⁴ Vedi «La cassazione unica: periodico giuridico di Roma», XIII, 1902, p. 962.

⁴⁶⁵ Cassazione 2 dicembre 1902, *Ric. Ancellotti e Domenicali*, in «Primo supplemento alla Rivista penale», XII, 1903, p. 247; Cassazione 22 dicembre 1902, *Strozzetti c. Veraldi*, in «La cassazione unica: periodico giuridico di Roma», XIV, 1903, p. 407.

⁴⁶⁶ Sul valore politico di questa sentenza vedi G. Neppi Modona, *Sciopero*, cit., p. 151.

⁴⁶⁷ Vedi F. Arcà, *Legislazione*, cit., pp. 297 e ss.

in corso ormai da più di mezzo secolo, di una nuova dimensione organicista della comunità, sospinta dalle istanze sociali⁴⁶⁸. Tutto questo è perfettamente rappresentato nella menzionata sentenza del 1908, relatore un giurista che non ha certo bisogno di presentazioni, Luigi Lucchini, nella quale si dà forma chiarissima a questi principi:

“niuno può contestare il diritto nel singolo di prestare o meno l’opera propria e di somministrare o meno i prodotti della propria industria; ma quando dal singolo si passa alla collettività, ciò che è lecito e onesto nell’uno può ben diventare illecito e disonesto nei più, se ne rimanga offeso l’altrui diritto e ne derivi un disordine sociale; né è serio parlare di libertà individuale, industriale o commerciale, di libertà di associazione, di organizzazione e via dicendo, che tutti vogliono rispettate e onorate, allorché si facciano servire, profanandone il nome, ad arma di coercizione e di intimidazione, parodiandone e falsando il principio della fratellanza umana, per convertirlo in fittizie e incoerenti solidarietà di classe, per fatto e per sentimento in aspro contrasto con i più essenziali principi di solidarietà sociale dell’organismo civile. [...] Pertanto il boicottaggio, mentre non corrisponde affatto, come si afferma, a una specie di sciopero, cui soltanto talora si associa, costituisce, secondo questa teoria, quando abbia la potenzialità di raggiungere lo scopo, una forma di violenza morale qual è quella che si compie col privare o con la minaccia di privare, in tutto o in parte, chi ne venga colpito o minacciato, dei rapporti e dei conforti sociali, delle somministrazioni e prestazioni necessarie all’esistenza e alle attività produttive che la sorreggono, sino al punto da diventare, quando sia generale, una specie di *interdictio aquae et ignis*, un mezzo adunque di feroce e selvaggio costringimento, che ci riporta ai tempi barbari”⁴⁶⁹.

L’estratto meritava integrale trascrizione per la programmaticità che una sentenza così formulata, peraltro da un protagonista del diritto penale del tempo, assumeva all’interno del dibattito. La teoria qui esposta è una risposta chiara a quel nutrito filone di giuristi di opposto convincimento, nella quale si toccano tutti i punti nodali, operando un preciso distinguo tra boicottaggio, da intendersi addirittura come

⁴⁶⁸ Vedi G. Cazzetta, *Codice civile e identità giuridica nazionale. Percorsi e appunti per una storia delle codificazioni moderne*, Roma 2018 (II ed.), p. 164; P. Alvazzi del Frate, *Individuo e comunità. Considerazioni storico-giuridiche sull’individualismo*, Torino 2020 (II ed.), pp. 134-136.

⁴⁶⁹ Cassazione 20 dicembre 1908, udienza del 3 dicembre, Presidente ed Estensore Lucchini, *Ric. Franceschini ed altri*, in «Il Foro Italiano», XXXIV, 1909, parte II: giurisprudenza penale (1909), pp. 372-373.

pratica “che ci riporta ai tempi barbari”, e le altre estrinsecazioni della libertà del lavoro, di associazione e di organizzazione, che, e qui risiede il cuore della questione, sono rispettabili e onorabili se fondate sul principio della “fratellanza umana”, che si contrappone nettamente alle “fittizie e incoerenti solidarietà di classe”, una degenerazione escludente e perciò penalmente rilevante. Il discorso sembra inserirsi perfettamente nel solco di quella giurisprudenza che, pochi anni prima, aveva ritenuto punibile il “contegno minaccioso” degli operai, dando rilievo al numero degli scioperanti, la cui presenza in gruppo nel corso di un’agitazione era usualmente fatto naturale.

Sembra con ciò assistersi a una graduale erosione della dimensione associativa operaia, che mai veniva negata direttamente, pur rimanendo costretta in maglie sempre più stringenti. Sulla sentenza in commento, è interessante infine valutare come fu diversamente inquadrata la vicenda, nei suoi aspetti giuridici, dai giudici di merito e in Cassazione. Il fatto da cui originava la questione era riferito alle ripetute minacce rivolte dai venti imputati nei confronti di alcuni esercenti di Crespellano, nel bolognese, tra il marzo e l’ottobre del 1906; sia in primo grado che in appello, le condanne si fondarono sull’art. 154, ma questa ricostruzione fu smontata dai giudici romani, che, evidenziando il movente economico dei fatti, inteso ad alterare l’equilibrio del lavoro, ritennero inapplicabile la violenza privata, essendo il dolo specificamente rivolto al fine delittuoso dell’art. 165, cassando e rinviando perché se ne valutasse l’applicazione nel caso concreto.⁴⁷⁰ In tal senso sembra sentirsi l’eco delle voci del fronte dei contrari all’inserimento nel codice di norme speciali, che punivano più gravemente fatti che, nei loro aspetti patologici, già trovavano sanzione nelle comuni previsioni di reato. Il ricorso all’art. 154, d’altra parte, non tardò a entrare in scena, con riferimento all’aggravante prevista dal secondo comma, nella nuova stagione di agitazioni operaie primo novecentesca, laddove lo sciopero assunse caratteri di solidarietà su vasta scala, differenziandosi dai “tradizionali” scioperi locali, portati avanti come strumento di rivendicazione dai soli lavoratori coinvolti nella specifica vicenda contrattuale.

⁴⁷⁰ *Ibid.*

Su questo versante, data spartiacque, anche in giurisprudenza, fu il celebre sciopero generale nazionale del 1904, la cui risonanza rese chiara la valenza politica di quegli eccezionali moti. In altri casi precedenti, dove lo sciopero di alcuni, su scala locale, si era già fatto generale per motivi di solidarietà tra diversi ordini di lavoratori, la Cassazione aveva ancora applicato l'art. 166, ravvisando comunque il fine delittuoso ivi specificatamente previsto, nonostante le proporzioni maggiori dei disagi arrecati alla cittadinanza⁴⁷¹, rispetto alle generiche violenze dell'art. 154. Tale indirizzo, aderente al dettato codicistico, risultò pesantemente messo in crisi dallo scorrere degli eventi; già nel 1905, dove all'attenzione della Suprema Corte arrivarono gli strascichi giudiziari dei moti del 1904, si delineò una nuova soluzione interpretativa, che, rispetto al fine economico dei delitti di cui agli artt. 165-166, ritenne prevalente lo scopo politico, non previsto in alcuna apposita disposizione, e perciò rientrante nel generico art. 154, le cui notevoli aggravanti ben si calavano nel contesto operaio, fornendo un relevantissimo strumento sanzionatorio nelle mani dei giudici⁴⁷². Il contrasto tra giudicati che si ebbe in quegli anni non fu comunque destinato a esaurirsi rapidamente, riscontrandosi oscillamenti, con ogni probabilità legati all'andamento del clima politico e sociale, fino al periodo bellico.

4. Crisi liberale e crisi di fine secolo

Quanto avvenuto in giurisprudenza nei due decenni successivi all'entrata in vigore del nuovo codice non è che un riflesso di quanto, parallelamente, avveniva nel teatro politico. Il trionfo giuridico di Zanardelli, infatti, giungeva in un momento storico in cui la parabola del liberalismo ottocentesco entrava nella sua fase discendente. Era già in corso quell'inevitabile processo politico che, insieme all'ascesa dei partiti di massa, portava alla dissoluzione delle tradizionali destra e sinistra storiche, la cui sorte fu una naturale confluenza in un variegato insieme di liste liberali, di cui Giolitti fu l'ultima colonna portante. Non stupisce, allora, vedere quegli stessi

⁴⁷¹ Cassazione 9 marzo 1903, *Frattagli*, in «Giustizia penale» IX, 1903, c. 505, n. 296; anche in «Il Foro Italiano», XXVIII, parte II: giurisprudenza penale (1903), p. 152.

⁴⁷² Vedi G. Neppi Modona, *Sciopero*, cit., pp. 101-103 con riferimento ad ampia giurisprudenza di Cassazione in tal senso nel corso del 1905.

esponenti della sinistra storica, i quali si erano fatti artefici di importanti svolte liberali, nonché delle prime forme di legislazione sociale, cambiare repentinamente rotta politica nel decennio conclusivo del XIX secolo, arroccandosi in un rinnovato rigorismo, culminante con la nota crisi di fine secolo⁴⁷³.

Perfetta sintesi di questa evoluzione della politica liberale italiana la si trova in Francesco Crispi, quel giovane rivoluzionario che si era fatto uomo di governo, accentratore del potere, pieno sostenitore di uno stato forte, che non ammetteva conflitti intestini tra classi. Molto si potrebbe dire su una delle figure di maggior rilievo della nostra storia ottocentesca, non semplicemente inquadrabile in una casella, multiforme nella sua carriera politica, ma in fin dei conti estremamente lineare nel perseguire i suoi solidi ideali⁴⁷⁴. Già nel 1881, dai banchi della Camera, caldeggiava il suffragio universale maschile per i maggiori di ventuno anni, senza discriminazioni legate all'istruzione o al censo. Per quel che qui rileva, è interessante vedere il pensiero dietro questa proposta: "Noi dobbiamo cancellare ogni divisione di classi e facendo sparire borghesia e plebe dobbiamo costituire uno e compatto il popolo italiano"⁴⁷⁵.

Non è cosa nuova questo pensiero della compattezza interna dello stato come bene superiore, che i conflitti sociali minavano alla base; la questione sociale esisteva, ma doveva essere il volto benestante e colto del Paese ad adoperarsi per migliorare le condizioni dei ceti inferiori, grande maggioranza della popolazione, di fatto sottraendoli alle pericolose e divisive propaggini del socialismo, che si espandeva in Europa a macchia d'olio⁴⁷⁶. Era così la borghesia che doveva "compiere l'opera da lei provvidenzialmente e generosamente iniziata, riformando radicalmente la legge elettorale. Questo è il solo modo per impedire quella guerra sociale, che molti prevedono e il Parlamento con leggi opportunamente fatte saprà impedire"⁴⁷⁷.

⁴⁷³ Ivi, p. 134. In particolare, Neppi Modona enfatizza il sostegno di due indiscussi riformisti liberali; Bonasi e Di Sangiuliano, al repressivo DL 22 giugno 1899, n. 227, deliberato dal Governo Pelloux per colpire duramente lo sciopero nel pubblico servizio.

⁴⁷⁴ Vedi T. L. Rizzo, *La legislazione sociale*, cit., pp. 101 e ss.

⁴⁷⁵ Vedi F. Crispi, *Discorsi parlamentari*, vol. II, Roma 1915, p. 498.

⁴⁷⁶ Vedi L. Valiani, *La lotta sociale e l'avvento della democrazia in Italia, 1876-1915*, Torino 1976, p. 56.

⁴⁷⁷ Vedi F. Crispi, *Discorsi parlamentari*, cit., p. 498.

Queste parole si rivelarono vere a metà; “quella guerra sociale che molti prevedono” era davvero imminente, ma le riforme che il Parlamento varò si mostrarono insufficienti a prevenirla. Così, in Crispi, finirono per coesistere l’animo fortemente riformista, che lo aveva accompagnato sin dal Risorgimento, e che lo portò, nei suoi primi anni di governo, ad avere particolare attenzione alla questione sociale, e l’animo repressivo dei moti sociali, che venne prepotentemente fuori nell’ultimo complesso decennio del XIX secolo. È il Crispi Ministro dell’Interno, alla sua prima presenza in una compagine di governo, a volere l’inchiesta sugli scioperi, per capirne più da vicino le cause e regolamentarne l’utilizzo; è il Crispi deputato della sinistra avversa a Depretis a sostenere l’allargamento del suffragio; è il Crispi Presidente del Consiglio a farsi carico, tra le varie riforme dei suoi primi governi, della legge sanitaria e della riorganizzazione delle Opere Pie. Ciononostante, è questo stesso Crispi, con ampio consenso politico, che, nella sua seconda esperienza da Primo Ministro, tra la fine del 1893 e il 1896, optò, in reazione alle crescenti tensioni sociali, per una netta risposta repressiva, destinata a protrarsi anche oltre i suoi governi. I pezzi sulla scacchiera erano pronti a delineare il quadro, storicamente noto, della crisi di fine secolo, che in questo contesto pone radici profonde. Alla durissima repressione dei fasci siciliani e dei moti della lunigiana, consumatasi nell’inverno 1893-94 con il ricorso allo stato d’assedio e la conseguente militarizzazione di questioni interne, seguì, nel giugno seguente, il fallito attentato di stampo anarchico al Presidente, momento spartiacque culminante, appena un mese dopo, nell’approvazione delle leggi anti-anarchiche. Il resto della storia era già scritto: in ottobre fu sciolto il neonato Partito Socialista Italiano, in giurisprudenza si fece massimo ricorso all’applicazione dell’art. 247 del Codice penale relativo all’incitamento all’odio di classe e forti limitazioni subirono le libertà statutarie di riunione e di stampa⁴⁷⁸.

Com’è noto, questo non fu che il preludio ad avvenimenti anche peggiori. Caduto Crispi, la situazione non migliorò sotto la presidenza Starabba di Rudini, i cui ultimi mesi di governo furono segnati dai sanguinosi fatti di Milano, né si ebbero

⁴⁷⁸ In quegli anni, il culmine repressivo si raggiunse con i tragici fatti del ’98 e i suoi severi strascichi sul tessuto sociale nazionale; cfr. C. Latini, *La sentenza ‘dei giornalisti’. Repressione del dissenso e uso dei tribunali penali militari durante lo stato d’assedio nel 1898*, in P. Marchetti (cur.), *Inchiesta penale e pre-giudizio. Una riflessione interdisciplinare*, Napoli 2007, pp. 243-277.

distensioni nel biennio Pelloux, improntato a una forte repressione, tra cui spicca, per la materia qui d'interesse, il decreto legge del 22 giugno 1899, con il quale si creava un'apposita figura di reato per colpire lo sciopero nei pubblici servizi. Superato l'apice del periodo reazionario, l'assassinio del Re Umberto I, con il quale si era aperto il nuovo secolo, rese evidente la necessità di una nuova rotta politica, che tenesse conto della mutata realtà sociale; chiusa la breve parentesi Saracco, con i successivi governi Zanardelli e Giolitti, si inaugurava infine un'inedita stagione politica, in cui il dialogo trasversale tra le diverse anime del Parlamento, con alterne fortune, cominciava a prendere forma.

5. Prove di dialogo con i socialisti

Quanto avvenne politicamente all'inizio del XX secolo contribuì significativamente ad avviare una nuova fase della legislazione sociale⁴⁷⁹, di cui parte integrande erano i temi legati al lavoro. L'episodio dello scioglimento della Camera del lavoro di Genova, decretata dal Prefetto il 18 dicembre 1900, rappresentò il punto di svolta; a tale decisione seguì uno sciopero generale e una serrata trattativa per la ricostituzione della disciolta Camera, il che avvenne di lì a breve, il successivo 22 dicembre⁴⁸⁰. Era una vittoria campale del fronte operaio, favorita dall'intervento diretto del Presidente del Consiglio Saracco, pur destinato a cadere appena due mesi più tardi. In un discorso tenuto alla Camera dei deputati il 4 febbraio 1901, Giolitti, principale sostenitore del prossimo esecutivo Zanardelli, nel quale sarebbe divenuto Ministro dell'interno, criticava l'atteggiamento tenuto dalle istituzioni fino ad allora, che ostacolando le rivendicazioni operaie, aveva mancato "al suo dovere di assoluta imparzialità fra i cittadini, prendendo parte alla lotta contro una classe"⁴⁸¹.

Parole che ebbero la forza di un manifesto programmatico. Nei successivi quattro anni, con alterni momenti d'intesa, gli esecutivi della sinistra liberale poterono contare sull'appoggio esterno del partito socialista, guidato in quel momento dalla corrente riformista, facente capo a Turati.

⁴⁷⁹ Vedi *supra*, Cap. III, par. 2.2, in nota.

⁴⁸⁰ Vedi P. Passaniti, *Da Ricasoli a Giolitti*, cit., pp. 509-511.

⁴⁸¹ Vedi G. Giolitti, *Nuovo indirizzo della politica liberale*, cit., p. 628.

Sono questi gli anni della legge sul lavoro delle donne e dei bambini, del 1902, la legge sul riposo settimanale, del 1907, la legge sugli ispettori del lavoro, del 1912⁴⁸²; ancor di più, il 1902 è anche l'anno in cui furono istituiti l'Ufficio del lavoro e il relativo Consiglio superiore⁴⁸³, presso il Ministero dell'agricoltura, dell'industria e del commercio, una nuova attenzione a questi temi che rappresentò “la scoperta del lavoro”⁴⁸⁴ da parte del Governo. Eppure, sopra ogni altro aspetto, ad animare quel periodo fu una riforma mancata⁴⁸⁵, quella tensione mai risolta intorno alla creazione del contratto di lavoro, il grande obiettivo del socialismo riformista, la definitiva accettazione delle rivendicazioni operaie in strutturali tutele civilistiche.

Questa lotta, che segnò tutto il periodo giolittiano, non si svolse solo in Parlamento, dove tanto si discusse e mai si arrivò alla legge, ma anche nella giurisprudenza dei collegi probivirali, che in quegli stessi anni attraversarono un periodo di inedita vitalità, trascorsi infruttuosi i primi dieci anni dalla loro istituzione⁴⁸⁶. Il primo testo intorno al quale si sollevò la discussione politica e giuridica fu il corposo disegno di legge Cocco Ortu-Bacelli, che all'art. 1 definiva contratto di lavoro quello “col quale un operaio o altro lavoratore manuale si obbliga al servizio di un imprenditore o padrone, mediante equa retribuzione che questo si obbliga di corrispondergli”⁴⁸⁷, un contratto per cui erano ancora previsti limiti di durata, ma con significative aperture alla possibilità di impegni vitalizi⁴⁸⁸, un aspetto principale, se si considera che la locazione d'opera codicistica, ormai ampiamente inadatta al nuovo mondo del lavoro, non poteva che essere a tempo determinato.

⁴⁸² Vedi P. Passaniti, *Filippo Turati giuslavorista*, cit., pp. 182-210.

⁴⁸³ Ivi, pp. 93-101.

⁴⁸⁴ Ivi, p. 97.

⁴⁸⁵ Ivi, p. 157.

⁴⁸⁶ La riscoperta dei collegi dei probi-viri disvela un terreno fecondo per far emergere dalla mediazione interclassista i contorni giuridici del contratto di lavoro. Turati ne era affascinato anche oltre ciò che concretamente il probivirato aveva fino a quel momento significato; ne esaltava gli aspetti non giurisdizionali, ne scorgeva il profilo di rappresentanza permanente dei lavoratori. Si ingenera in tal senso quella che Passaniti definisce una “sfasatura, una prospettiva deformata”, per cui “i probiviri esistono laddove esistono come presenza viva i socialisti. Si finisce dunque per guardare non ai probiviri reali, ma ai probiviri come potrebbero essere in virtù della crescita del movimento”. Ivi, p. 241

⁴⁸⁷ Ivi, pp. 144-148.

⁴⁸⁸ Artt. 33 e 34 del progetto. Il Codice civile italiano, all'art. 1628, stabiliva: “Nessuno può obbligare la propria opera all'altrui servizio che a tempo, o per una determinata impresa”.

Il progetto non vide la luce, ma le discussioni intorno allo stesso non furono comunque infeconde; come si è accennato, non mancarono in quegli anni riforme di minore portata, estratte da singoli pezzi di quell'apparato normativo accantonato, licenziate ratealmente dal Parlamento sotto la spinta dinamica della dialettica Turati-Giolitti; non mancò di fornire proprie elaborazioni il Consiglio superiore del lavoro, presso il quale si replicarono gli stessi contrasti che erano andati in scena nella commissione parlamentare intorno al progetto Cocco Ortu-Bacelli⁴⁸⁹. Non è da meno considerare come quel socialismo riformista continuasse a vedere nel momento conflittuale interno all'industria il vero momento di conquista; l'insieme di principi enucleati dalla legge trovava il suo compimento nella centralizzazione dell'opera dei probiviri, la risoluzione arbitrale delle controversie come nuovo terreno giuridico della lotta di classe, il riconoscimento del diritto della componente sindacale di stare al tavolo delle trattative e farsi artefice delle trasformazioni di un panorama giuslavoristico in costante movimento⁴⁹⁰.

Turati, del resto, era esponente del socialismo milanese, città che dei probiviri era stata patria, un'eccezionalità a livello nazionale per diffusione e rilevanza di una giurisprudenza che, in pochi anni, aveva offerto significative innovazioni alla dialettica tra industriali e operai. In tal senso, i probiviri erano nati da un equivoco e in esso continuavano a operare; nella loro attività, fortissima prevalenza ebbe la componente giurisdizionale, vista dalla sponda liberale della politica come argine al dilagare della lotta di classe, a scapito di quel ruolo conciliativo, al quale gli stessi socialisti non guardavano con entusiasmo, e che rimase perciò assai secondario. Un Turati idealista cercava di trasformare l'arbitrato probivirale nell'alternativa giurisprudenziale (a forte partecipazione socialista) al percorso legislativo delle rivendicazioni operaie; dove non arrivava il Parlamento doveva arrivare la sedimentazione di pronunce su controversie collettive, la cui stratificazioni, sostanzialmente, avrebbero creato per via di prassi il diritto del lavoro⁴⁹¹.

⁴⁸⁹ Si veda in particolare la viva dialettica tra Gino Murialdi e Giuseppe Messina, ivi, pp. 164-174.

⁴⁹⁰ "Per Turati, la riforma del contratto di lavoro significava fondamentalmente, nella sua essenza giuridica, proprio l'introduzione della soluzione arbitrale, come forma e sostanza di un modo nuovo d'intendere il lavoro a livello istituzionale". Ivi, p. 178.

⁴⁹¹ Sul ruolo giurisprudenziale dei collegi probivirali, fondamentale fu l'opera di E. Redenti, *Massimario della giurisprudenza dei probiviri*, Roma 1906, un'opera unica nel suo genere, che testimonia la

A questa visione creatrice del conflitto industriale ben si attagliano, allora, le parole di Francesco Carnelutti, tra i primi giuristi a navigare in quel mare nuovo, per il quale “il contratto di lavoro non è altro che un trattato di pace tra due uomini in lotta. La norma, che il contratto consacra, non segna altro che il punto di equilibrio in cui le forze dei due lottatori si equivalgono”⁴⁹², laddove i lottatori sono padroni e operai e la lotta è lo sciopero.

6. L'alba della giuslavoristica

È nella fase conclusiva di questo racconto sullo sciopero nell'Italia liberale che fa la sua comparsa tangenziale il diritto civile, di cui si darà conto in questa sede senza alcuna pretesa di completezza. Diversi furono i momenti di passaggio perché potesse arrivarsi a questo, il percorso affatto lineare, sicuramente favorito dalla svolta codicistica zanardelliana che, pur relativizzata nella pratica, ebbe l'indiscusso merito di aprire uno spiraglio di riconoscimento delle rivendicazioni operaie nell'ordinamento⁴⁹³. Le vicende sociali e politiche dell'ultimo decennio del XIX secolo avevano del resto reso chiara l'irreversibilità di quell'apertura, così che il diritto del lavoro, prima ancora che nelle elaborazioni dei giuristi di inizio Novecento, nasce ancor prima come esigenza logica: se il diritto penale legittimava i lavoratori a scioperare per i propri diritti, questi diritti dovevano pur trovare la loro casa da qualche parte, si trattava di riempire di contenuto giuridico l'insieme di questioni che il nuovo mondo del lavoro, ormai in una fase matura, aveva creato.

Una volta ammesso il conflitto sociale, il contratto di lavoro finiva per porsi come naturale approdo di quell'auspicata, e poco raggiunta, pacificazione sociale. Cosa poi fosse esattamente questo contratto di lavoro, nel silenzio del legislatore, era

rilevanza da questi assunta nel panorama nuovo della mediazione industriale. Nel medesimo torno di anni, meno nota, ma di portata non trascurabile, specie per quanto riguarda i temi specificatamente legati al contratto di lavoro, la pubblicazione di L. Eusebio, *Dizionario di giurisprudenza probivirale sul contratto di lavoro*, Torino 1909.

⁴⁹² Vedi F. Carnelutti, *Le nuove forme di intervento dello Stato nei conflitti collettivi di lavoro*, in «Rivista di diritto pubblico», III, 1911, pp. 407-409.

⁴⁹³ Vedi *supra*, p. 147, nota 367.

tutto da scoprire⁴⁹⁴. Al pandettista Barassi, ancora giovanissimo, si deve una rilettura delle norme codicistiche italiane sui rapporti di lavoro, dalle quali il giurista ritenne di poter enucleare il principio della subordinazione nella *locatio operarum*, pur non esplicitato dalle stesse. Non si può in questa sede entrare nel merito dei pregi e delle critiche di quell'opera⁴⁹⁵, ma indubbia resta la sua dirompente portata innovativa in quello schema di rapporti contrattuali che in quel tempo erano ancora saldamente inquadrati nel *genus* della compravendita, salario contro forza lavoro, una visione peraltro non destinata a essere agevolmente superata, autorevolmente sostenuta da Carnelutti, e sulla quale i due entrarono apertamente in polemica nel corso di quegli anni⁴⁹⁶.

Alla riflessione giuridica intorno al concetto di subordinazione, poi, si affianca la centralizzazione della collettività⁴⁹⁷. È in realtà questo il vero fulcro del diritto del

⁴⁹⁴ Sulla nascita e lo sviluppo del contratto di lavoro, qui sommariamente visti, è necessario rimandare almeno a C. Vano, *Riflessione giuridica e relazioni industriali fra Ottocento e Novecento. Alle origini del contratto collettivo di lavoro*, in A. Mazzacane (cur.), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Ottocento e Novecento*, Napoli 1986, pp. 25-106; P. Marchetti, *L'essere collettivo, L'emersione della nozione di collettivo nella scienza giuridica italiana tra contratto di lavoro e Stato sindacale*, Milano 2006; P. Passaniti, *Storia del diritto del lavoro*, cit.; G. Cazzetta, *Scienza giuridica e trasformazioni sociali. Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento*, Milano 2007; U. Romagnoli, *Giuristi del lavoro: percorsi italiani di politica del diritto*, Roma 2009.

⁴⁹⁵ Si vedano G. Pera, *Rileggendo "Il contratto di lavoro" (1915-17) di Ludovico Barassi*, in «Rivista italiana di diritto del lavoro», 1998, pp. 3-17; P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano 2000, p. 124; L. Mengoni, *L'evoluzione del pensiero di Luciano Barassi dalla prima alla seconda edizione del Contratto di lavoro*, in «Rivista Italiana di diritto del lavoro», XX, 2001 (3), pp. 209-218; P. Passaniti, *Storia del diritto del lavoro*, cit., pp. 169-200; P. Marchetti, *L'essere collettivo*, cit., pp. 25 e ss.; U. Romagnoli, *Giuristi del lavoro*, cit., pp. 145-158.

⁴⁹⁶ L. Barassi, *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, Milano 1901, 2 voll., e II ed., 1915-17; è in questa seconda edizione, tra l'altro avara di quelle elaborazioni sul contratto di lavoro, che pure i quindici, intensi, anni trascorsi, avrebbero potuto favorire, che Barassi replica a Carnelutti (pp. 487, 549), reo di voler ancora inquadrare il lavoro in un rapporto di scambio mutuato dalla compravendita, tesi da lui sostenuta in F. Carnelutti, *Studi sulle energie come oggetto di rapporti giuridici*, «Rivista di diritto commerciale», 1913, pp. 384-93. Sul Carnelutti giuslavorista si veda G. Santoro Passarelli, *Il diritto del lavoro di Francesco Carnelutti*, in «Giustizia civile», 2016 (4), pp. 669 e ss.

⁴⁹⁷ Portando oltre lo sguardo, di particolare rilievo sono le conseguenze, non del tutto preventivabili, dell'emersione della collettività e della crisi dello stato liberale; Marchetti, ne *L'essere collettivo*, nell'epilogo del lavoro, ricostruisce le tappe che determinarono lo scivolamento dello "stato sindacale", comparso nelle teorizzazioni di Santi Romano e Vittorio Emanuele Orlando, nel corporativismo fascista, che in questo percorso rappresenta una sorta d'incidente inevitabile e già scritto. Vedi. P. Marchetti, *L'essere collettivo*, cit., pp. 151 e ss.

lavoro inquadrato nell'ottica sindacale⁴⁹⁸, l'affermazione del ruolo associativo come forza del gruppo, il contratto che non costituisce la conquista dell'operaio in quanto mero contenitore di norme che regolano il rapporto di lavoro, ma si esalta nella sua dimensione collettiva, non nel singolo che pattuisce le condizioni della propria opera ma nel trionfo di una comunanza d'interessi; si potrebbe ben dire che, passato ormai un secolo, *Le Chapelier* era stato definitivamente posto in soffitta⁴⁹⁹. Questo aspetto fu centrale nelle prime elaborazioni giuridiche della nascente giuslavoristica, dove pure non mancarono i sostenitori del contratto ancora incentrato sull'individuo, di cui massimo interprete si fece Alfredo Ascoli⁵⁰⁰. È però certamente nella nuova dimensione collettiva che fiorirono le maggiori riflessioni; così, solo a titolo esemplificativo, sul solco del "concordato di tariffa"⁵⁰¹ elaborato da Giuseppe Messina nel 1904, si inseriva idealmente l'opera di Alberto Galizia sul "contratto collettivo di lavoro"⁵⁰², del 1907, in cui l'Autore eleva a componente principale della trattativa economica proprio l'elemento della collettività come soggetto contraente, spesso come fase successiva allo sciopero:

"Il contratto collettivo infatti, quantunque abbia, per così dire, la sua genesi patologica nello sciopero, perché questo logicamente e storicamente se ne presenta come il necessario presupposto ed avviamento è, nello stesso tempo, l'arma più sicura per combatterlo, sia perché il contratto collettivo, mercé la partecipazione a la discussione e alla stipulazione delle condizioni di lavoro, di forti organizzazioni di operai procaccia a questi, in via pacifica, tutti quei vantaggi che essi potrebbero e dovrebbero altrimenti cercare di conseguire con l'arma pericolosa dello sciopero; sia perché la clausola dell'arbitrato, frequentissima nei contratti

⁴⁹⁸ Si veda almeno U. Romagnoli, *Le origini del pensiero giuridico sindacale in Italia*, in Id., *Lavoratori e sindacati tra vecchio e nuovo diritto*, Bologna 1974.

⁴⁹⁹ Si consenta qui di riadattare un'espressione usata da Giolitti nel 1911, il quale, dopo aver ottenuto la fiducia parlamentare per il suo governo, affermò, forse con troppo slancio, che Marx era finito finalmente in soffitta.

⁵⁰⁰ Vedi A. Ascoli, *Sul contratto collettivo di lavoro*, in «Rivista di diritto commerciale» I, 1903, pp. 97 e ss.

⁵⁰¹ G. Messina, *I concordati di tariffe nell'ordinamento giuridico del lavoro*, in «Rivista di diritto commerciale» II, 1904, pp. 458-514.

⁵⁰² A. Galizia, *Il contratto collettivo di lavoro*, Napoli 1907.

collettivi, vi sostituisce sempre più la soluzione pacifica delle vertenze tra operai e imprenditori”⁵⁰³.

Così, già nei primi anni del Novecento erano stati enucleati i concetti base della nuova materia; la subordinazione, la dimensione collettiva, la risoluzione arbitraria delle controversie, resa possibile dall’esperimento probivirale.

Il contratto collettivo di lavoro è allora inteso principalmente come compromesso, forse una tregua più che una pace, un accordo che, in buona sostanza, serve a tutti: agli operai, che ottengono garanzie senza esasperare il momento conflittuale dello sciopero, ma anche agli imprenditori, i quali limitano i danni alla produzione; è quella linea sottile sulla quale si muove l’equilibrio degli interessi, sul cui sfondo si intravedono già i semi pre-corporativi di quel modello economico ancora là da venire e che esula da queste pagine.

Il punto nel quale ci si può fermare, alla fine di questa indagine sullo sciopero nell’Italia liberale, è la constatazione che questo tema, nel primo Novecento, non è più di esclusivo interesse della scienza penalistica, perché, tra alterni momenti di tensioni sociali e istituzionali, una forma quantomeno di tolleranza nei confronti delle lotte sindacali trovava posto nello steccato legale⁵⁰⁴. Se ciò è vero, dovevano pertanto essere stati piantati, più o meno consapevolmente, i semi di quelle riflessioni sui temi dell’impiego operaio, che inaugurano il percorso nuovo del Novecento del lavoro, destinati a farsi alberi robusti nell’Italia repubblicana.

⁵⁰³ Ivi, p.10.

⁵⁰⁴ Vedi G. Pera, *Diritto del lavoro*, Padova 1991, IV ed., p. 22, per cui la “tolleranza legale” dello sciopero consiste nella “mera irrilevanza penale dei fatti di azione diretta in sé, restando aperto il problema della qualificazione dello sciopero sul piano del contratto di lavoro e rispetto alle obbligazioni che ne derivano”.

Suggestioni conclusive

È mai esistito un diritto di sciopero nell'Italia liberale? La risposta immediata dovrebbe essere no. Anzi, suona meglio così: no, nel senso che...

Nel senso che nell'Ottocento del lavoro cambiano molte cose: l'emersione del modello industriale, gli inediti rapporti tra imprenditore e operai, il superamento degli equilibri corporativi e l'illusione della libera contrattazione del lavoro che metteva al centro l'individuo, anche a costo di trascurare i pur evidenti squilibri economici della rampante società borghese. L'Ottocento si apre con l'esaltazione dell'individuo, un individuo che poi però si sente solo e debole in quella costante corsa per soddisfare le proprie necessità, un secolo di sogni e di ideali, ma anche di bruschi risvegli.

In questo contesto, si pongono le condizioni ideali per la ricerca di una nuova dimensione collettiva, che non opprime il singolo ma ne esalti le capacità messe a sistema con altri portatori dei suoi stessi interessi. In tal senso, lo sciopero è musicalmente affine a un coro, funziona nella sua armonia concertata, ma in Italia, almeno fino agli anni '70 del XIX secolo, di concertato c'era ben poco. Nonostante qualche nascente timore dell'Esecutivo, il fine prevalente dell'associazionismo operaio risiedeva ancora nell'assistenzialismo, bassa era la politicizzazione del dibattito in quegli ambienti, di certo non favorita dal diffuso analfabetismo nonché da quella consueta condizione promiscua di operaio – piccolo proprietario che teneva saldo il legame alla terra. Nemmeno il legislatore, a ben vedere, doveva avere ben chiari i contorni di questa storia in divenire, se in quegli stessi anni ancora ci si fermava a ragionare sul significato stesso della parola sciopero e ci si interrogava se tra le cause principali potesse annoverarsi la degenerazione dell'alcolismo. Ciò che si rese evidente nel decennio successivo fu che, appena nel panorama operaio maturò una prima consapevolezza di classe e di interessi da rivendicare, le istituzioni iniziarono a sperimentare il dramma della scelta tra dialogo e repressione. L'equivoco di fondo risiedeva in quella convinzione che tutto fosse risolvibile mantenendo il più possibile inalterato l'equilibrio liberale sul quale l'Italia si era fondata; così furono costanti i variamente declinati richiami alla responsabilità delle parti in causa, l'operaio che non doveva farsi ingannare dalle perfidie socialiste, l'imprenditore che doveva spendersi

in opere benefiche, tutto volto ad evitare quel conflitto sociale che nulla di buono poteva portare.

Lo stato liberale entra in crisi quando comprende di non poter stabilire le proprie regole senza tenere in considerazione le richieste di quella parte di popolazione, assai cospicua, che ormai aveva preso coscienza di esistere. Così, nell'ultimo decennio del secolo, quando la lotta di classe è ormai una realtà, nonostante l'intervenuta depenalizzazione dello sciopero pacifico, si assiste al violento tentativo di soffocare sul nascere ogni spinta potenzialmente eversiva. Superata la fase acuta del reazionarismo, il laboratorio legislativo cui diedero vita socialisti e liberali nel primo Novecento consentì di puntare la torcia sul cammino da seguire per raggiungere la pacificazione sociale, un cammino che doveva condurre alla positivizzazione dei diritti dell'immensa categoria dei lavoratori. È in quel solco che si innesta la curiosità del giuridico per una terra nuova, fatta di categorie concettuali ancora da addomesticare.

Con queste pagine, allora, si è cercato di seguire il percorso della lenta emersione della questione operaia dalle strette maglie del diritto penale, un percorso incompiuto, fatto di aperture e repentine fughe all'indietro, ma che pose le basi indispensabili da cui molte altre storie, sindacali e giuslavoristiche, si dipanarono. Ciò posto, questa conclusione vuole essere un finale aperto; se possibile, tutto ciò che qui si è detto costituisce un'ampia premessa ideale di qualcos'altro, di pagine già autorevolmente scritte e tante altre, auspicabilmente, ancora da scrivere.

FONTI E BIBLIOGRAFIA

Fonti archivistiche

Archivio Centrale dello Stato, Roma

Fondo Ministero di Grazia e Giustizia – Direzione generale affari penali grazie e casellario, inv. 19.13 1/2, busta 24:

Lettera riservata personale dal Ministro dell'Interno Lanza al Ministro di Grazia e Giustizia De Falco – Oggetto: “Scioperi”. Roma, 27 aprile 1873

Minuta di lettera dal Ministro di Grazia e Giustizia al Ministro dell'Interno Lanza – Oggetto: “Circa le circolari, statuti di Società per sussidi agli operai in isciopero”. Roma, 30 maggio 1873

Lettera riservata personale dal Ministro dell'Interno Lanza al Ministro di Grazia e Giustizia De Falco – Oggetto: “Istigazioni ed aiuti agli scioperi”. Roma, 2 giugno 1873

Minuta di lettera dal Ministero di Grazia e Giustizia al Ministro dell'Interno Lanza – Oggetto: “Istigazioni e aiuti agli scioperi”. Roma, 14 giugno 1873

Minuta di lettera dal Ministero di Grazia e Giustizia al Ministero dell'Interno – Oggetto: “Legislazione toscana circa gli scioperi”. Roma, 21 giugno 1873

Minuta di lettera dal Ministro di Grazia e Giustizia al Ministro dell'Interno Lanza – Oggetto: “Promotori ed istigatori di scioperi”. Roma, 28 giugno 1873

Lettera riservata dal Ministero dell'Interno al Ministro di Grazia e Giustizia Vigliani – Oggetto: “Scioperi e tumulti”. Roma, 27 luglio 1873

Minuta di lettera riservata dal Ministero di Grazia e Giustizia al Ministro dell'Interno
– Oggetto: “Scioperi e disordini”. Roma, 3 agosto 1873

Circolare n. 7010 da Ministro dell'Interno Cantelli ai Prefetti del Regno. Oggetto:
“Scioperi delle classi operaie”. Roma, 20 agosto 1873

Archivio storico della Camera dei deputati

Fondo Disegni e proposte di legge e incarti delle Commissioni, 1848-1943

Legislatura XV / Sessione unica / Esaminati

"Modificazioni alla legislatura sugli scioperi"

30.05.1883 - 23.04.1884

431-747 cc./ volume 374

"Istituzione dei Probi-Viri"

30.05.1883 - 23.05.1885

373-430 cc. / volume 374

"Relazione della Commissione d'inchiesta sugli scioperi"

00.00.[1885]

596-707 cc./ volume 424

Atti e documenti

Camera dei deputati, Rendiconti del Parlamento Italiano – Discussioni della Camera dei Deputati, XI Legislatura, Sessione 1870-1871 (22/03/1871-20/05/1871), Vol. II, Tornata di mercoledì 19 aprile 1871, Firenze 1871

Camera dei deputati, Rendiconti del Parlamento Italiano – Discussioni della Camera dei Deputati, XI Legislatura, Sessione 1871-1872 (27/11/1871-11/03/1872), Vol. I, Roma 1872

Atti parlamentari del Senato, Discussioni, XII legislatura, sessione unica 1874-1875, tornata del 25 maggio 1875, Roma 1875

Atti del Parlamento italiano – Discussioni della Camera dei deputati, XV Legislatura, Sessione 1882-1883 (07/05/1883-09/06/1883), Vol. IV, Roma 1883

Atti del Parlamento italiano – Discussioni della Camera dei deputati, XV Legislatura, Sessione 1882-1883 (26/11/1883-21/12/1883), Vol. VI, Roma 1883

Atti del Parlamento Italiano – Discussioni della Camera dei deputati, XV Legislatura, Sessione 1882-1886 (06/02/1886-16/03/1886), Vol. XVI, Roma 1886, p. 16856

Atti del Parlamento Italiano – Discussioni della Camera dei deputati, XVI Legislatura, Sessione 1886-1887 (11/01/1887-26/04/1887), Vol. II, Roma 1887, p. 2374

Atti del Parlamento Italiano – Discussioni della Camera dei deputati, XVI Legislatura, Sessione 1886-1887 (02/05/1887-13/06/1887), Vol. III, Roma 1887, pp. 3293-3294

Atti del Parlamento Italiano – Discussioni della Camera dei deputati, XVI Legislatura, Sessione 1887-1888 (16/11/1887-31/01/1888), Vol. I, Roma 1888, pp. 33-46

Lavori parlamentari del nuovo Codice penale italiano. Discussioni della Camera dei deputati (dal 26 maggio al 9 giugno 1888), Roma-Torino-Napoli 1888

Senato, Atti parlamentari, Discussioni, XVI legislatura, tornate dall'8 al 17 novembre 1888, Roma 1888

Camera dei deputati, *Centocinquantenario della prima seduta a Palazzo Montecitorio in Roma Capitale*, Roma 2021

Il progetto del codice penale pel Regno d'Italia coi lavori preparatori per la sua compilazione raccolti ed ordinati sui documenti ufficiali, Vol. I, Firenze 1870

Progetto del codice penale pel Regno d'Italia lasciato nel Ministero dal Commendatore G. De Falco Ministro di Grazia e Giustizia, Roma 1873

Relazione del Ministro di grazia e giustizia e dei culti (Vigliani) presentata al Senato del Regno nella tornata del 24 febbraio 1874, in *Le fonti del Codice penale italiano*, Vol. I, Roma 1875

Progetto del Codice penale del Regno d'Italia. Lavori della commissione istituita con decreto del 18 maggio 1876 dal Ministro Guardasigilli (Mancini). Parte prima. Processi verbali ed emendamenti al libro primo del progetto, Roma 1877

Progetto del Codice penale del Regno d'Italia. Lavori della commissione istituita con decreto del 18 maggio 1876 dal Ministro Guardasigilli (Mancini). Parte seconda. Processi verbali ed emendamenti al libro secondo del progetto, Roma 1877

Discorso pronunciato dal Senatore Giovanni De Falco Procuratore generale del Re presso la Corte di cassazione di Roma nella Assemblea generale del 2 gennaio 1877, Roma 1877

Relazione a S.E. il Ministro dell'Interno della Commissione d'inchiesta sugli scioperi, in *Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Legislatura XV, 1ª Sessione, Documenti*, n. 114, Roma 1878

Di San Giuliano A., *Relazione sul disegno di legge 30 maggio 1883. Disposizioni relative agli scioperi*, in *Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Legislatura XV, 1ª Sessione, Documenti*, n. 114

Statistica degli scioperi avvenuti nell'industria e nell'agricoltura durante gli anni dal 1884 al 1891, Roma 1892

Progetto del Codice penale del Regno d'Italia presentato dall'onorevole Savelli alla Camera dei deputati nella tornata del 26 novembre 1883 confrontato con le modificazioni proposte dal Ministro di Grazia e Giustizia (Pessina), Roma 1885

Progetto del Codice penale per il Regno d'Italia e disegno di legge che ne autorizza la pubblicazione, Vol. I – Relazione ministeriale, in Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Legislatura XVI, 2ª Sessione 1886, Documenti, n. 28

Progetto del Codice penale per il Regno d'Italia e disegno di legge che ne autorizza la pubblicazione presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti (Zanardelli), Vol. II – Relazione ministeriale (libri secondo e terzo), Roma 1887

Progetto del Codice penale. Relazione della commissione della Camera dei deputati (Villa), Roma 1888

Relazione della Commissione speciale del Senato sul disegno di legge di autorizzazione alla pubblicazione del Codice penale (Zanardelli), tornata del 14 giugno 1888

Verbali della Commissione istituita con regio decreto 13 dicembre 1888 allegati alla relazione con la quale il ministro guardasigilli presenta il Codice penale a S.M. il Re nell'udienza del 30 giugno 1889, Roma 1889

Fonti a stampa

AA. VV. *La legislazione penale italiana illustrata con la giurisprudenza e la dottrina del decennio 1886-95 e anni seguenti. Repertorio della Rivista penale*. Parte I, Torino 1896-98

AA. VV., *Il Codice penale illustrato articolo per articolo con la dottrina e la giurisprudenza di tutti gli scrittori e i magistrati italiani*, in «Primo supplemento alla Rivista penale», XXIII, 1914

Arcà F., *Legislazione sociale*, in V.E. Orlando (cur.), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo*, vol. VI, I, Milano 1930

Arena P., *Dei delitti contro la libertà del lavoro*, Torino 1908

Ascoli A., *Sul contratto collettivo di lavoro*, in «Rivista di diritto commerciale», I, 1903

Barassi L., *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, Milano 1901, 2 voll., e II ed., 1915-17

Bazzarini A., Bellini B., *Vocabolario universale latino-italiano e italiano latino*, Vol. II, Torino 1854

Bissolati L., *La ipocrisia del nuovo Codice penale*, in «Critica Sociale», I, 1891

Canetta C., *Il reato di sciopero*, in «Il Filangieri», XIV, 1889

Carnelutti F., *Le nuove forme di intervento dello Stato nei conflitti collettivi di lavoro*, in «Rivista di diritto pubblico», III, 1911

Carnelutti F., *Studi sulle energie come oggetto di rapporti giuridici*, «Rivista di diritto commerciale», 1913

Carrara F., *Programma del corso di diritto criminale*. Parte speciale, Vol. II, II ed., Lucca 1868

Carrara F., *Programma del Corso di Diritto criminale, dettato nella R. Università di Pisa dal Professore Francesco Carrara. Parte speciale, ossia esposizione dei delitti in specie*. III ed., Vol. II, Lucca 1873

Cevolotto M., *I delitti contro la libertà del lavoro*, Torino 1911

Cognetti de Martiis S., *Le forme primitive nella evoluzione economica: libri quattro*, Torino 1881

Colucci L., *Lo sciopero in Italia*, Taranto 1903

Conforti R., *Intorno al diritto di punire ed al nuovo Codice criminale del Regno italico: osservazioni dell'avvocato Raffaele Conforti*, Torino 1860

Crispi F., *Discorsi parlamentari*, vol. II, Roma 1915

Croce B., *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari 1928

Dalloz M.D., Dalloz M.A., *Répertoire méthodique et alphabétique de législation, de doctrine et de jurisprudence en matière de droit civil, commercial, criminel, administratif, de droit des gens et de droit public*, t. 27, Parigi 1852

Ellero P., *La tirannide borghese*, Bologna 1879

Eusebio L., *Dizionario di giurisprudenza probivirale sul contratto di lavoro*, Torino 1909

Ferri E., *Difese penali. Studi di giurisprudenza penale. Arringhe civili*, vol. I (*Difese penali*), (III ed.), Torino 1925

Florian E., *Trattato di diritto penale - Delitti contro la libertà*, II, parte seconda, Milano 1900

Galizia A., *Il contratto collettivo di lavoro*, Napoli 1907

Giolitti G., *Nuovo indirizzo della politica liberale, discorso tenuto alla Camera dei deputati nella tornata del 4 febbraio 1901*, in Id., *Discorsi parlamentari*, vol. II, Roma 1953

Gregoraci V., *Scioperi e serrate nel diritto penale*, Torino 1908

- Laschi R., *I delitti contro la libertà del lavoro*, Torino 1903
- Lavasseur E., *Histoire des classes ouvrières et de l'industrie en France de 1789 a 1870*, t. 1, XII ed., Parigi 1903
- Lay, D. Marucco A., Pesante M.L., *Classe operaia e scioperi: ipotesi per il periodo 1880-1923*, in «Quaderni storici» VIII (1973), Vol. 22.1
- Luzzatti L., *Previdenza libera e previdenza legale*, Milano 1882
- Majno L., *Commento al Codice penale italiano*, Vol. II, Torino 1912
- Marchetti V., *Intorno all'incriminabilità delle associazioni socialiste (articoli 247 e 251)*, in «Supplemento alla Rivista penale». Studi illustrativi del Codice penale italiano pubblicati sotto la direzione di Luigi Lucchini. Vol. III, fasc. I, Torino 1894
- Marconcini F., *La genesi storica del diritto di associazione e del diritto di sciopero*, Torino 1907
- Martin Saint-Léon E., *Histoire des corporations de métiers: depuis leurs origines jusqu'à leur suppression en 1791; suivie d'une Étude sur l'évolution de l'idée corporative au XIXe siècle et sur les syndicats professionnels*, Parigi 1897
- Masè-Dari E., “Sciopero” in *Il digesto italiano: enciclopedia metodica e alfabetica di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 21.1: [Saccheggio-Scrutinio], Torino 1891
- Masè-Dari E., *Lo sciopero nell'economia e nella legge*, Torino 1890
- Masè-Dari E., *Sciopero e coalizione di operai*, Torino 1887
- Masè-Dari E., *Sulla penalità per gli scioperi*, in C. Lombroso, cur., *Appunti al nuovo Codice penale*, Torino 1889
- Messina G., *I concordati di tariffe nell'ordinamento giuridico del lavoro*, in «Rivista di diritto commerciale» II, 1904
- Nocito P., *Corso di diritto penale. I reati contro il diritto politico*, Roma 1901

Ordine L., *I delitti contro la libertà del lavoro*, in «Supplemento alla Rivista penale». Studi illustrativi del Codice penale italiano pubblicati sotto la direzione di Luigi Lucchini. Vol. II, fasc. VI, Torino 1894

Paoli B., *Esposizione storica e scientifica dei lavori di preparazione del Codice penale italiano dal 1866 al 1884*, Firenze 1884

Pérot J.B., *Le Code Rural de 1791, commenté & expliqué*, Reims 1865

Puccioni G., *Il Codice penale toscano illustrato sulla scorta delle fonti del diritto e della giurisprudenza – volume terzo (art. 98-221)*, Pistoia 1856

Redenti E., *Massimario della giurisprudenza dei probiviri*, Roma 1906

Salucci G., *La teoria dello sciopero*, Genova 1902

Tommaseo N., Bellini B., *Nuovo dizionario della lingua italiana*, Vol. 4, Torino 1872

Tuozi P., *Corso di diritto penale secondo il nuovo codice d'Italia esposto nell'università di Napoli*, vol. IV, Napoli 1893

Turati F., *La violenza morale nello sciopero*, in «Critica sociale», I, 1891

Valdata E., *Ci vuole una cattedra!*, in «I tribunali», V, 23 giugno 1901

Webb S., Webb B., *The history of trade unionism*, II ed., Londra 1896

Giornali e Riviste

Critica Sociale, 1891

Rivista Penale, 1891

Supplemento alla Rivista penale. Studi illustrativi del Codice penale italiano pubblicati sotto la direzione di Luigi Lucchini, 1894

Il Filangieri, 1889

I Tribunali, 1901

La cassazione unica: periodico giuridico di Roma, 1902

La cassazione unica: periodico giuridico di Roma, 1903

Il Foro Italiano, 1903

Primo supplemento alla Rivista penale, 1903

Rivista di diritto commerciale, 1903

Rivista di diritto commerciale, 1904

Il Foro Italiano, 1909

Rivista di diritto pubblico, 1911

Rivista di diritto commerciale, 1913

Primo supplemento alla Rivista penale, 1914

Rivista giuridica del lavoro: dottrina, giurisprudenza, legislazione, 1952

Quaderni storici, 1973

Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno, 1973

Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno, 1975

Rivista italiana di diritto del lavoro, 1989

Rivista italiana di diritto del lavoro, 1998

Rivista Italiana di diritto del lavoro, 2001

Studi Senesi, 2010

Giustizia civile, 2016

Jacobin Italia, 2019

Euro-Balkan Law and Economics Review, 2024

Bibliografia

Alvazzi del Frate P., *Individuo e comunità. Considerazioni storico-giuridiche sull'individualismo*, Torino 2020 (II ed.)

Ballestrero M.V., *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro delle donne*, Bologna 1979

Benzi G., *Sulle tracce della parola sciopero*, in «Jacobin Italia» 2019

Bonifazi A., Salvarani G., *Dalla parte dei lavoratori. Storia del movimento sindacale italiano*, vol. I (1860-1906: dalle Società di Mutuo Soccorso alla prima organizzazione unitaria dei lavoratori), Milano 1976

Cadoppi A., *Il codice penale parmense del 1820*, in S. Vinciguerra (cur.), *I codici preunitari e il codice Zanardelli*, Padova 1999

Calamandrei P., Significato costituzionale del diritto di sciopero, in «Rivista giuridica del lavoro: dottrina, giurisprudenza, legislazione», 1952, I

Cammarano F., *Storia politica dell'Italia liberale: l'età del liberalismo classico (1861-1901)*, Roma 2004

Castelvetri F., *Il diritto del lavoro delle origini*, Milano 1998

Castelvetri L., *Dalla repressione alla liceità penale dello sciopero: una svolta nell'ordinamento giuridico liberale*, «Rivista italiana di diritto del lavoro», 1989 (I)

Cazzetta G., *Scienza giuridica e trasformazioni sociali. Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento*, Milano 2007

Cazzetta G., *Codice civile e identità giuridica nazionale. Percorsi e appunti per una storia delle codificazioni moderne*, Roma 2018 (II ed.)

Cervelli I., *Le origini della Comune di Parigi. Una cronaca (31 ottobre 1870-18 marzo 1871)*, Roma 2015

Ciuffoletti Z., M. Degl'Innocenti, G. Sabbatucci, *Storia del PSI. Vol. 1: Le origini e l'Età giolittiana*, Roma – Bari, 1992

Colao F., *Il delitto politico tra Ottocento e Novecento. Da «Delitto fittizio» a «Nemico dello Stato»*, Milano 1986

Conti F., *Sbarbaro P.*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. XCI, Savoia – Semeria, Roma 2018

Contini Somenzi F., *Bertesi, Alfredo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. IX, Berengario – Biagini, Roma 1967

D'Alterio D., *Maffi, Antonio*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. LXVII, Macchi – Malaspina, Roma 2006.

Da Passano M., *L'estensione del Codice penale Albertino alla Sardegna*, in S. Vinciguerra (cur.), *Codice penale per gli Stati di S.M. il Re di Sardegna (1839)*, Padova 1993

Da Passano M., *La codificazione penale nel Granducato di Toscana (1814-1860)*, in S. Vinciguerra – M. Da Passano (curr.), *Codice penale pel Granducato di Toscana (1853)*, Padova 1993

De Clementi A., *Costa, Andrea*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. XXX, Cosattini-Crispolto, Roma 1984

Finley M.I., *The ancient economy*, Berkley-Los Angeles 1973

Ghisalberti C., *La codificazione del diritto in Italia: 1865-1942*, Roma 1994

Grassi Orsini F., Campochiaro E., curr., *Repertorio biografico dei Senatori dell'Italia liberale. 1861-1922*, Roma 2009

Grossi P., *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano 2000

Jocteau G.C., *L'armonia perturbata. Classi dirigenti e percezione degli scioperi nell'Italia liberale*, Roma 1988

Latini C., *La sentenza 'dei giornalisti'. Repressione del dissenso e uso dei tribunali penali militari durante lo stato d'assedio nel 1898*, in P. Marchetti (cur.), *Inchiesta penale e pre-giudizio. Una riflessione interdisciplinare*, Napoli 2007

Latini C., *Storia di un giurista 'eretico'. Diritto e processo penale nel pensiero di Enrico Ferri*, Napoli 2018

Leone G., *Coalizione e sciopero in Italia fra mutuo soccorso e associazionismo operaio: il codice Zanardelli*, in «Euro-Balkan Law and Economics Review», 1/2024

Manacorda G., *Il movimento operaio italiano attraverso i suoi congressi: dalle origini alla formazione del Partito socialista (1853-1892)*, III ed., Roma 1971

Mansuino C., (cur.), *Periodici giuridici italiani (1850-1900). Repertorio*, Milano 1994

Marchetti P., *L'essere collettivo, L'emersione della nozione di collettivo nella scienza giuridica italiana tra contratto di lavoro e Stato sindacale*, Milano 2006

Marucco D., *Mutualismo e sistema politico: il caso italiano, 1862-1904*, Milano 1981

L. Mengoni, *L'evoluzione del pensiero di Luciano Barassi dalla prima alla seconda edizione del Contratto di lavoro*, in «Rivista Italiana di diritto del lavoro», XX, 2001 (3)

Mocarelli L., *Dalle corporazioni all'impresa manifatturiera*, in G. Maifreda (cur.), *L'ottocento. Tradizione e modernità*, Roma 2018

Morandi R., *Storia della grande industria in Italia*, Torino 1966

Neppi Modona G., *Sciopero, potere politico e magistratura. 1870/1922*, Bari 1969

Padovani T., *La tradizione penalistica toscana nel codice Zanardelli*, in S. Vinciguerra (cur.), *I codici preunitari e il codice Zanardelli*, Padova 1999

Passaniti P., *Storia del diritto del lavoro, I, La questione del contratto di lavoro nell'Italia liberale (1865-1920)*, Milano 2006

Passaniti P., *Diritto, lavoro e sciopero. Il processo ai contadini mantovani de «La Boje!»*, in F. Colao, L. Lacchè, C. Storti (curr.), *Processo penale e opinione pubblica in Italia tra Otto e Novecento*, Bologna 2008

Passaniti P., *Filippo Turati giuslavorista. Il socialismo nelle origini del diritto del lavoro*, Manduria 2008

Passaniti P., *Il pendolo dello sciopero e la pentola dell'agitazione contadina*, in «Studi Senesi», 2010, CXXII (III serie, LIX) fasc. 2

Passaniti P., *Da Ricasoli a Giolitti: la zona grigia del diritto di associazione nell'Italia liberale*, in F. Colao, L. Lacchè, C. Storti, C. Valsecchi (curr.), *Perpetue appendici e codicilli alle leggi italiane. Le circolari ministeriali, il potere regolamentare e la politica del diritto in Italia tra Otto e Novecento*, Macerata 2011

Passaniti P., *Tra repressione e tolleranza: diritto di associazione e dissenso politico tra Otto e Novecento*, in Gianni Bernardini, Alessandra Borghi, Veronica Fanciulli, Giovanna Luzzetti (curr.), *Scritti in ricordo di Luciana Fortina*, Firenze 2013

Pera G., *Diritto del lavoro*, Padova 1991, IV ed.

Pera G., *Il pensiero di F. Carrara su diritto di sciopero* in AA. VV., *Nel centenario della morte di Francesco Carrara (1888-1988)*, Lucca 1988

Pera G., *Rileggendo "Il contratto di lavoro" (1915-17) di Ludovico Barassi*, in «Rivista italiana di diritto del lavoro», 1998

Pessi R., *Lezioni di diritto del lavoro*, X ed., Torino 2025

Ramella F., *Terra e telai. Sistemi di parentela e manifattura nel biellese dell'Ottocento*, Torino 1984

Rizzo T. L., *La legislazione sociale della nuova Italia (1876-1900)*, Napoli 1988

Romagnoli U., *Le origini del pensiero giuridico sindacale in Italia*, in Id., *Lavoratori e sindacati tra vecchio e nuovo diritto*, Bologna 1974

Romagnoli U., *Giuristi del lavoro: percorsi italiani di politica del diritto*, Roma 2009

Rosselli N., *Mazzini e Bakunin. dodici anni di movimento operaio in Italia (1860-1872)*, Torino 1967 (I ed. Torino 1927)

Salvadori R., *Documenti su “La boje!” e sul processo di Venezia*, in *La boje! ipotesi di ricerca*, Mantova 1983

G. Santoro Passarelli, *Il diritto del lavoro di Francesco Carnelutti*, in «Giustizia civile», 2016 (4)

Sbriccoli M., *Dissenso politico e diritto penale in Italia tra Otto e Novecento*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 1973, II

Sbriccoli M., *Il diritto penale sociale (1883-1912)*, in AA. VV., *Il “Socialismo giuridico”. Ipotesi e letture*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 1975, I

Sbriccoli M., *La penalistica civile. Teorie e ideologie del diritto penale nell'Italia unita*, in A. Schiavone (cur.), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma-Bari 1990 ora in M. Sbriccoli, *Storia del diritto penale e della giustizia: scritti editi e inediti (1972-2007)*, Milano 2009

Tarozzi F., *Le radici storiche del mutualismo e della cooperazione*, in A. Salfi, F. Tarozzi (curr.), *Dalle società di mutuo soccorso alle conquiste del welfare state*, Roma 2014

Torregiani V., *Associazionismo, mutualismo e cooperativismo*, in G. Maifreda (cur.), *L'ottocento. Tradizione e modernità*, Roma 2018, pp. 310-349, in Fabio Fabbri (dir.) *Storia del lavoro in Italia (2015-2018)*

Valiani L., *L'Italia dal 1876 al 1915: la lotta sociale e l'avvento della democrazia*, in N. Valeri (dir.), *Storia d'Italia*, Torino 1960

Valiani L., *La lotta sociale e l'avvento della democrazia in Italia, 1876-1915*, Torino 1976

Vallauri C., *Scioperi e conflitti sociali nell'Italia liberale. La relazione finale della commissione ministeriale d'inchiesta sugli scioperi (1878)*, Roma 2000

Vinciguerra S., *Breve profilo storico del Codice penale albertino*, in S. Vinciguerra (cur.), *Codice penale per gli Stati di S.M. il Re di Sardegna (1839)*, Padova 1993

Zangheri R., *Storia del socialismo italiano*, Vol. I, Torino 1997